

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**POR QUÉ SE USA LA INFORMACIÓN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN (SyE)
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

JOSÉ DANILO GONZÁLEZ PEÑA

DIRECTOR DE LA TESIS: DR. GUILLERMO M. CEJUDO

CIUDAD DE MÉXICO

DICIEMBRE, 2016

Agradecimientos

A la Virgen de Guadalupe y a mi amada esposa

ÍNDICE

Introducción	1
Pregunta e hipótesis de la investigación	5
Contribución de la investigación	6
Estrategia de investigación	7
Diseño de la investigación y unidad de análisis	8
Limitaciones del estudio	10
Secciones de la investigación	13
Capítulo 1.	17
Revisión de la literatura y marco conceptual de la investigación	17
1.1. El SyE de políticas y programas públicos	19
1.2. ¿Por qué se usa la información de SyE para tomar decisiones?	41
1.3. Propuesta conceptual de la investigación	52
Capítulo 2.	77
Características generales de los sistemas de SyE de México y Colombia	77
2.1 Sistema de SyE de México	88
2.2 Sistema de SyE de Colombia.....	98
Capítulo 3.	101
¿Por qué el uso de la información de SyE es un Dilema del Prisionero?	101
Un enfoque desde la teoría de juegos	101
3.1. Descripción general del juego del uso de la información de SyE	102
3.2. Juego estratégico del uso de la información de SyE.....	104
3.3. Juego del uso de la información de SyE en forma extensiva.....	122
3.4. Implicaciones analíticas sobre el juego de la información de SyE.....	128
Capítulo 4.	135
Usos de la información de seguimiento y evaluación (SyE) en las políticas públicas. 135	
4.1 Tipos de uso de la información.....	146
4.2 Atributos que influyen en el uso de la información de SyE utilizados en el ejercicio	147
4.3 Características generales del estudio empírico	148
4.4 Principales hallazgos del estudio empírico.....	150

Capítulo 5.	159
Análisis cualitativo de los usos de la información de seguimiento y evaluación en las políticas públicas	159
5.1. Descripción general del método utilizado	159
5.2. Tipos de uso de la información de SyE y los atributos que influyen en dicho uso en Colombia y México	161
5.3. Descripción de los hallazgos generales sobre los tipos de uso de la información de SyE y los atributos que influyen en dichos usos	164
5.4 Relaciones existentes entre los atributos y los usos de la información de SyE	178
Conclusiones	187
6.1. Hacia una respuesta a la pregunta teórica de la investigación.....	189
6.2. Hipótesis y resultados de la investigación	192
6.3. Implicaciones de Política Pública.....	195
6.4. Hacia una agenda de investigación futura	199
Referencias bibliográficas	203
Anexos	223

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

- Cuadro 1. Modelo de mecanismos alternativos en la influencia de la evaluación
- Cuadro 2. Relación entre los atributos que inciden en el uso de la información de SyE y los parámetros del juego
- Cuadro 3. Parametrización modificada del Γ e del uso de la información de SyE
- Cuadro 4. Parametrización modificada del Γ e del uso de la información de SyE en estrategias mixtas
- Cuadro 5. Pagos por Combinación de Estrategias
- Cuadro 6. Matriz del Γ e del uso de la información de SyE
- Cuadro 7. Matriz del Γ e del uso de la información de SyE – ENEP
- Cuadro 8. Matriz del Γ e del uso de la información de SyE y probabilidades
- Cuadro 9. Plan contingente del juego información de SyE en forma extensiva
- Cuadro 10. Razones por las cuales los funcionarios utilizan la información de SyE
- Cuadro 11. Atributos que influyen en el uso conceptual de la información de SyE
- Cuadro 12. Atributos que influyen en el uso instrumental de la información de SyE
- Cuadro 13. Atributos que influyen en el uso simbólico de la información de SyE
- Cuadro 14. Atributos que influyen en el uso de la información de SyE
- Cuadro 15. Citas relacionadas con los tipos de uso de la información de SyE
- Cuadro 16. Citas relacionadas con los atributos que influyen en el uso de la información de SyE – Colombia
-
- Gráfica 1. Índice de Gestión para Resultados del Desarrollo en América Latina (IGpRD) – BID Componente de Seguimiento y Evaluación
- Gráfica 2. Marco para entender el uso de la información de SyE
- Gráfica 3. Marco Conceptual de Johanson y Siverbo
- Gráfica 4. Dimensiones de los tipos de uso de la información de SyE
- Gráfica 5. Relación complementaria de los tipos de uso de la información de SyE
- Gráfica 6. Atributos que influyen en el uso de la información de SyE. Marco conceptual

Gráfica 7. Marco conceptual que relaciona atributos, preferencias y tipos de uso de la información de SyE

Gráfica 8. Arreglos Institucionales del SED

Gráfica 9. Evolución de Sinergia

Gráfica 10. Marco Institucional de Sinergia

Gráfica 11. Juego extensivo de la información de SyE

Gráfica 12. Juego extensivo de la información de SyE con pagos

Gráfica 13. Secretaría/Ministerio donde trabajan los funcionarios (en porcentaje)

Gráfica 14. Tiempo de trabajo en el área – antigüedad (en porcentaje)

Gráfica 15. La información de SyE se usa en su área o programa... (en porcentaje)

Gráfica 16. Intensidad de los tipos de uso de la información de SyE (en promedio)

Gráfica 17. Intensidad en los tipos de uso de la información de SyE (por nivel de estudio)

Gráfica 18. Intensidad en los tipos de uso de la información de SyE (por nivel jerárquico)

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ASF: Auditoría Superior de la Federación
ASM: Aspectos Susceptibles de Mejora
CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas
CMH: Contaduría Mayor de Hacienda
Coneval: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Conpes: Consejo Nacional de Política Económica y Social
DEE: División Especial de Evaluación del DNP
DEGR: Dirección de Evaluación de Gestión y Resultados del DNP
DIFP: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP
DNP: Departamento Nacional de Planeación
DSEPP: Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP
EED: Equilibrio en estrategias dominantes
ENEM: Equilibrio de Nash en estrategias mixtas
ENEP: Equilibrio de Nash en estrategias puras
ENSP: Equilibrio de Nash en sub-juego perfecto
GPOR: Gestión Pública Orientada a Resultados
IGpRD: Índice de Gestión para Resultados del Desarrollo en América Latina
MGMP: Marco de Gasto de Mediano Plazo
MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público
NGP: Nueva Gestión Pública
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAN: Partido Acción Nacional
PbR: Presupuesto Basado en Resultados
PGN: Presupuesto General de la Nación
PND: Plan Nacional de Desarrollo
PPRM: Presupuesto por Resultados Municipal
PRAP: Programa de Reforma a la Administración Pública
PRI: Partido Revolucionario Institucional

Secodam: Secretaría de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo
SED: Sistema de Evaluación de Desempeño
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Sigob: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno
Simep: Sistema de Seguimiento y Evaluación de las Metas Presidenciales
Sinergia: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
Sismeg: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (reforma del Sigob)
SFP: Secretaría de la Función Pública
SyE: Seguimiento y Evaluación
VISU: Programa de Vivienda de Interés Social Urbano

Introducción

“En el análisis de políticas, como en la ciencia y en el razonamiento ordinario, pocos argumentos son puramente racionales o puramente persuasivos. Una mezcla cuidadosa de razón y persuasión es de ordinario más eficaz que la utilización exclusiva de una o de otra”
Majone

Las crecientes necesidades que desafían actualmente los ciudadanos en diferentes aspectos de la vida diaria como salud, educación, vivienda, defensa, etc., y las restricciones presupuestales que limitan, de manera sistemática, a los Estados para cubrirlas adecuadamente, obligan a los gobiernos a llevar a cabo programas y políticas públicas mucho más eficientes y efectivas. Una condición clave para alcanzar este propósito es contar con información que permita a los gerentes públicos tomar decisiones acertadas en entornos políticos, económicos y sociales inciertos. En este sentido, un adecuado seguimiento y evaluación (SyE) de las principales políticas públicas se convierte en una herramienta muy útil, si proporciona información relevante y oportuna para tomar mejores decisiones que, a su vez, propicien programas y políticas públicas realmente efectivas (Van Dooren, 2006; Moynihan, 2005; Weiss, 1982).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que muchos gobiernos han desplegado en la implementación y uso de sistemas de SyE en las últimas dos décadas¹ (Taylor, 2011b; Cunill y Ospina, 2003; Newcomer, 1997), la evidencia indica que la información proveniente de dichos sistemas² no ha permeado la toma de decisiones de los gerentes públicos,³ uno de los

¹ Un sistema de SyE se concibe en el presente estudio como un conjunto de lineamientos, instancias, herramientas y metodologías creadas centralmente por los gobiernos para monitorear constantemente el desarrollo y desempeño de programas e intervenciones públicas. Entre los sistemas de SyE más reconocidos en América Latina se encuentran: el Sistema de Evaluación y Control de Gestión (SECG) de Chile, el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) en Colombia, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de México y el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) de Costa Rica.

² En adelante, cuando se mencione *sistemas de SyE* se refiere a aquellos sistemas dirigidos a realizar seguimiento y evaluación de los programas y políticas priorizadas por los gobiernos.

³ Aunque estos sistemas de SyE pueden responder a varios objetivos como fortalecer los procesos de rendición de cuentas, fomentar la cultura de SyE al interior de una organización, mejorar los procesos de control de la gestión y tomar mejores decisiones para propiciar programas y políticas públicas más efectivas, entre otros, la presente investigación se enfoca en este último objetivo sin desconocer la importancia y el vínculo que pueda tener con los demás.

principales propósitos de esta clase de herramientas (Askim, 2007; Heinrich & Marschke, 2010; Moynihan, 2005, 2010; Weiss, 1982; y otros).

Desde un punto de vista empírico, para algunos investigadores el problema radica en que los sistemas de SyE no generan información relevante y oportuna para tomar decisiones (Newcomer, 1997; Moynihan y Ingraham, 2001). Otros académicos consideran que los incentivos al interior de las organizaciones no están alineados para que los funcionarios utilicen de manera adecuada la información de SyE (Moynihan y Hawes, 2010; Taylor, 2011a). Mientras que para otros, el inconveniente radica en que a los altos líderes políticos y/o principales actores involucrados (como el congreso) no apoyan de manera decisiva este tipo de procesos (Julnes y Holzer, 2001; Pollit, 2006). Finalmente, otros autores consideran que existen atributos individuales como la actitud, la motivación, el miedo, los hábitos y las costumbres que impiden que se *arregle* este corto circuito (Kroll, 2012; Van de Walle y Van Dooren, 2010).

Si las expectativas de uso de la información de SyE para la toma de decisiones son limitadas, ¿Qué hace que la información proveniente de estos sistemas sea utilizada realmente para la toma de decisiones por parte de los gerentes públicos? ¿Cómo podemos explicar el uso diferenciado que se le da, ya sea para tomar decisiones, elaborar estrategias de mediano plazo o convencer a otros sobre una idea preconcebida?

Para responder estas inquietudes, se considera fundamental resaltar que el objeto de estudio en la presente investigación es la función de SyE y su papel en la toma de decisiones pero, empíricamente, este objeto se analiza a través de los sistemas de SyE. Aunque existen diversos objetivos a los cuales apunta el SyE, principalmente la toma de decisiones y la rendición de cuentas, el alcance del presente estudio se enfoca en el primero, sin desconocer la importancia de la rendición de cuentas en el uso de la información de SyE y teniendo claro los posibles riesgos que implica para la investigación.

En este sentido, hay abundantes estudios que explican por qué esta clase de información *no se usa* en la toma de decisiones o se usa de forma muy limitada.⁴ La mayoría de ellos se enfoca exclusivamente en el uso instrumental de la información de SyE de programas; es decir, en el uso relacionado con la toma de decisiones sin dar mayor importancia a otros tipos de uso o si lo hacen, consideran los distintos usos de forma sustituta y segmentada más que complementaria y relacionada.

Este estudio propone modificar la aproximación. En lugar de estudiar por qué no se cumplen las expectativas de uso de la información para la toma de decisiones (que es el énfasis en buena parte de la literatura existente), se analiza cómo es el juego estratégico que determina el uso de la información y se explica por qué, pese a los incentivos a no utilizarla, algunos gerentes públicos sí la usan.

De la misma forma, esta investigación examina las razones por las cuales el uso de la información de SyE para la toma de decisiones es considerada un Dilema del Prisionero, juego en el que prima como estrategia dominante la no utilización de la información por parte de los usuarios. Con base en el análisis de este juego se demuestra que, a pesar de la estabilidad de este equilibrio, se puede modificar este resultado siempre y cuando se reduzca la presión política y social que enfrentan los usuarios de la información de SyE, se limite la discrecionalidad de los gerentes públicos y se disminuya el diferencial de costos de producir información de alta calidad y de baja calidad, entre otros aspectos.

Como complemento se analiza por qué la información de SyE es utilizada por parte de los gerentes públicos, no solo para la toma de decisiones (uso instrumental) relacionada con los programas o las políticas a su cargo, sino también para otros propósitos como entender mejor el funcionamiento de los programas públicos y elaborar estrategias de acción a mediano y largo plazo (uso conceptual), así como para persuadir a otros sobre una idea o justificar una decisión tomada previamente (uso simbólico).

⁴ Entre otros, Julnes & Holzer, 2001; Julnes, 2006; Moynihan & Pandey, 2010; Moynihan & Hawes, 2010; Johansson & Siverbo, 2009; Newcomer, 1997.

Particularmente, se encuentra que la oportunidad de la información de SyE, la implementación de normas al interior de la organización que fomenten el uso de este tipo de información y el apoyo de los altos funcionarios del gobierno para usar la información de SyE son atributos que inciden en el uso de dicha información para la toma de decisiones (uso instrumental). Estos atributos pueden contribuir a brindar luces para superar el Dilema del Prisionero en el que se encuentra el juego de la oferta y la demanda de la información de SyE.

Adicionalmente, se observa en el presente estudio que los atributos que inciden en el uso de la información de SyE para elaborar estrategias de acción de mediano y largo plazo son (uso conceptual) la oportunidad de la información de SyE y la existencia de procesos organizacionales para adaptarse a cambios inesperados. También se encuentra que los atributos que inciden en el uso de la información de SyE para convencer a otros sobre una idea preconcebida (uso simbólico) son la oportunidad de la información, el apoyo de los altos funcionarios del gobierno para usar esta clase de información y la motivación de los funcionarios hacia el servicio público.

En la medida en que se modifiquen estos atributos (racionales, organizacionales, políticos e individuales) se puede incidir en la formación de preferencias y en la delineación de los roles organizacionales (reduciendo o aumentando la complejidad y la ambigüedad organizacional) y, por ende, se puede modificar el tipo de uso (o los tipos de uso) de la información de SyE.

Igualmente, se considera apropiado para responder la pregunta de investigación, desagregar los tipos de uso y analizarlos de forma complementaria más que sustituta. Lo anterior lleva a un análisis que genera una nueva paradoja en el debate sobre el tema, ya que para fomentar el uso instrumental se considera fundamental incentivar el uso simbólico de la información de SyE de programas en las organizaciones públicas.

Pregunta e hipótesis de la investigación

De acuerdo con lo anterior, la presente investigación busca responder las siguientes preguntas ¿Por qué los gerentes públicos usan la información de seguimiento y evaluación? ¿Por qué se utiliza de forma diferente la información de seguimiento y evaluación?

Particularmente, las hipótesis que se ponen a prueba en este estudio son las siguientes:

H1. En contextos donde existe información de SyE relevante, oportuna y de fácil acceso (atributos racionales) y los funcionarios muestran una motivación hacia el servicio público y reconocen la utilidad de la información de SyE (atributos individuales) hay mayor intensidad del tipo de uso conceptual.

H2. En contextos donde existe información de SyE con problemas de relevancia y oportunidad (atributos racionales), donde falta el apoyo de los altos funcionarios para el uso de la información de SyE (atributos políticos) y donde no se implementan rutinas al interior de las organizaciones sobre el uso de la información de SyE (atributos organizacionales) hay una mayor intensidad en el uso simbólico.

H3. Hay una alta intensidad en el tipo de uso instrumental de la información de SyE si esta es oportuna, relevante y de fácil acceso (atributos racionales), hay orientación hacia el servicio público por parte de los funcionarios (atributos individuales), hay apoyo de los altos funcionarios del gobierno en el uso de la información de SyE (atributos políticos) y existen rutinas en las organizaciones que promuevan el uso de la información de SyE (atributos organizacionales).

Aunque se suele pensar que cuando un juego tiene características del tipo Dilema del Prisionero, este se puede resolver con varias repeticiones (y estas tienden al infinito), por lo que los atributos (y las hipótesis planteadas) no tendrían mayor efecto en esta clase de escenarios, como se explica en el capítulo de teoría de juegos esto no sucede. Este juego, en particular, es muy estable y no se modifica sin importar cómo se analice: si es de manera

simultánea (forma estratégica), con alguna secuencia en particular (de forma extensiva), que los jugadores puedan observar el resultado de todas las jugadas pasadas antes que comience el siguiente movimiento (repetido), que los jugadores no sepan qué movimiento realizará el otro jugador (problemas de información) o que se introduzca algún factor de descuento en el tiempo (δ).

Contribución de la investigación

Con la presente investigación se busca, en primer lugar, fortalecer el marco conceptual sobre los atributos que influyen en el uso de la información de SyE y las relaciones entre los diferentes tipos de usos de dicha información. En este sentido, aunque hay mucha evidencia sobre las fallas de los sistemas de SyE para alcanzar las altas expectativas de sus defensores (Heinrich & Marschke, 2010; Moynihan, 2005; Pollit, 2006), hay menos evidencia sobre los factores que influyen en el comportamiento de los funcionarios para que utilicen la información de SyE (Moynihan & Hawes, 2012). Además, como se mencionó previamente, gran parte de la literatura ha enfocado sus análisis en los factores que inciden en el *no uso* de la información de SyE, mas no en los atributos que inciden para que esta información *sí se use*. Esta investigación pretende comenzar a llenar estos vacíos.

De otra parte, numerosos estudios empíricos hacen referencia a organizaciones que se encuentran en países industrializados, mientras que la presente investigación analiza los factores que influyen en el uso de la información de SyE en Latinoamérica.⁵ Particularmente, aquí se analizan los atributos que inciden para que la información de SyE sea utilizada por parte de los gerentes públicos, no solo en la toma de decisiones, sino también en otros aspectos como la elaboración de estrategias de acción a mediano y largo plazo, y la

⁵ La mayor parte de la literatura que se encuentra sobre el uso de la información de SyE para la toma de decisiones en Latinoamérica corresponde principalmente a uno de dos tipos: (i) memorias de seminarios impulsados por el BID, el BM y el CLAD, entre otros; ii) manuales prácticos sobre cómo implementar sistemas de SyE. En el primer caso, la información es de tipo casuístico y se resaltan más los avances que los puntos a mejorar. En el segundo caso, se ofrecen recetas que podrían ayudar a mejorar la implementación de un sistema de SyE, pero no se abordan categorías conceptuales específicas y tampoco se observa una investigación profunda y detallada.

persuasión a otros sobre una idea preconcebida. Estos atributos inciden en la formación de preferencias y la delineación de los roles que determinan, en última instancia, el tipo de uso (o los tipos de uso) de la información de SyE.

Finalmente, la presente investigación contribuye a estudiar tanto la asociación de las variables independientes con respecto a la variable dependiente (uso de la información), como la relación entre los diferentes tipos de uso. En este sentido, se evidencia que para responder la pregunta de investigación es apropiado desagregar más detalladamente los tipos de uso y analizarlos de forma complementaria más que sustituta. Particularmente, se observa que los funcionarios públicos no emplean la información de SyE para un solo tipo de uso y que los tipos de uso simbólico y conceptual pueden contribuir para fortalecer la intensidad del uso de la información de SyE para la toma de decisiones.

Estrategia de investigación

Gran parte de los estudios realizados en países latinoamericanos sobre este tema han sido más casuísticos, con algunas recomendaciones sobre una o dos dimensiones del fenómeno. La utilización de métodos mixtos, precisamente, como estrategia de investigación permite responder de manera adecuada la pregunta de investigación. De un lado, el uso de cuestionarios autoadministrados pretende resolver las preguntas relacionadas con el *para qué* se usa la información de SyE y *qué* atributos influyen en dichos tipos de uso. De otra parte, se considera útil realizar entrevistas cualitativas, con el fin de obtener información relacionada con el *cómo* los distintos atributos influyen en el uso de la información de SyE.

El enfoque que tiene un mayor peso en el estudio es el cuantitativo. Y se considera importante comenzar con este método, porque gran cantidad de artículos y textos que se han escrito sobre el uso de la información de desempeño utilizan este enfoque y por la experiencia del investigador en este campo. Por lo tanto, no se hacen necesarios estudios exploratorios, ya que existe un conocimiento relativamente importante sobre el tema, lo que permite abordar los diferentes aspectos del fenómeno a estudiar con relativa fluidez en los cuestionarios

autoadministrados. De esta forma, las preguntas correspondientes al *cómo* se abordarían específicamente en las entrevistas semiestructuradas.

Además de lo anterior, se considera importante proporcionar elementos adicionales al análisis. De una parte, utilizando la teoría de juegos, se desarrolla un modelo que describe las estrategias, pagos e incentivos que enfrentan dos actores que están involucrados en un juego simple. De esta forma, se estudia por qué no se utiliza la información de SyE en un escenario cuya estructura de pagos se aproxima al contexto institucional en el que está inserta la decisión de los funcionarios. Así mismo, se realiza una revisión exhaustiva de la literatura especializada con el fin de conocer los avances académicos relacionados con el tema de estudio y se lleva a cabo una descripción general sobre las características y los usos de la información proveniente de dos sistemas de SyE.

Uno de los riesgos considerados al emplear la estrategia de métodos mixtos es que la investigación se convierta en dos análisis separados y fragmentados. No obstante, para evitar este inconveniente, durante el desarrollo de cada uno de los enfoques de investigación siempre se tuvo presente la pregunta central del estudio. Aparte de eso, cuando se esbozan los hallazgos obtenidos a través de un método se contrastan con los obtenidos por el otro método, con el fin de encontrar relaciones, diferencias, contradicciones, etc.

De esta manera, aunque se corre un riesgo importante en el proceso de análisis debido a las diferentes premisas epistemológicas en las que se basa cada uno de los métodos utilizados en el estudio, vale la pena dado que cada análisis brinda elementos útiles desde enfoques diferentes para intentar armar el complejo rompecabezas que supone responder la pregunta de la presente investigación.

Diseño de la investigación y unidad de análisis

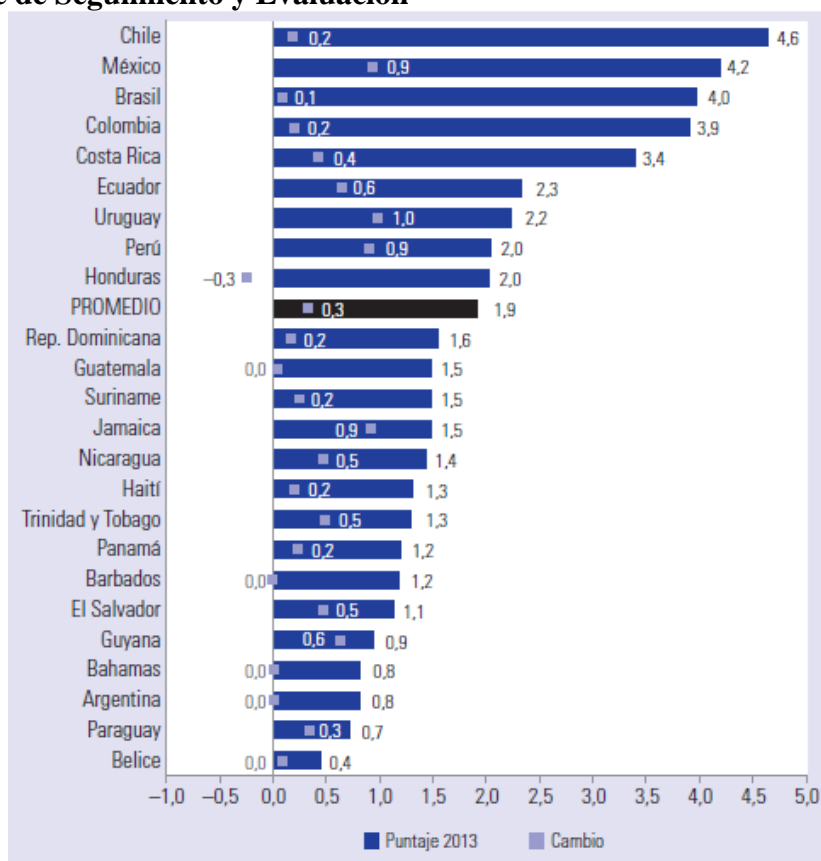
De acuerdo con Gerring (2005), el presente estudio puede clasificarse como un diseño de investigación de corte transversal. Involucra la compilación de datos, de más de un caso, en

un solo punto del tiempo con el fin de conformar un cuerpo de datos cuantitativos o cualitativos que se conectan con dos o más variables, las cuales se analizan para detectar patrones de asociación (Bryman, 2012).

En este sentido, la investigación se centra en la utilización de la información de SyE por parte de los gerentes públicos en el proceso de toma de decisiones en dos países de América Latina: México y Colombia. Estos países se escogieron por su similitud en el grado de avance en la implementación de sistemas de SyE (ver Gráfica 1) y porque han realizado importantes reformas y apuestas en sistemas de SyE en las últimas dos décadas, bajo el paraguas del enfoque de Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR).⁶

Gráfica 1.

**Índice de Gestión para Resultados del Desarrollo en América Latina (IGpRD) – BID
Componente de Seguimiento y Evaluación**



Fuente: BID (2015)

⁶ Inicialmente, el diseño de investigación incluía un tercer país: Chile. Debido a dificultades para recabar la información requerida en la investigación se opta por realizar el estudio sin incluir este país.

Así mismo, México y Colombia han desarrollado un modelo de SyE similar, con una agencia del ejecutivo con diferentes niveles de autonomía, pero con una función y un mandato claro de encargarse del sistema de SyE (Isaza, 2011).⁷ Debido a los avances que han registrado en los últimos lustros en esta materia, estos dos países de América Latina tienen enorme importancia en la presente investigación al presentar mayores probabilidades de utilizar la información de SyE, con respecto a otros países de la región,⁸ en un aspecto tan central pero tan reducido como es la toma de decisiones. Además, por motivos de costo y tiempo relacionados con el desplazamiento de un país a otro para poder compilar la información, por experiencia y conocimiento del investigador y por facilidad de acceso a dichos países se escogen estos dos países para estudiar el uso de la información de SyE en la toma de decisiones.

Para obtener información de ambos países se aplicaron cuestionarios autoadministrados a una muestra de funcionarios públicos que trabajan en los ministerios/secretarías sectoriales de la administración pública y se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a funcionarios de nivel medio y alto de los mismos ministerios/secretarías que conocen y/o participan en escenarios donde se toman ciertas decisiones de los programas gubernamentales. En este sentido, la unidad de análisis de la investigación es el funcionario público de nivel medio y alto que trabaja en temas misionales (sustantivos) en los ministerios y organismos públicos de los dos países.

Limitaciones del estudio

Debido a que este estudio pretende responder una pregunta de investigación amplia y para ello utiliza métodos mixtos, buscando evidencia que corrobore o rechace las hipótesis

⁷ Una distinción es que, mientras México es una República representativa, democrática y federal (Art. 40 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), Colombia es una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (Art. 1 Constitución Política de Colombia).

⁸ Exceptuando a Chile y Brasil.

planteadas en el diseño de la investigación, se encuentran algunos aspectos que limitan su alcance y resultados.

Durante el desarrollo del enfoque cualitativo (entrevistas) se presentan algunas inquietudes con respecto a la validez de medición, la validez interna y externa de la investigación.⁹ En relación con la primera, al utilizar el número de citas en las entrevistas para medir la frecuencia tanto del tipo de uso de la información de SyE como los atributos que inciden en dichos tipos de uso, es posible que el número de estas citas estuviera influenciado por el número de preguntas relacionadas con un tipo de uso o un atributo en particular y por la insistencia del entrevistador, sin que hubiese alguna intención de por medio, para que el entrevistado detallara algún concepto que no estaba claro o ampliara la respuesta.¹⁰

Por otra parte, a pesar de la revisión de varios estudios sobre los tipos de uso de la información de SyE, persisten inconvenientes relacionados con la claridad de los límites conceptuales entre los tres tipos de uso y los diferentes atributos empleados en el presente estudio. En algunos casos, en las entrevistas, no se sabía muy bien cómo clasificar un uso específico de la información de SyE. Cuando se presentaba alguna duda, el tipo de uso o atributo se clasificaba en los dos (o tres) tipos donde se presentó la ambigüedad.

En relación con la validez interna, en las entrevistas semiestructuradas se encuentra que, en algunos casos, los tipos de uso de la información de SyE (variable dependiente) podrían tener incidencia en las variables independientes (atributos). Particularmente, se observa que el uso simbólico (variable dependiente) incide en los atributos políticos (variable independiente) a través de una mayor confianza, legitimación y persuasión hacia otros actores involucrados

⁹ La validez de medición quiere decir que si la medida de un concepto realmente mide dicho concepto. La validez interna está relacionada principalmente con el tema de causalidad entre las variables de un estudio. Básicamente, este criterio responde a la pregunta ¿la variable independiente es responsable, al menos en parte, de la variación en la variable dependiente? En caso de que la variable dependiente incida sobre la variable independiente podría existir problemas de endogeneidad. La validez externa busca responder a la pregunta ¿los resultados del estudio pueden ser generalizados más allá del contexto de investigación donde se llevó a cabo? (Bryman, 2012).

¹⁰ Adicionalmente, debido a que con el método cuantitativo se analiza la intensidad del uso de la información de SyE y, con el método cualitativo se estudia la frecuencia del tipo de uso de dicha información, medido en el número de citas que se marcaron en las transcripciones, no se pueden realizar comparaciones directas entre los resultados de un método y los hallazgos del otro.

en la intervención pública. También, dicha persuasión y argumentación pueden incidir en la forma como los funcionarios perciben la utilidad de la información de SyE en la efectividad de las políticas públicas (atributos individuales). Para reducir este riesgo, por lo menos en las entrevistas, se tuvo en cuenta el orden cronológico (temporalidad) de los diferentes aspectos que el entrevistado mencionaba en su historia específica. En el caso de los cuestionarios autoadministrados, se incluyeron variables de control como la edad, el país, el nivel de estudios, entre otras, con el objetivo de determinar si la relación entre la variable dependiente y la(s) independiente(s) es verdadera, lo cual permite aumentar la validez interna del estudio.

Con respecto a la validez externa en el enfoque cualitativo, cabe mencionar que para realizar las entrevistas en México se enviaron oficios avalados por el CIDE, a nivel de director, director general y subsecretario de las dependencias misionales. En la mayoría de los casos, cuando la solicitud se enviaba a un subsecretario, el requerimiento se reenviaba a la dependencia que se consideraba la adecuada para responder entrevistas sobre este tema: planeación, evaluación, investigación o estadística. En Colombia, debido al escaso conocimiento que se tiene del CIDE, se prefirió optar inicialmente por los contactos del investigador y, luego, se tuvieron en cuenta las referencias de estos últimos sobre otros funcionarios con potencial para ser entrevistados (algo parecido a la estrategia de bola de nieve).¹¹

Los principales criterios que generan alguna inquietud en el estudio cuantitativo (encuestas) se relacionan con la validez de medición y la validez externa de la investigación. Con respecto a la primera, es importante verificar si las preguntas elaboradas sobre los tres tipos de uso de la información de SyE (y los atributos), tanto en el cuestionario autoadministrado como en la entrevista semiestructurada, realmente medían el tipo de uso que se pretendía estudiar. Para reducir este riesgo se revisaron diversos estudios sobre cómo se miden los usos de la

¹¹ El hecho que el acercamiento a los potenciales entrevistados en Colombia no hubiese sido de una forma más aleatoria, sino que estuviese permeado por el sesgo del investigador genera algunos límites metodológicos en el estudio. No obstante, la ventaja de esta estrategia fue llegar directamente a aquellos funcionarios cuyo perfil se ajustaba más a los requerimientos del estudio de manera más oportuna.

información de SyE y que incluían encuestas donde se preguntaban conceptos similares.¹² Así mismo, se realizó una prueba piloto, tanto en las encuestas como en las entrevistas, para saber cómo se entendían las preguntas que buscaban medir un concepto en particular.

Con respecto a la validez externa cabe señalar que se envió la encuesta por correo electrónico a todos los funcionarios de nivel medio alto de las secretarías escogidas,¹³ es decir, que la escogencia de los encuestados no fue aleatoria. Estos listados de correos electrónicos se obtuvieron de los portales web de Transparencia en el caso de México, y por solicitudes tipo derecho de petición, en el caso de Colombia. No obstante, en ocasiones la información no estaba actualizada o, también, por políticas restrictivas del ministerio/secretaría los correos de remitente desconocido son considerados *spam* o correo no deseado, razón por la cual no llegan al destinatario.¹⁴

Secciones de la investigación

El documento está organizado en cinco secciones, precedidas por la presente introducción y, al final, se presentan las conclusiones. La introducción contempla la pregunta de investigación, las hipótesis planteadas, la estrategia metodológica y la unidad de análisis utilizadas. En esta parte también se describen las principales ventajas de utilizar los métodos mixtos como estrategia de investigación para obtener una comprensión integral sobre el uso de la información de SyE.

¹² Particularmente, se revisaron las investigaciones de Moynihan y Hawes (2012), Moynihan e Ingraham (2004), Moynihan y Landuyt (2009), Johansson y Siverbo (2009), Speklé y Verbeeten (2009), Zaltsman (2010) y Julnes (2006), entre otros.

¹³ Inicialmente, los ministerio/secretarías seleccionadas fueron: salud, educación, desarrollo social y transporte. No obstante, debido a la escasa respuesta de estos ministerios/secretarías, se decidió ampliar el universo a otros sectores tanto en México (Economía, Agricultura y Medio Ambiente) como en Colombia (Comunicaciones, Cultura y Vivienda). En estas últimas, no fueron las mismas agencias porque en Colombia varios ministerios respondieron que no enviaban el listado solicitado.

¹⁴ Aunque hubo una alta tasa de respuesta de las encuestas (más del 16%), muchos de los cuestionarios no se tramitaron de manera completa (la tasa de respuesta de cuestionarios completos es de 11%). No obstante, la tasa de atrición (entendida como la acumulación de pérdida de información por la no respuesta) no fue muy alta, lo cual permite realizar pruebas estadísticas y econométricas básicas (ver Capítulo 4).

En el primer capítulo se hace una revisión de la literatura para responder inquietudes como: ¿Por qué es importante la información que brindan los sistemas de SyE al interior de las administraciones públicas? ¿Cuáles son los diferentes enfoques y teorías relacionadas con el uso de la información de SyE? ¿Cuál es el marco conceptual propuesto para desarrollar la presente investigación? De igual forma, se muestra la evidencia empírica relacionada con el limitado uso instrumental de la información de SyE en la toma de decisiones y la importancia de otros tipos de uso como el conceptual y el simbólico.

En el segundo capítulo se describen las características generales de los sistemas de SyE de México y Colombia: el contexto político en el que se implementan, los componentes y actores que participan en estos, y la evolución de los usos de la información brindada por los sistemas de SyE. Para este propósito se acude a fuentes secundarias con el fin de comprender mejor las bases que conforman los arreglos institucionales relacionados con estos sistemas.

Con el fin de profundizar en la explicación del porqué se usa la información de SyE en la toma de decisiones por parte de los gerentes públicos, el tercer capítulo presenta un modelo de teoría de juegos para formalizar la participación estratégica de dos actores (oferta y demanda), lo que arroja algunas luces para la investigación. Se analizan algunos atributos que se deben modificar para romper la estabilidad del juego como la presión política y social, la discrecionalidad de los gerentes públicos y el diferencial de costos de producir información de alta calidad y de baja calidad. Así mismo, se sugiere la importancia de romper la estabilidad del juego desde la demanda (los gerentes públicos) más que desde la oferta (los que brindan información de SyE).

En el cuarto capítulo se analizan los para qué y los qué de la investigación con el ánimo de profundizar en los factores que pueden contribuir a salir del Dilema del Prisionero descrito en el capítulo anterior. A través de evidencia empírica, se lleva a cabo un análisis cuantitativo teniendo en cuenta los hallazgos del capítulo precedente,¹⁵ utilizando la información recabada por parte de servidores públicos de Colombia y México por medio de cuestionarios

¹⁵ Es decir, teniendo en cuenta la importancia de realizar el análisis desde el punto de vista de la demanda e incluir los tres tipos de uso.

autoadministrados.¹⁶ Este ejercicio cuantitativo hace aún más evidente la importancia de vincular al estudio otros usos de la información de SyE en el análisis, como son el conceptual y el simbólico y, también, la necesidad de estudiar cómo se relacionan los atributos con los tipos de uso de la información de SyE.

Por tal razón, en el quinto capítulo del documento se desarrolla el método cualitativo y se presentan los principales hallazgos. Con base en la información recabada a través de entrevistas semiestructuradas, se desagregan los tres tipos de uso de la información de SyE y se elaboran cuatro historias generales que analizan los diferentes procesos (relación entre los atributos) que llevan a una alta frecuencia de un tipo de uso en particular. Igualmente, se estudian los vínculos que se desarrollan entre los diferentes tipos de uso y se explica cómo, en algunos casos, el uso simbólico promueve el uso instrumental de la información de SyE de programas.

Por último, se presentan las conclusiones. Se utilizan los resultados hallados en los capítulos anteriores para dar respuesta a la pregunta empírica de la investigación y se lleva a cabo un diálogo con los planteamientos de otros autores que han trabajado el tema, analizando las principales similitudes y diferencias del presente ejercicio con respecto a otras investigaciones que se han destacado, en los últimos años, en esta materia. Con base en lo desarrollado en los capítulos anteriores, se intenta dar respuesta a la pregunta teórica ¿Cómo se explican las variaciones en el uso de la información? Y se señalan las principales implicaciones en materia de política pública y una propuesta para avanzar hacia una agenda de investigación futura.

¹⁶ Se enviaron 1.800 cuestionarios autoadministrados a funcionarios de nivel medio-alto que trabajan en temas sustanciales (misionales) de los ministerios/secretarías de México y Colombia (salud, educación, desarrollo social y transporte, principalmente). El análisis cuantitativo se llevó a cabo a través de un estudio estadístico básico univariado, bivariado y multivariado.

Capítulo 1.

Revisión de la literatura y marco conceptual de la investigación

Los sistemas de seguimiento y evaluación de programas son herramientas administrativas que ayudan a mejorar la gestión del gobierno porque generan información necesaria para identificar y entender las causas de los logros y fracasos de la administración pública, y producen insumos para tomar mejores decisiones que incrementan la efectividad de las políticas públicas. Así mismo, la información que proporcionan los sistemas de SyE de programas¹⁷ contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, al establecer niveles de responsabilidad claros entre los funcionarios públicos y su obligación de rendir cuentas. En este sentido, los sistemas de SyE coadyuvan a democratizar la sociedad y el Estado, permiten consolidar procesos de desarrollo institucional y, por ende, fortalecen las instituciones democráticas (Cunil y Ospina, 2003).

En las últimas dos décadas, varios países de Latinoamérica han generado sistemas de información de SyE¹⁸ de diferentes programas y políticas públicas, buscando retroalimentar el ciclo y, de esta forma, producir políticas públicas más efectivas y transparentes que mejoren la calidad de vida de todos los ciudadanos.¹⁹ No obstante, la evidencia empírica obtenida en varios países demuestra que dicha información se está utilizando, pero de forma limitada (Askim, 2007; Moynihan, 2005; Pollit, 2006) y los gobiernos continúan implementando sistemas de SyE por lo que cabe preguntarse ¿Qué atributos inciden para que la información proveniente de estos sistemas sea utilizada realmente para la toma de decisiones por parte de los gerentes públicos?

¹⁷ En adelante, cuando se menciona *la información de SyE* o *el SyE* se entiende que se hace referencia a la información que brindan los sistemas de SyE de programas.

¹⁸ En el presente documento se utilizarán las frases *información de SyE*, *medidas de desempeño* e *información de desempeño*, de manera indistinta.

¹⁹ Aunque existen varios objetivos a los cuales apunta el SyE, principalmente la toma de decisiones y la rendición de cuentas, el alcance del presente estudio se enfoca en el primero, en la toma de decisiones. No obstante, no se desconoce la importancia que puede representar la rendición de cuentas en el uso de la información de SyE.

El objetivo de este capítulo es servir de base para incluir los principales elementos conceptuales que conforman el fenómeno del uso de la información de SyE en las políticas públicas y que se utilizan en el desarrollo de la investigación,²⁰ pero también, brindar los insumos necesarios para extender y consolidar los puentes requeridos para que la totalidad de los capítulos en el estudio tenga mayor solidez y coherencia.

Por tal motivo, en este capítulo se hace una revisión de la literatura para responder inquietudes como: ¿Por qué es importante la información de SyE al interior de las administraciones públicas? ¿Por qué aunque se usa la información en los procesos de toma de decisiones se realiza de forma limitada? ¿Cuál es el marco conceptual propuesto para desarrollar la presente investigación? Para llevar a cabo este análisis se divide este capítulo en tres grandes bloques.

El primer bloque responde, entre otras, preguntas básicas como: ¿Qué es información de SyE? ¿Cuál es su importancia al interior de las políticas públicas? ¿Para qué se utiliza la información generada por los sistemas de SyE de programas? ¿Cuáles son los principales tipos de usos de la información de SyE? ¿Qué muestra la evidencia sobre el uso de la información generada por los sistemas de SyE de programas? ¿Qué atributos influyen en el uso de dicha información? y ¿Cuáles son las principales teorías sobre el uso de la información de SyE?

El segundo bloque busca ahondar en la forma como se toman decisiones en ambientes ambiguos y complejos. Utilizando conceptos relacionados con la lógica de la consecuencia y de lo apropiado, se responde la pregunta de ¿Por qué no se usa la información de SyE para tomar decisiones en contextos ambiguos y complejos?

Finalmente, en el último bloque se describe la propuesta conceptual que soporta la presente investigación y que lleva al argumento central del estudio, el cual se puede resumir de la siguiente forma. En contextos de alta complejidad y ambigüedad, el tipo de uso predominante

²⁰ En este sentido, se entiende que el marco conceptual de una investigación es un conjunto de proposiciones teóricas, postulados, definiciones y conceptos en los que se enmarca la investigación y que sirven para interpretar los resultados obtenidos de la aplicación de la metodología de investigación (Ander-Egg, 1990).

de la información de SyE por parte de los funcionarios es el simbólico porque este comportamiento es el *apropiado* para alcanzar consecuencias relacionadas con legitimidad y movilización hacia la acción.²¹ Por su parte, en ambientes organizacionales de baja complejidad y ambigüedad, el tipo de uso más apropiado es el instrumental porque este comportamiento es el *apropiado* para que los servidores públicos alcancen consecuencias relacionadas con la elección.

1.1. El SyE de políticas y programas públicos

Para analizar el uso de la información de SyE se considera indispensable describir las características principales de este concepto, así como algunos elementos relacionados con el contexto donde interactúa dicha información. En este sentido, en un primer momento, se describe qué se entiende por información de SyE. También, resulta importante analizar cuáles son las principales características y los propósitos de la información de SyE, así como algunos aspectos contextuales que se requieren para alcanzarlos. Finalmente, se responden las preguntas: ¿Qué muestra la evidencia sobre el uso de la información de SyE? ¿Qué atributos influyen en el uso de la información de SyE? y ¿Cuáles son las principales teorías sobre el uso de la información de SyE?

1.1.1. ¿Qué es la información de SyE?

Los gerentes públicos necesitan contar con información relevante y oportuna relacionada con el desempeño de las principales políticas públicas para tomar mejores decisiones en los diferentes procesos de la administración pública, con el fin de propiciar mejores programas y políticas (Van Dooren, 2006; Moynihan, 2005; Weiss, 1982). Este tipo de información se denomina información de seguimiento y evaluación (SyE) de políticas y programas públicos.

²¹ Brunsson (2007) propone la existencia de cuatro preferencias (o roles) en un proceso de toma de decisiones: la elección, la responsabilidad, la legitimidad y la movilización hacia la acción. Esto se explica con más detalle en el texto.

En las últimas dos décadas, tanto países industrializados como en vías de desarrollo han implementado sistemas de SyE con el fin de ayudar a las personas encargadas de definir las políticas y programas públicos a rastrear los avances de un proyecto, programa o política y definir su impacto con respecto a sus objetivos planeados inicialmente. Pero, ¿Qué se entiende por información de SyE? ¿Cuáles son sus objetivos? ¿Por qué se utiliza de diferentes formas? ¿Por qué es tan importante usarla de manera adecuada para alcanzar políticas públicas más eficientes y efectivas?

Ante todo, resulta fundamental tratar de definir los conceptos: seguimiento y evaluación. Gran parte de los autores e investigadores conciben a la información de SyE como aquella que describe los resultados²² de los programas y las políticas, más que los insumos y procesos, con el fin de retroalimentar las acciones gubernamentales y, de esta forma, generar políticas y programas públicos más eficientes y efectivos.

Para este documento, *el seguimiento* se entiende como una función continua que utiliza la compilación sistemática de datos relacionados con indicadores para brindar una medición sobre el grado de avance y logros de objetivos, en relación con la utilización de recursos específicos (OCDE, 2002). Por su parte, *la evaluación* se concibe como una valoración sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en relación con su diseño, ejecución o resultados; su finalidad es determinar la pertinencia y el logro de objetivos, eficiencia del desarrollo, efectividad, impacto y sostenibilidad (OCDE, 2002).

Generalmente, realizar seguimiento hace referencia a la situación de una política o programa en relación con los objetivos o metas programadas en un momento dado (Kusek y Rist, 2004). Por su parte, la evaluación se refiere al uso de los procedimientos de investigación social para investigar sistemáticamente la efectividad de los programas donde interviene el gobierno (Rossi *et al.*, 2004). Aunque parecen dos conceptos completamente diferentes, en realidad se complementan bastante bien. Cuando la información de seguimiento envía señales sobre un

²² En este texto, se utiliza la palabra resultados de una política o programa para señalar los productos, efectos (*outcomes*) e impactos de las políticas y programas siendo coherentes con la metodología del World Bank (1996). No obstante, varios autores como Kusek y Rist (2004) utilizan la palabra resultados para referirse exclusivamente a los efectos (intermedios y finales) e impactos de dichas políticas y programas.

pobre o excesivo cumplimiento de una meta, se requiere realizar una evaluación para conocer las causas de dicho comportamiento antes de tomar una decisión que pueda afectar el programa o la política. Así mismo, la evaluación puede brindar señales sobre los principales aspectos o indicadores que debe monitorear el seguimiento con respecto a un programa o una política.

Con respecto a las similitudes y diferencias de las definiciones de SyE es importante señalar que algunos autores se refieren a la información de SyE como información de desempeño.²³ En este sentido, Pollit (2006b) define la información de desempeño como una información sistemática que describe los productos y efectos²⁴ de los programas públicos y las organizaciones (sean intencionales o no), generada por sistemas y procesos creados para producirla. Esto incluye la información generada por sistemas de monitoreo del desempeño, evaluaciones (internas y externas) y auditorías de desempeño (internas y externas).²⁵

Con respecto a la historia de la información de SyE, autores como Rossi *et al.* (2004) plantean que la evaluación sistemática de programas sociales comienza a desarrollarse en la década de los treinta, en los sectores de salud y educación pública, principalmente. El experimento del efecto Hawthorne ha sido nombrado muchas veces como uno de los ejemplos más famosos del SyE de dicha época. A finales de los años setenta, el enfoque de la NGP comienza a cobrar fuerza en varios países industrializados y se caracteriza por hacer gran énfasis en la rendición de cuentas (*accountability*) de resultados, más que de procesos, y por la incorporación de varias técnicas gerenciales del sector privado al sector público (Hood, 1995). Bajo este enfoque, los sistemas de SyE de programas son herramientas clave para promover la efectividad, la eficiencia y la rendición de cuentas en el sector público (Speklé y Verbeeten, 2009).

²³ Aunque no lo señalan explícitamente, se puede afirmar que Pollit (2006) y otros autores hacen referencia de manera indirecta a la información de SyE cuando describen la información de desempeño. En el presente documento, se utilizará de manera indistinta los conceptos de información de SyE y de información de desempeño.

²⁴ En este texto, se traduce *outcomes* como efectos y *results* como resultados.

²⁵ Para efectos de la presente investigación se tendrá en cuenta esta definición.

En el presente estudio se concibe un sistema de SyE de programas como un conjunto de lineamientos, instancias, herramientas y metodologías de SyE, cuyo principal objetivo es generar información que permita tomar decisiones a los gerentes públicos con el fin promover programas y políticas públicas más efectivas.

Una vez analizadas las definiciones más destacadas sobre estos conceptos, resulta útil responder algunas preguntas relacionadas con los principales objetivos de la información de SyE, aspectos que se revisan en la siguiente sección.

1.1.2. Principales propósitos del SyE de políticas y programas

Como se menciona anteriormente, el SyE busca generar información para que los gerentes públicos puedan tomar mejores decisiones y retroalimentar el ciclo de política pública con el fin de promover programas y políticas más eficientes y efectivas. No obstante, aunque este es uno de los más importantes, no es el único objetivo que persigue el SyE.

De acuerdo con Rossi *et al.* (2004) y Chelimsky (2006), la información de SyE tiene los siguientes propósitos:

- Mejoramiento de programa. Los hallazgos del SyE pueden generar información para mejorar el programa.²⁶ Esta información le puede servir a los diferentes involucrados en el proceso de SyE para responder preguntas relacionadas con la necesidad del programa, el diseño y el concepto del programa, su implementación, su impacto o su eficiencia.
- Rendición de cuentas (*accountability*). Para determinar si se cumplieron las expectativas programadas. Así mismo, esta información puede influir sobre diferentes decisiones

²⁶ En este sentido, de acuerdo con algunos investigadores, la evaluación se diferencia de otras investigaciones sociales porque son políticamente más sensibles (Weiss, 1993). Los actores involucrados en la evaluación (y el seguimiento) generalmente están conscientes de la relevancia de este tipo de estudios para los programas y políticas públicas (Leviton y Hughes, 1981). Es decir, que los hallazgos del SyE tendrán repercusiones potenciales (directos e indirectos), sobre el diseño e implementación de la política o programa objeto de evaluación.

como la continuación del programa, la asignación de recursos, reestructuraciones o acciones legales (Rossi *et al.*, 2004).

- Generar nuevo conocimiento. Lo cual significa responder preguntas de investigación sobre aspectos desconocidos de un programa o una política pública. Puede ser utilizada para temas de investigación y conocer, por ejemplo, cómo una determinada intervención puede ayudar a mejorar la implementación de un programa.
- Para mejorar la capacidad de las agencias. Es decir, utilizar la información de SyE para que la agencia pueda resolver problemas relacionados con los programas que coordina, desarrollar bases de datos, habilidades analíticas y prácticas gerenciales, entre otros.
- Ardides (artimañas) políticos o relaciones públicas. Algunas veces, la información de SyE tiene como propósito brindar un contexto político para una decisión que ha sido tomada con anterioridad. Otras veces, se puede llevar a cabo una evaluación porque se considera que pueden mejorarse las conexiones políticas o impresionar a quienes toman decisiones o financian los programas. También puede utilizarse como táctica dilatoria para apaciguar las críticas o aplazar decisiones difíciles (Rossi *et al.*, 2004).

Por su parte, Halachmi (2002) resume las dos razones principales para usar la información de desempeño (o de SyE): para fortalecer los procesos de rendición de cuentas²⁷ (*accountability*), y para mejorar el desempeño (de las organizaciones y de las políticas públicas).²⁸ No obstante, este autor llega a la conclusión que las medidas utilizadas en los procesos de SyE no pueden servir para alcanzar, de manera simultánea, ambos objetivos. Es decir, que las mediciones utilizadas para el SyE, cuyo propósito es la rendición de cuentas, no son compatibles con las mediciones utilizadas para la toma de decisiones tendientes a mejorar las políticas públicas, ya que responden a preguntas diferentes (Halachmi, 2002).

²⁷ La rendición de cuentas se puede entender como una relación social entre dos actores (individuales o colectivos) que incluye la obligación del que rinde cuentas de *informar, explicar y justificar* sobre dichas decisiones, así como la posibilidad de *enfrentar* consecuencias en caso de mala conducta (Bovens, 2010 y Schedler, Dimond y Plattner, 1999).

²⁸ La presente investigación hace referencia a este objetivo.

De acuerdo con lo anterior, la información que brinda el SyE de políticas públicas tiene el potencial para ayudar a mejorar la gestión del gobierno porque genera información necesaria para identificar y entender las causas de los logros y fracasos de la administración pública, y producen insumos para tomar mejores decisiones que incrementan la efectividad de las políticas públicas. Adicionalmente, el SyE puede contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática²⁹ si logra establecer niveles de responsabilidad claros entre los funcionarios públicos y su obligación de rendir cuentas (Cunill y Ospina, 2003).³⁰ No obstante, la información de SyE también puede ser utilizada para alcanzar objetivos personales y políticos que, poco o nada, pueden estar relacionados con el fortalecimiento de la democracia y el logro de un mayor bienestar de la sociedad.³¹

Aunque existen varios objetivos a los cuales apunta el SyE, principalmente la toma de decisiones y la rendición de cuentas, el alcance del presente estudio se enfoca en el primero, asumiendo los riesgos que esto implica. Por supuesto, no se desconoce la importancia que puede representar la rendición de cuentas en el uso de la información de SyE, ni tampoco la estrecha relación y la contradicción inherente entre estos dos objetivos. Como lo afirma Halachmi (2002), es muy diferente la información de SyE requerida para tomar decisiones, de la que se necesita para rendir cuentas. En este sentido, no resulta fácil estudiar uno de los dos objetivos sin dejar de lado su relación con el otro, pero es la apuesta de la presente investigación.

El hecho de enfocar el estudio en uno de estos dos objetivos implica asumir algunos riesgos. Uno de los riesgos es que cuando un sistema de SyE tiene dos o más objetivos, el funcionario público utilizará el que más le convenga de acuerdo con el contexto en que se encuentre

²⁹ Aunque un buen sistema de SyE no es suficiente para lograr todo esto, sí es necesario para que ello ocurra (Cunill y Ospina, 2003).

³⁰ Lo anterior no implica que la información de SyE se convierta en un requisito suficiente para lograr el fortalecimiento de las instituciones democráticas. En un sistema presidencialista se requiere contar, entre otros aspectos, con separación de poderes, pesos y contrapesos entre las ramas del poder, transparencia, defensa de los derechos individuales, etc.

³¹ Según Julnes (2006), la información de desempeño que se utiliza para llevar a cabo las evaluaciones puede presentar algunos inconvenientes, entre ellos están: el desplazamiento de objetivos, la atribución y la medición de la calidad del programa. Otros autores como Heinrich y Marschke (2010) afirman que debido a la experiencia y conocimiento adquiridos en el día a día, los agentes pueden comenzar a distinguir las debilidades o vacíos de los indicadores de desempeño para luego manipularlas (*gaming*) o explotarlas.

inmerso. Otro de los posibles riesgos es que cuando se analiza el uso de la información de SyE bajo el objetivo de rendición de cuentas, preferencias como la legitimación, la responsabilidad (ya sea para asumirla o evadirla) y, por qué no, la movilidad hacia la acción se vuelven más importantes (Brunsson, 2007), por lo que el tipo de uso simbólico puede cobrar mayor importancia.³² En este sentido, se puede sugerir (sujeto a validación y verificación) que el uso simbólico de la información de SyE puede ser más intenso cuando se incorpora a la rendición de cuentas como uno de los objetivos del uso de la información de SyE.

Ahora bien, aunque se quisiera, es prácticamente imposible analizar de forma aislada el uso de la información de SyE para la toma de decisiones sin abordar, por lo menos de forma tangencial, el uso de esta información para la rendición de cuentas. Al estudiar el uso simbólico de la información de SyE, como se menciona anteriormente, de alguna forma se tiene en cuenta también este segundo objetivo. De la misma forma, cuando se efectúan las entrevistas semiestructuradas para analizar de forma cualitativa el uso de la información de SyE³³ se toma en cuenta la forma como los funcionarios mencionan el objetivo de rendición de cuentas y, en tal caso, se clasifica en un tipo de uso específico según el contexto que narra el funcionario entrevistado, así:

- Cuando se toma alguna decisión (consecuencia) con base en dicha rendición de cuentas, este tipo de uso se considera instrumental.

- Cuando los funcionarios describen que hacen informes sobre la gestión de la organización o realizan ejercicios de *rendición de cuentas*³⁴ por cumplir una norma o un hábito organizacional, pero sin que implique cambios en la organización, se considera este uso como simbólico.

³² Ver sección 1.3. del presente capítulo.

³³ Ver Capítulo 5.

³⁴ En bastardilla, porque de acuerdo con la definición señalada unas líneas arriba, no correspondería estrictamente a un ejercicio de rendición de cuentas.

- Cuando los funcionarios narran que hacen informes sobre la gestión de la organización o se realizan ejercicios de rendición de cuentas para que otros actores conozcan o entiendan los procesos, estructura y/o resultados de algún funcionario o de la organización, se considera este uso como conceptual.

En resumen, aunque la rendición de cuentas no se tiene en cuenta como objetivo central para analizar el uso de la información de SyE, varios efectos de este objetivo (en términos de los tipos de uso estudiados) están presentes de manera implícita en diferentes etapas del proceso investigativo. Ahora bien, para alcanzar de manera satisfactoria el propósito relacionado con la toma de decisiones, se requiere contar con información de SyE que posea ciertas cualidades o características, pero también, los usos de este tipo de información. El primer elemento se detalla a continuación y el segundo se analiza en el acápite 1.1.6.

1.1.3. Características de la información de SyE

Para que los usuarios interesados utilicen la información de SyE para algunos de los propósitos señalados anteriormente, se requiere que dicha información cumpla, principalmente, con las siguientes características:

- Creíble. Información objetiva, de alta calidad, fácil de entender y que tenga validez externa e interna.
- Oportuna. Información disponible en el momento preciso que se requiere.
- Relevante. Información relacionada con los temas que los tomadores de decisiones consideran importantes.

Varios autores mencionan otras cualidades que debe contener la información de SyE. Por ejemplo, Leviton y Hughes (1981) consideran que debe existir una adecuada difusión de la información entre los generadores de la información y los usuarios potenciales, tanto como un mayor involucramiento por parte de los usuarios potenciales en el desarrollo de la información.

Por su parte, Weiss y Bucuvalas (1981) consideran que, además de la credibilidad, la información de SyE debe gozar de otras características como:

- Orientación hacia la acción. Es decir, que la implementación de los hallazgos no sea difícil de llevar a cabo.
- Conformidad con las expectativas de los usuarios. Que la información tenga alguna compatibilidad con los valores y visiones del mundo de los usuarios potenciales.
- Reto al *status quo*. Que incluya nuevos temas y perspectivas, así como retos a las premisas y arreglos institucionales existentes.

Aunque relacionada con la cualidad de orientación hacia la acción, Beyer y Trice (1982) sostienen que la información de SyE debe incluir una alta manipulabilidad de las variables a un costo razonable. Es decir, que los resultados o hallazgos de la información de SyE se puedan implementar a un bajo costo.

Ahora bien, para alcanzar de manera satisfactoria alguno de los propósitos mencionados anteriormente y superar los efectos adversos señalados, no basta con disponer de información de SyE adecuada y con cualidades específicas, también es indispensable conocer el contexto político y social donde convive esta información.

1.1.4. El contexto político-social y la información de SyE

Para lograr que la información de SyE alcance los propósitos para los cuales fue desarrollada, se requiere conocer muy bien el contexto en el cual se desenvuelve. De acuerdo con Weiss (1973), la evaluación (y el seguimiento) es una empresa racional que tiene lugar en un contexto político.

Si los evaluadores tienen en cuenta otros aspectos del programa como los objetivos políticos de los involucrados, sus motivaciones e intereses y la racionalidad escondida de los programas; logrando separar lo real de lo irreal y lo importante de lo no importante, habrá una mayor probabilidad de que su esfuerzo no haya sido en vano (Weiss, 1993).

En este sentido, la investigadora sostiene que quienes toman decisiones no les preocupa tanto la efectividad de un programa, sino la asignación de poder y autoridad, mas el desarrollo de coaliciones. Por tal razón, si quienes brindan información de SyE solamente se preocupan por los objetivos y las metas oficiales de un programa, dicha información no se tendrá en cuenta (Weiss, 1993).

De igual manera, Rossi *et al.* (2004) afirman que quienes se encargan de brindar información de SyE deben reconocer la existencia de múltiples involucrados y el hecho que la información de SyE es, generalmente, parte de un proceso político. Para ellos, es imperativo conocer la *ecología social* de la arena del SyE.

Finalmente, resulta fundamental comprender cuáles son los grupos más interesados en la información de SyE y sus estilos cognitivos, sin desconocer que los hallazgos del SyE son sólo un elemento en el proceso de toma de decisiones y que los tiempos políticos son diferentes a los tiempos del SyE (Rossi *et al.*, 2004).

1.1.5. El SyE y el proceso administrativo

Desde comienzos del siglo XX, Fayol identificó seis elementos esenciales del proceso administrativo: previsión, organización, dirección, coordinación y control (Fayol, 1982). Claramente, este enfoque partía de reconocer que cada una de estas funciones se debía desarrollar de manera racional y científica al interior de la organización, por lo que el margen de error se consideraba mínimo o no existía.³⁵ De tal forma, no se consideraba fundamental incluir una acción relacionada con la generación de información con el fin de retroalimentar y mejorar este proceso, por lo que la evaluación (y el seguimiento) no se consideró una función trascendental bajo esta perspectiva.

Más adelante, algunos autores realizaron ajustes a este proceso e incluyeron la función de evaluación como parte importante del proceso de la acción administrativa (Ramírez, 2010).

³⁵ La función de control se limita a que los procesos se ajusten a las normas y estándares establecidos de antemano.

Precisamente, el seguimiento y la evaluación son considerados en este documento elementos centrales del proceso administrativo.

De otra parte, la mayoría de los estudiosos del desarrollo de la política coinciden en afirmar que los elementos necesarios de todo proceso de la política pública son: “la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido” (Aguilar, 1993, p. 16). De esta forma, la evaluación (y el seguimiento) también se consideran aspectos fundamentales dentro del proceso de la política pública.

Por tal motivo, en la presente investigación se concibe al SyE como uno de los componentes principales tanto del proceso administrativo como del proceso de la política pública. De hecho, el objeto de este estudio se centra en la información generada por los sistemas de SyE, específicamente, en la información producida por los sistemas de SyE de programas públicos.³⁶ Bajo esta perspectiva, uno de los propósitos centrales cuando se implementan esta clase de sistemas es generar información que permita mejorar la toma de decisiones y, de esta forma, promover programas y políticas públicas más efectivas.³⁷

1.1.6. Uso y tipos de uso de información de SyE

Una vez descritas las principales características de la información de SyE y algunos de los elementos relacionados con el contexto donde interactúa dicha información, se presenta a continuación un análisis enfocado específicamente al uso de la información de SyE como variable dependiente de la investigación, así como los principales debates que giran entorno a este.

³⁶ En este sentido, no se hace énfasis en otros tipos de sistemas de SyE que tienen por objeto medir la gestión de los funcionarios, las agencias, los estados, etc.

³⁷ Por ejemplo, el Decreto 1290 de 2014, el cual reglamenta el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) en Colombia, establece que el objetivo de dicho sistema es “generar información de calidad para la toma de decisiones que permitan mejorar la efectividad de las formulación y ejecución de las políticas del PND...” (Art. 1, Decreto 1290 de 2014).

1.1.6.1. Diferencia entre uso, utilización e influencia de la información de SyE

En la sección anterior se describen los principales propósitos del SyE, entre ellos, generar nuevo conocimiento, optimizar las capacidades de las agencias, tomar decisiones para mejorar un programa o una política pública y rendir cuentas. Cuando se emplea esta información para algunos de estos propósitos (o todos) se puede decir que se está *utilizando* la información de SyE.

Hasta finales de la década de los 70, los estudiosos de la investigación de evaluación empleaban el término *utilización* de los hallazgos de la evaluación sin mayor preocupación. No obstante, Weiss (1979) comenzó a señalar la existencia de mucha confusión con este término y presentó siete modelos asociados a este concepto para avanzar hacia una mayor claridad, así: modelo de conocimiento, modelo de solución de problemas, modelo interactivo, modelo político, modelo táctico, modelo de iluminación y modelo de investigación como parte de una empresa intelectual de la sociedad.

A comienzos de la década de los 80, la misma Weiss (1982) preocupada por la utilización de la evaluación en otras formas diferentes a la instrumental, propuso modificar el término *utilización* por el de *uso*. Según ella, el empleo de la evaluación se puede llevar a cabo en formas más sutiles que la palabra *utilización* puede abarcar.

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua, el verbo *usar* se refiere a “ejecutar o practicar algo habitualmente o por costumbre”. El mismo texto registra que la palabra *uso* hace referencia al “empleo continuado y habitual de alguien o algo”,³⁸ para este caso, de la información de SyE.

No obstante, el problema no se resolvió de manera tan sencilla. Algunos autores consideraron que la palabra *uso* no es adecuada porque, entre otras cosas, incluye exclusivamente la noción de instrumentalidad. De acuerdo con Kirkhart (2000), el término *uso* es torpe, inadecuado e

³⁸ Real Academia Española (2016). Diccionario de la Lengua Española. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=uso>

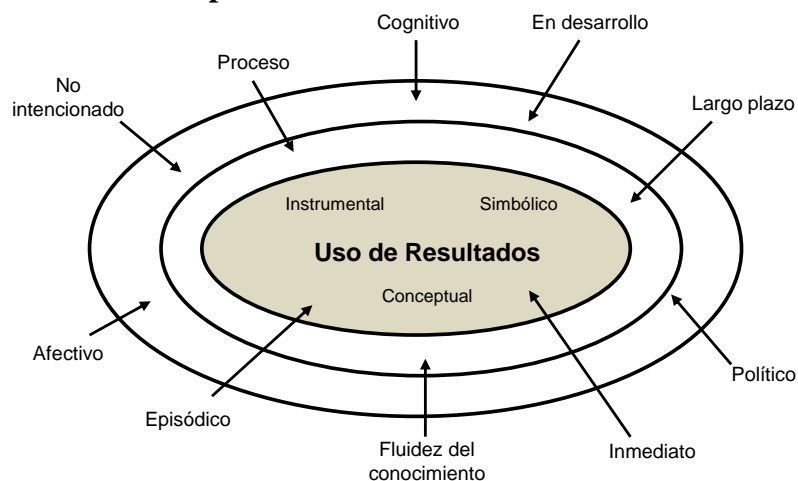
impreciso porque privilegia la perspectiva del *uso* basado en resultados y, por tanto, no se tienen en cuenta otras dimensiones del SyE.

De igual forma, la palabra *uso* es muy limitada porque está relacionada con la influencia del proceso de evaluación sobre los sistemas y las personas que están siendo evaluadas (Kirkhart, 2000), lo cual es solamente un tipo de uso (de proceso) como se detallará más adelante.

Aunque algunos investigadores han preferido utilizar el término *uso* y no el de *utilización*, Kirkhart (2000) enfatiza que ambos conceptos no son apropiados porque están relacionados con la influencia (directa) de los datos de los hallazgos de las evaluaciones y no incluyen (o no se consideran tan importantes) otros tipos de uso de la información de SyE (ver Gráfica 2). Ambos términos no son solamente instrumentales y coyunturales, sino también incluyen un propósito e influencia unidireccional (Kirkhart, 2000).

Gráfica 2.

Marco para entender el uso de la información de SyE



Fuente: Kirkhart (2000). Traducción del autor.

Para subsanar estos inconvenientes, Kirkhart y otros investigadores propusieron avanzar hacia una teoría integradora y emplear el término *influencia*, que busca abarcar las diferentes dimensiones bajo las cuales se emplea la información de SyE y en donde el *uso basado en resultados* se analice en un contexto más amplio. En este sentido, el concepto de *influencia*

se refiere a la capacidad o el poder de las personas o cosas para producir efectos sobre otras a través de medios tangibles o intangibles (Kirkhart, 2000).

Para propósitos de la presente investigación, se considera que un análisis tan exhaustivo sobre el concepto de *influencia* como lo propone Kirkhart, podría generar más ruido que claridad sobre lo que se desea probar, por tal motivo, se empleará en la investigación el concepto de *uso* y no el de *influencia*.³⁹ Esto no significa que el presente análisis será exclusivamente instrumental, intencional y unidimensional como lo sugiere esta investigadora. Este tema se profundizará en la sección sobre los tipos de uso de la información de SyE.

1.1.6.2. Revisión de literatura sobre el uso de la información de SyE

Aunque existe una literatura copiosa sobre el uso de la información de SyE, de acuerdo con Herbert (2014) existen tres grandes etapas relacionadas con este tema. La primera, comprende el período 1970 – 1986; la segunda, hace referencia al período 1986 – 2000; y la tercera, corresponde al período de 2000 hasta el presente.

En la primera etapa, los estudios se interesaban más por aspectos relacionados con el impacto directo de las decisiones en la toma de decisiones. Se desarrolla la taxonomía más duradera en relación con los tipos de uso de la información de SyE: instrumental, conceptual y simbólico/persuasivo (Leviton y Hughes, 1981).

Aunque existen varios estudios relacionados con la síntesis y revisión de la literatura del uso de la información de evaluación (y en algunos casos del seguimiento) de los programas y las políticas públicas, una de las primeras revisiones sobre el tema, considerada clásica por los estudiosos, fue la de los investigadores Cousins y Leithwood (1986). En ese primer análisis, los autores identifican 65 estudios sobre uso de la evaluación, los cuales se llevaron a cabo entre 1971 y 1985.

En general, según los autores, se observa que el uso de las evaluaciones es más fuerte cuando estas son adecuadas en términos de enfoque, sofisticación metodológica e intensidad; cuando

³⁹ Particularmente, los términos *uso* y *utilización* de emplearán de manera similar en este documento.

los hallazgos de las evaluaciones son consistentes con las creencias y expectativas de los usuarios; cuando los usuarios están involucrados en los procesos de evaluación y hay un acuerdo previo sobre los beneficios de la evaluación; y cuando los usuarios consideran que los datos reportados por la evaluación eran relevantes para solucionar sus problemas (Cousins y Leithwood, 1986).

Más adelante, en la segunda etapa sobre la literatura del uso de la información de SyE, Shulha y Cousins (1997) realizan una nueva revisión de la bibliografía y describen los desarrollos que ocurrieron a partir de la elaboración del documento de Cousins y Leithwood hasta 1996. Encuentran, entre otros, que existía una creciente importancia de las variables relacionadas con el contexto para explicar y entender mejor el uso de las evaluaciones; que a pesar de la importancia de los tres tipos de uso tradicionales (instrumental, conceptual y simbólico) en el léxico de los evaluadores hay reconocimiento y aceptación del uso *de proceso* como un nuevo concepto que genera preguntas de investigación importantes; y la expansión de los conceptos de uso desde un nivel individual hacia un nivel más organizacional (Shulha y Cousins, 1997).

En 2009, Johnson y otros investigadores toman como base los estudios anteriores pero se enfocan en 41 investigaciones empíricas llevadas a cabo entre 1986 y 1995 relacionadas con el uso de las evaluaciones que contenían un mínimo de estándares de calidad. Esta revisión examina cada uno de los 41 estudios teniendo en cuenta el tipo de uso (instrumental, simbólico, conceptual y uso de proceso), el enfoque del estudio, la muestra, la categoría de uso (implementación de la evaluación, escenario de toma de decisiones e involucramiento de los actores clave) y los hallazgos fundamentales (Johnson *et al.*, 2009). En esta etapa, Patton (1998) y otros investigadores resaltan la importancia del aprendizaje de los participantes que se involucraban en las evaluaciones (uso de proceso), así como la necesidad de estudiar el contexto en el que se desarrolla la evaluación.

En la etapa final de este proceso se revisan los conceptos de *utilización* y *uso* de la información de SyE y se define el nuevo concepto de *influencia*. Este nuevo marco conceptual se desarrolla a partir de los trabajos de Kirkhart (2000) como se explica en una

sección anterior. En este sentido, Herbert (2014) revisa y analiza la literatura relacionada con este nuevo marco conceptual y encuentra que los principales trabajos al respecto son los de Kirkhart (2000), Henry y Mark (2003a y 2003b), Alkin y Taut (2003), Hofstetter y Alkin (2003), Mark y Henry (2004) y Mark (2008).

1.1.6.3. Principales tipos de uso de la información de SyE

Dependiendo del investigador y del enfoque que pretenda llevar a cabo, existen diferentes clasificaciones sobre los tipos de usos de la información de SyE. Por ejemplo, Behn (2002) propone ocho formas de usar la información de desempeño: evaluación, control, presupuestación, motivación, celebración, aprendizaje, mejoramiento y promoción.

De otra parte, Askim (2007) sugiere cinco posibilidades de uso de la información de desempeño:⁴⁰

- Uso oportunista. Cuando busca apoyar posiciones de política pública preexistentes. En este sentido, los políticos y gerentes públicos no tendrán en cuenta o desacreditarán la información de SyE que contradice su posición sobre una política pública determinada (Pollit, 2006).
- Uso disfrazado. En este caso, los políticos y gerentes públicos construyen ideas sobre políticas públicas con base en información de SyE, pero no divulgan la fuente de dichas ideas.
- Uso desconocido. Mientras algunos políticos y gerentes públicos hacen explícito el uso de la información de SyE y otros no divulgan su fuente de información, otros la usan pero sin saberlo o recordarlo (conocimiento rastreado, *knowledge creep*).
- Uso de limpieza. La información de SyE se usa cuando hay escándalos, desastres o problemas.
- Uso circunstancial. Los políticos y gerentes públicos usan la información de desempeño en diferentes grados y formas, y bajo circunstancias diferentes.

⁴⁰ Otros propósitos de la información de SyE se pueden detallar en Moynihan (2009); Van Dooren, Bouckaert y Halligan (2010); Kroll (2012); y Sandison (2006).

Leviton y Hughes (1981) resumen los tipos de uso de la información de SyE más utilizados en el ámbito académico y los dividen en tres grandes ramas: *uso instrumental*, *uso persuasivo* y *uso conceptual*,⁴¹ los cuales se abordarán más adelante.

1.1.6.4. Propuesta integradora sobre el uso de información de SyE de Mark y Henry (2004)

Al igual que Kirkhart (2000), los investigadores Mark y Henry (2004) prefieren hablar de la *influencia* de la evaluación más que del *uso* de la evaluación. De acuerdo con ellos, a diferencia de la visión estrecha del *uso* de las evaluaciones, la *influencia* de la evaluación incluye, explícitamente, tanto los cambios que se producen en un lugar y un marco de tiempo específicos de la evaluación como los cambios que tienen lugar en otros lugares y momentos.

De otra parte, los modelos actuales de *uso* mantienen silencio sobre los tipos de mecanismos subyacentes a través de los cuales la evaluación puede tener sus efectos (Mark y Henry, 2004). Por tal motivo, estos autores proponen un marco que incluye los mecanismos subyacentes a través de los cuales los hallazgos y procesos de la evaluación influyen sobre las acciones y actitudes.

En dicho marco se clasifican estos mecanismos en tres niveles de análisis: individual, interpersonal y colectivo. Además de estos niveles de análisis, los mecanismos se clasifican en cuatro clases: procesos de influencia general, procesos cognitivos y afectivos, procesos motivacionales, y procesos de comportamiento (Mark y Henry, 2004). Con base en estos tres niveles de análisis y las cuatro clases de mecanismos se elabora el siguiente cuadro:

⁴¹ Aunque algunos autores critican conceptualmente estos tres tipos de uso de la información de SyE (Mark y Henry, 2004), son los más difundidos y utilizados en el ámbito académico.

Cuadro 1.

Modelo de mecanismos alternativos en la influencia de la evaluación

<i>NIVEL DE ANÁLISIS</i>	Individual	Interpersonal	Colectivo
<i>TIPO DE PROCESO</i>			
Influencia general	Elaboración, heurística y adquisición de habilidades	Justificación, persuasión e influencia de la opinión minoritaria	Ritualismo, audiencias legislativas, formación de coaliciones y consideraciones de política pública
Cognitivo y afectivo	Relevancia, opinión, actitud y valencia	Normas descriptivas locales	Defición de la agenda pública y aprendizaje orientado hacia la política pública
Motivacional	Objetivos y aspiraciones personales	Normas cautelares, recompensa social e intercambio	Incentivos estructurales y fuerzas del mercado
De comportamiento	Nuevas habilidades de desempeño individual en la práctica	Cambio colaborativo en la práctica	Continuación, suspensión o cambio del programa o política pública y difusión

Fuente: Mark y Henry (2004).

De acuerdo con el Cuadro 1, el uso instrumental corresponde a la fila del proceso de comportamiento y el uso conceptual se refleja en la fila del proceso cognitivo y afectivo. En contraste, el uso simbólico se refiere a un grupo selecto de los procesos de influencia interpersonal y colectiva (Mark y Henry, 2004). Este cuadro es la base de la propuesta integradora de la *influencia* de la evaluación que proponen los investigadores Mark y Henry.⁴² No obstante, debido a que esta propuesta sobre diferentes tipos de uso resulta demasiado detallada y poco operacional no se tiene en cuenta para la presente investigación.⁴³

1.1.6.5. ¿Se usa o no se usa la información de SyE?

A pesar del gran esfuerzo que muchos gobiernos han puesto en la implementación y uso de sistemas de evaluación nacionales/federales, sectoriales y subnacionales en las últimas dos

⁴² Para mayor detalle de esta teoría integradora de la influencia de la evaluación ver Henry y Mark (2003a) y Mark y Henry (2004).

⁴³ Adicionalmente, la pregunta de la presente investigación no gira en torno hacia todas las posibilidades de uso de la información de SyE sino en cómo se explican las variaciones de los tipos de uso de la información de SyE en las políticas públicas.

décadas (Taylor, 2011b; Cunill y Ospina, 2003; Newcomer, 1997), gran cantidad de evidencia indica que la información proveniente de dichos sistemas no ha permeado la toma de decisiones como se había planeado (Askim, 2007; Heinrich y Marschke, 2010; Moynihan, 2006; Moynihan y Hawes, 2010; Johanson y Siverbo, 2009; Weiss, 1982; Julnes, 2006; Hammerschmid *et al.*, 2013; y otros). Es decir, aunque se evidencia un uso instrumental limitado de la información de evaluación, los usos conceptual y simbólico parece ser más generalizado en países industrializados (Weiss, 1982).

Específicamente, Weiss (1982) señala que la evidencia sugiere que el SyE y los estudios de políticas públicas han tenido importantes consecuencias, aunque no necesariamente en la secuencia lineal (uso instrumental) que los investigadores esperaban. Dichos informes de SyE y estudios han brindado bases de datos, generalizaciones empíricas e ideas que influyen en la forma en que los tomadores de decisiones piensan y enfrentan los problemas relacionados con los programas públicos (uso conceptual); así mismo, les ha ayudado a reconsiderar estrategias de acción generales para alcanzar los objetivos programados.

En este sentido, la información de SyE tiene un efecto de *iluminación (enlightenment)*, ya que se utiliza para modificar la forma como los gerentes públicos enmarcan y definen los problemas; cómo los abordan y procesan; cuáles opciones se pueden descartar y cuáles se pueden perseguir; y cómo se conceptualizan los propósitos que se desean alcanzar (Weiss, 1982).

Por su parte, Beyer y Trice (1982) encuentran que la participación del uso instrumental de la información de evaluación, con respecto a otros tipos de usos, es muy baja (alrededor del 7 por ciento); mientras que la participación del tipo de uso conceptual es mucho mayor (cerca del 50 por ciento). Finalmente, estos autores sugieren que, en algunos casos, el uso de tipo simbólico puede ser más frecuente que el uso conceptual.

Peck y Gorzalski (2009) corroboran empíricamente lo señalado por Weiss, Beyer y Trice, encontrando que el uso conceptual predomina al interior de las organizaciones sobre el tipo de uso instrumental. Es decir, que la mayoría de las recomendaciones provenientes de la

información de SyE fueron consideradas como *buenas ideas* para trabajar en el futuro pero no para tomar decisiones de manera inmediata y directa. Si se desea incrementar el uso instrumental, señalan las investigadoras, las recomendaciones de las evaluaciones deben estructurarse mucho mejor. Se debe tener en cuenta el contexto del programa y la capacidad de las agencias, e incrementar el contacto entre los evaluadores y las agencias evaluadas (Peck y Gorzalski, 2009).

De acuerdo con Hojlund (2014), lo señalado anteriormente representa una primera paradoja en materia de SyE,⁴⁴ en la medida en que uno de los principales propósitos de la información de SyE, como es la toma de decisiones para mejorar la efectividad de los programas y las políticas públicas (instrumental), muy rara vez se alcanza. Así mismo, Pollit (2006) hace un estudio en varios países de Europa y encuentra que los políticos no manifiestan mucho interés por la información de desempeño salvo cuando había escándalos, desastres o problemas.

1.1.6.6. El uso de la información de SyE como objetivo final

Algunos investigadores como Henry (2000) han sostenido enfáticamente que el objetivo final del SyE no es el uso mismo sino el mejoramiento social. En este sentido, para la presente investigación el uso de la información de SyE se considera un medio y no un fin en sí mismo. Ahora bien, es importante aclarar que no todo uso produce automáticamente un mejoramiento social (ej. mejorar la calidad educativa, reducir los problemas de pobreza, etc.) y que no todas las formas de mejoramiento social se alcanzan a través del uso (Henry, 2000).

Cuando el *uso* se convierte en objetivo final (y no en medio), los evaluadores buscan las oportunidades más inmediatas y se pueden oscurecer los propósitos finales del mejoramiento social (Henry, 2000). Adicionalmente, uno de los tipos de uso (el simbólico) puede generar incentivos perversos porque termina beneficiando intereses egoístas y particulares y, por tanto, puede impedir que se logre el objetivo final de las evaluaciones y llevar a un desmejoramiento social. Esta es la paradoja de la persuasión (Henry, 2000).

⁴⁴ La segunda paradoja es la paradoja de la persuasión y se detalla más adelante.

1.1.7. Explicaciones teóricas sobre el uso de la información de SyE

Existen diferentes explicaciones teóricas que vinculan los atributos (variable independiente) con el uso de la información de SyE (variable dependiente).⁴⁵ En este texto se clasifican estas explicaciones desde tres perspectivas, teniendo en cuenta los desarrollos de Johansson y Siverbo (2009) y Saliterer y Korac (2013): económicas-rationales, sociológicas y multiteóricas.

Las dos primeras se refieren a enfoques teóricos más sencillos para explicar el uso de la información de SyE y se relacionan con la forma en que los autores clásicos Cousins y Leithwood (1986) agruparon las categorías que influyen en la misma. La primera categoría se relaciona con las características de la implementación de la evaluación e incluye los siguientes factores: calidad de la evaluación, credibilidad, relevancia, comunicación, hallazgos y oportunidad. La segunda, hace referencia a las características de la decisión o del escenario de la política pública y contiene los siguientes factores: necesidades de información, características de la decisión, clima político, información que compete, características personales y receptividad hacia la evaluación (Cousins y Leithwood, 1986). La tercera explicación, en la cual se enmarca la presente investigación, se refiere a respuestas multiteóricas que abarcan tanto explicaciones racionales/económicas como sociológicas.

1.1.8.1. Enfoques económicos – racionales (enfoques funcionalistas)

Este tipo de enfoques otorgan mayor preponderancia a factores como la calidad de la información de SyE, las herramientas gerenciales, al tiempo que dedican los funcionarios al uso de la información y la capacidad técnica para que la información de SyE sea considerada en los procesos de toma de decisiones. En este tipo de explicaciones se pueden incluir la teoría de la contingencia (Chenhall, 2003), el incrementalismo (Moynihan, 2006), así como los estudios de Julnes y Holzer (2001), Van de Walle y Van Dooren (2010), Speklé y Verbeeten (2009) y Newcomer, entre otros (ver el Anexo 2).

⁴⁵ Algunas formas de clasificación de los atributos que inciden en el uso de la información de SyE se pueden revisar en el Anexo 1.

1.1.8.2. Enfoques sociológicos

Estos enfoques tratan con características y procesos sociales principalmente. Para los investigadores que trabajan estos enfoques, el marco institucional, la cultura y al ambiente organizacional resultan fundamentales para que la información de SyE se tome en cuenta en procesos relacionados con la toma de decisiones. Bajo este enfoque se encuentran la teoría del comportamiento planeado (Ajzen, 1991), la teoría de la acción (Beyer y Trice, 1982) y la visión constructivista de Preskill y Torres (2000), así como los estudios empíricos de Moynihan y Pandey (2010), Moynihan y Landuyt (2009), Moynihan y Hawes (2010) y Askim (2007), entre otros (ver Anexo 2).

1.1.8.3. Enfoques multiteóricos

El argumento a favor de utilizar este tipo de enfoques es que se reduce el riesgo de no involucrar aspectos importantes de la realidad organizacional, razón por la cual se emplea en la presente investigación. El inconveniente es que hay un riesgo de convertirse en una mezcla muy compleja de elementos que explican un comportamiento determinado. Además, la utilización de estos enfoques lleva el riesgo inherente de mezclar teorías con diferentes premisas conceptuales básicas (Johansson y Siverbo, 2009).

Por ejemplo, bajo este enfoque, Johanson y Siverbo (2009) estudian tres tipos de explicaciones para la utilización de la Evaluación de Desempeño Relativa (RPE)⁴⁶ en los gobiernos locales en Suecia (ver Gráfica 3):

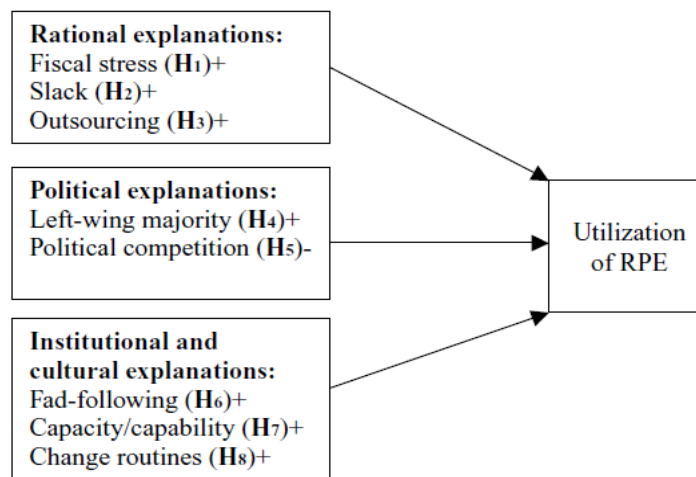
- *Explicaciones racionales.* Se analizan aspectos como presiones fiscales, disponibilidad de recursos y niveles de *outsourcing* de los gobiernos locales. Estos aspectos los asocian con la probabilidad de utilizar RPE.
- *Explicaciones políticas.* Se estudian temas como mayoría con ideología de izquierda en el concejo local y competencia política en los gobiernos locales. Estos aspectos los asocian con la probabilidad de utilizar RPE.

⁴⁶ RPE: *Relative Performance Evaluation*.

- *Explicaciones institucionales/culturales.* Se analizan tres aspectos, a saber: la tendencia a seguir el enfoque de moda en los gobiernos locales, las competencias administrativas y capacidades, y el desarrollo de rutinas que les permitan a las organizaciones cambiar fácilmente. Estos aspectos los asocian con la probabilidad de utilizar RPE.

Dentro de este enfoque, también se puede ubicar la teoría del diálogo (Moynihan, 2006), así como las propuestas de Saliterer y Korac (2013), Mark y Henry (2004), Weiss (1982), Kroll (2012) y Balthasar (2009) (ver Anexo 2).

Gráfica 3.
Marco Conceptual de Johanson y Siverbo



Fuente: Johanson y Siverbo (2009).

1.2. ¿Por qué se usa la información de SyE para tomar decisiones?

En las secciones anteriores se describen las características de la información de SyE, se revisa gran parte de la literatura relacionada con el uso de la información de SyE, y también la evidencia empírica sobre el uso de la información para la toma de decisiones. Adicionalmente, se describen los diferentes tipos de uso de la información de SyE y los principales enfoques teóricos que buscan vincular dichos atributos con el uso o los tipos de uso.

En esta sección se intenta responder la pregunta ¿Por qué se usa (o no) la información de SyE para la toma de decisiones?, teniendo en cuenta algunos elementos conceptuales como la lógica de la consecuencia, la lógica de lo apropiado, el marco institucional, la ambigüedad y la complejidad de los ambientes organizacionales o de política pública. Así mismo, se responde esta pregunta desde el enfoque de un solo actor y de varios actores que están involucrados en este fenómeno.

1.2.1. La lógica de la consecuencia y la lógica de lo apropiado en el uso de la información de SyE

Para entender mejor por qué los individuos utilizan la información de SyE en el proceso de toma de decisiones es sustancial analizar las dos lógicas más estudiadas en el ámbito organizacional: lógica de la consecuencia y lógica de lo apropiado.

De acuerdo con la lógica de la consecuencia, las acciones de los individuos dependen de su anticipación a los efectos futuros de las acciones actuales. Esto hace que cualquier elección que escoja un individuo dependa de cómo responda a cuatro preguntas: ¿Qué acciones son posibles? (alternativas) ¿Qué consecuencias futuras siguen a cada alternativa? (expectativas) ¿Cómo son valoradas las consecuencias asociadas a cada alternativa? (preferencias) y ¿Cómo se realiza una decisión entre alternativas en términos de valores y consecuencias? (regla de decisión) (March, 1994).

Este tipo de lógica hace parte de las teorías de acción racional y considera funcional al concepto de racionalidad limitada que utilizan, principalmente, los economistas y estudiosos de las ciencias políticas para explicar sus modelos de investigación. Bajo el concepto de racionalidad limitada los individuos toman decisiones utilizando una racionalidad intencional pero sus capacidades cognitivas están acotadas y la información con la que cuentan es incompleta (March, 1994).

De otra parte, cuando se considera que ni las preferencias, ni las expectativas de futuras consecuencias se tienen en cuenta en la toma de decisiones sino que, más bien, los individuos

cumplen o llenan *identidades* y siguen reglas y procedimientos que son vistos como apropiados para el contexto organizacional en el que se desenvuelven, se puede decir que los funcionarios utilizan una lógica de lo apropiado (March, 1994).

En este sentido, el individuo se encuentra inmerso en un marco desarrollado para liberar atención organizacional y debe obedecer las reglas (instituciones), porque al hacerlo se convierte en una estrategia de simplificación de la realidad que le permite tomar decisiones de manera mucho más sencilla que el cálculo racional (March y Olsen, 1989).

Bajo la lógica de lo apropiado, los individuos que toman decisiones se preguntan tres cosas: ¿Qué clase de situación es esta? (reconocimiento) ¿Qué clase de persona soy yo? (identidad) y ¿Qué hace una persona como yo en una situación como esta? (reglas). En este marco, las reglas e identidades definen los procesos (y rutinas) bajo los cuales se desarrolla y controla el flujo y uso de la información de SyE. ¿Cómo y quién debería compilarla? ¿Cómo debe ser resumida? ¿Cómo y a quién debe ser comunicada? ¿Cómo debe usarse y en qué contexto? (March, 1994). No obstante, al igual que la lógica de la consecuencia, la lógica de lo apropiado también enfrenta retos relacionados con la incertidumbre y, adicionalmente, el contexto, las identidades y las reglas pueden ser muy ambiguos. Así mismo, las identidades y las reglas cambian como parte de un proceso de adaptación entre las instituciones y su contexto (March, 1994).

En el presente estudio se considera que estas dos lógicas (consecuencia y apropiado) no son sustitutas ni independientes sino que, más bien, pueden complementarse aunque, dependiendo del problema organizacional que se esté estudiando, una de estas pueda tener un mayor peso. En esta investigación, el contexto institucional y las reglas organizacionales resultan fundamentales para incidir sobre las preferencias y expectativas de los individuos, aunque no se puede negar que lo contrario también ocurre.

Adicionalmente, también se asume que, en la medida en que se modifique el marco institucional en el que se encuentran inmersos los funcionarios de una organización, se puede

modificar la internalización de las identidades por parte de los individuos, así como sus preferencias y expectativas a la hora de satisfacer sus objetivos.

En este sentido, March (1994) considera que los factores organizacionales, cognitivos y motivacionales juegan un papel fundamental en moldear el comportamiento de los individuos dentro de las identidades y las reglas evocadas. Las identidades son creadas por incentivos externos y sanciones, sentido de competencia y autonomía, y por aprender el significado aceptado de los roles (March, 1994). En la medida en que exista una mayor internalización de las identidades es más probable que los individuos se apeguen más al cumplimiento de una regla específica (Ej. uso de la información de SyE para tomar decisiones).

1.2.2. Consecuencias de un cambio en el marco institucional relacionado con el uso de la información de SyE

En el mundo de las políticas públicas, la toma de decisiones está asediada permanentemente por problemas de incertidumbre porque no se conocen las consecuencias futuras sobre las decisiones actuales, y de ambigüedad porque no se conocen las preferencias futuras sobre esas consecuencias (March y Olsen, 1976).

Ahora bien, cuando se lleva a cabo un cambio en el marco institucional existente en una organización, como por ejemplo, la introducción de un sistema de SyE para que la información brindada por esta herramienta sea utilizada para la toma de decisiones y así producir políticas públicas más efectivas y eficientes, esta modificación no se lleva a cabo en el vacío o en una burbuja que se encuentra inmune a los factores relacionados con el contexto.

Todo lo contrario, esta modificación organizacional se desarrolla en un mundo donde prima no solo la ambigüedad y la incertidumbre, sino también las relaciones de poder y las asimetrías de información. Por tanto, no se puede esperar que el comportamiento automático de los individuos, cuando se implementan los sistemas de SyE, sea el de utilizar la información producida por estas herramientas para la toma de decisiones directa o de forma instrumental.

Cuando se implementa un sistema de información de este tipo, que busca modificar el comportamiento de los individuos en una organización (usar la información de SyE para la toma de decisiones), el individuo y la organización utilizan mecanismos de adaptación para responder a este nuevo cambio institucional (y a sus incentivos) siguiendo la regla (y utilizando estrategias como la del bote de basura), pero buscando no perder, sino más bien incrementar los beneficios y el poder que han alcanzado hasta el momento (lógica de lo apropiado).

La interacción entre cambio institucional, relaciones de poder, asimetrías de información, incertidumbre y ambigüedad puede ser tan compleja e idiosincrática en cada organización que el resultado sobre las preferencias y el comportamiento de los individuos puede ser muy diferente al planeado inicialmente. Es decir, que el tipo de uso que se alcance no será uno de tipo instrumental sino más bien uno conceptual o simbólico.

1.2.3. Uso instrumental de la información en ambientes ambiguos y complejos

Cómo se ha sostenido, desde los años 70 se ha probado que los resultados de las evaluaciones no han tenido gran impacto en la toma de decisiones. Uno de los inconvenientes es que se ha asumido que el proceso de toma de decisiones cuenta con una cantidad de premisas relacionadas con la racionalidad: acotación, intencionalidad, cálculo, significancia percibida y orden secuencial (Weiss, 1982).⁴⁷ En realidad, casi todas estas características están ausentes en el proceso de toma de decisiones y, aun así, hay programas y políticas públicas.

Así mismo, en un mundo de uso de información de política pública que se encuentra enmarcado por factores que fomentan la ambigüedad, el desarrollo de significado es mucho más importante que los resultados (March, 1994). Por tanto, bajo este enfoque se puede esperar un mayor uso de la información de SyE de tipo simbólico que instrumental.

⁴⁷ Además de lo anterior, Weiss señala que las razones por las cuales la información de SyE no se utiliza de forma directa (instrumental) son múltiples y complejas, entre ellas: i) mucha información de SyE y estudios de políticas públicas son simplemente guías de acción muy frágiles y/o ambiguas; ii) hay un vínculo cuestionable entre los hallazgos de SyE y cualquier recomendación (ej. Recorte) de algún programa; iii) la naturaleza de las agencias del gobierno (ej. Limitada capacidad de respuesta); iv) la necesidad de reconciliar intereses diversos; y v) la compleja naturaleza del proceso de toma de decisiones política (Weiss, 1982).

De acuerdo con Brunsson (2007), en ambientes altamente complejos, donde se requieren acciones coordinadas con efectos inciertos y de largo plazo, la racionalidad (y la lógica de la consecuencia) es el modo de inteligencia menos probable para tomar una decisión. Pero, en el caso de decisiones relativamente sencillas, que incluyen acciones simples, con efectos de corto plazo, la racionalidad puede ser la mejor elección (Brunsson, 2007).

En el primer caso, en el cual se pueden circunscribir casi todos los problemas de política pública y de presupuestación, si se requiere fortalecer el uso instrumental de la información de SyE no solo basta asegurar el compromiso de los presuntos actores, sino que además, se necesita conocer muy bien el contexto, así como las reglas e identidades (lógica de lo apropiado) que se desarrollan en los programas o políticas que se están evaluando. No obstante, el segundo caso también se presenta en el mundo de las políticas públicas aunque no de forma generalizada.

1.2.4. Internalización de la regla relacionada con el uso de la información de SyE

Para March (1994) no es suficiente con transformar una rutina organizacional específica para modificar un comportamiento, sino también se deben cambiar las normas (instituciones formales) y las tradiciones existentes (instituciones informales).

De acuerdo con March y Olsen (1989), si las reglas y los incentivos que promueven este cambio institucional (la implementación de sistemas de SyE) permanecen por poco tiempo, el cambio en el comportamiento esperado (el uso de la información de SyE para la toma de decisiones) no tendrá mayor efecto. Por su parte, si dichas normas e incentivos se prolongan por más tiempo (varias administraciones) es probable que tenga efectos aunque no, necesariamente, los planeados desde un comienzo.

Es decir que, en la medida en que la idea de utilizar la información de los sistemas de SyE para tomar decisiones permanece en la agenda de *soluciones por intentar* (modelo de bote de basura) durante varios años, puede permear poco a poco a la organización. En últimas, para

lograr esta permeabilidad de interiorizar un comportamiento en una identidad, se requiere *adaptarse* a los *mecanismos de adaptación* utilizados por los individuos y las organizaciones. Además de manipular las *soluciones por intentar* y las *disponibles* con el fin de controlar exitosamente los mecanismos de adaptación de los individuos y las organizaciones para alcanzar una verdadera permeabilidad de un cambio institucional, se pueden proponer otras estrategias. Por ejemplo, la manipulación de los patrones de distribución de la atención organizacional modificando la definición de éxito y fracaso (March y Olsen, 1989). En este caso una decisión tomada en la organización se debe considerar exitosa y premiarse, siempre y cuando se base en insumos provenientes de la información de SyE. De igual manera, cuando un individuo tome decisiones importantes al interior de la organización desconociendo la información de SyE disponible, este comportamiento debe considerarse inadecuado y sancionarse.

Finalmente, March y Olsen (1989) proponen la creación de nuevos símbolos y significados en la estructura organizacional para que tanto identidad y regla sean realmente internalizadas por los individuos. Para analizar esta última propuesta, March (1994) plantea que en un ambiente organizacional altamente ambiguo, tanto en las preferencias (lógica de la consecuencia) como en las identidades (lógica de lo apropiado), el significado no se establece para la toma de decisiones sino que la toma de decisiones se realiza para desarrollar significado.

En este sentido, cualquier intento por mejorar la toma de decisiones debe concebir a las decisiones como un instrumento de significado. El desarrollo de significado es la actividad organizacional central en la toma de decisiones (March, 1994). Los tomadores de decisión desarrollan, argumentan y comunican significado no solamente de las decisiones sino de la verdad sobre la forma como funciona el mundo.

Bajo esta perspectiva, el uso simbólico de la información de SyE puede desempeñar un papel fundamental para fomentar el uso instrumental en una organización. Cuando en un primer momento los tomadores de decisiones utilizan la información de SyE de forma instrumental, pero luego justifican, argumentan y comunican (Majone, 2014) este tipo de uso ante otros

actores involucrados en un programa o política pública, lo que buscan es generar confianza, legitimar y convencer sobre la importancia de esta manera de tomar decisiones. En este sentido, los tomadores de decisiones están creando significado sobre la forma como ellos suponen funciona el mundo. Esta confianza y legitimidad le brindan una mayor autonomía e identidad al tomador de decisiones para continuar y fomentar este tipo de comportamiento.

Por tal razón, el uso simbólico de la información puede desempeñar un papel muy diferente al que se ha analizado hasta el momento. En últimas, este tipo de uso de la información de SyE lo que busca es reducir uno de los problemas de la ambigüedad como es el desacoplamiento entre las decisiones y acciones que realizan los individuos (March, 1994), fomentando un uso instrumental de la información de SyE más intensivo.

1.2.5. Análisis del uso de la información de SyE con dos actores

Como se ha señalado, existen varias razones para explicar por qué un individuo no usa la información de SyE de forma instrumental. No obstante, el fenómeno se vuelve un poco más complejo cuando involucramos la participación de dos actores o más en el análisis. Por ejemplo, cuando se estudia el fenómeno desde la teoría de juegos, se puede considerar la existencia de dos actores, uno que ofrece la información de SyE y otro que usa dicha información de forma instrumental (Ej. Para tomar decisiones presupuestales sobre un conjunto de programas o políticas públicas).

Después del análisis realizado en la presente investigación, se llega a la conclusión que el uso de la información de SyE en las políticas públicas es un típico juego de Dilema del Prisionero con una fuerte dominancia hacia la no cooperación ya que los actores no tienen incentivos para desviarse de este equilibrio.⁴⁸

⁴⁸ El análisis del uso de la información de SyE desde la teoría de juegos se lleva a cabo con mayor detalle en uno de los capítulos siguientes del documento.

1.2.6. Análisis del uso de la información de SyE bajo el enfoque de actor múltiple

Además del análisis desde el punto de vista de dos actores, utilizando el enfoque de teoría de juegos, también se puede explicar el uso instrumental de la información de SyE a través del enfoque de actor múltiple. Cuando se analiza un fenómeno organizacional donde hay más de dos actores, las inconsistencias en preferencias (lógica de la consecuencia) e identidades (lógica de lo apropiado) no se eliminan sino que se conservan. Uno de los enfoques de actor múltiple más conocidos es el de toma de decisiones como formación de coaliciones (March, 1994).

Bajo este enfoque, la información de SyE puede ser utilizada por diferentes grupos de actores dentro de un subsistema de manera simbólica, ya sea para posicionar un tema específico dentro de la agenda pública o simplemente para legitimar un comportamiento en particular.⁴⁹

Para Sabatier y Jenkins-Smith (1999) un subsistema consiste en un conjunto de actores de diversas organizaciones públicas y privadas que están activamente preocupados con un asunto de política pública que buscan influenciar. En nuestro caso en particular, el subsistema es el conjunto de actores que están relacionados con la oferta y la demanda de la información de SyE y donde se podría evidenciar una especie de transacción o intercambio entre ellos (Ramírez, 2014).

Desde el punto de vista de la oferta de información de SyE, aquellos actores que generan o producen dicha información podrían conformar una coalición promotora dentro de este subsistema cuyo interés racional está relacionado con la posibilidad de producir información, buscando alcanzar la mayor cantidad de usuarios potenciales (presidente, secretarios/ministros, funcionarios, órganos de control y sociedad civil) y la mayor cantidad de objetivos posibles (toma de decisiones, rendición de cuentas, asignación de presupuesto, aprendizaje, etc.). Al llevar a cabo estas estrategias, se busca fomentar una mayor demanda por este tipo de información, y a la vez legitimar su importancia ante otros actores, lo que

⁴⁹ Algunos investigadores podrían clasificar este tipo de análisis como una versión ampliada del estudio de dos actores.

podría resultar, según ellos, en una mayor institucionalización (Mackay, 2007) y sostenibilidad del sistema de SyE.

Sin embargo, con respecto a los múltiples objetivos que busca alcanzar esta coalición de oferta, Halachmi (2002) llega a la conclusión de que las medidas utilizadas en los procesos de SyE no pueden servir para alcanzar, de manera simultánea, más de un objetivo porque responden a preguntas diferentes. En este sentido, cuando los generadores de información de SyE buscan alcanzar, de manera simultánea, varios objetivos y varios tipos de usuarios, esta información se termina usando de manera simbólica (y con fines de influencia) en detrimento del tipo de uso de la información instrumental de SyE.

Adicionalmente, esta primera coalición del lado de la oferta considera que los datos e información producidos por ellos se utilizarán de manera automática por los distintos usuarios y, por lo tanto, no les preocupa ni la forma cómo se entregue el mensaje, ni la oportunidad, ni la rigurosidad, ni la relevancia de lo que genera el sistema de SyE.

Desde el punto de vista de la demanda de información de SyE se pueden encontrar tres tipos de coaliciones promotoras. La primera coalición busca que la información de SyE responda a las necesidades y requerimientos particulares de los técnicos y gerentes públicos relacionados con la toma de decisiones (y la rendición de cuentas al interior de la organización o del propio gobierno). Otra coalición del lado de demanda estaría conformada por aquellos actores que solicitan y promueven el desarrollo de información de SyE, pero no necesariamente para utilizarla en la toma de decisiones porque esto limitaría su discrecionalidad (Ej. En la asignación de recursos públicos), sino para demostrar y legitimar que su organización fomenta este tipo de ejercicios racionales o para utilizarlas cuando requieren convencer a otros sobre una idea o una decisión previamente tomada (Brunsson, 2007). Finalmente, se podría mencionar otra coalición que promueve el desarrollo de los sistemas de SyE para reducir las asimetrías de información entre el gobierno y los ciudadanos, lo cual propiciaría una legitimación de las instituciones públicas y el fortalecimiento de la democracia (Cunill y Ospina, 2003).

1.2.7. ¿Cuál es el nombre del juego del uso de la información de SyE en el análisis de actor múltiple?

Las coaliciones que demandan información de SyE requieren información oportuna, relevante y rigurosa (porque esto es racional) pero no quieren perder la discrecionalidad de poder tomar decisiones porque, en un escenario de políticas públicas, hay muchas presiones políticas y clientelas a quien atender. Dicha discrecionalidad les permite alcanzar una mayor legitimidad porque pueden atender a varios clientes al mismo tiempo (Brunsson, 2007). Por tal motivo, estas coaliciones de demanda no realizarán mucho esfuerzo para que las coaliciones de oferta generen información oportuna, relevante y rigurosa porque esto les restaría discrecionalidad, sino que prefieren actuar bajo las reglas establecidas en la organización (lógica de lo apropiado).

Así mismo, de acuerdo con la teoría del diálogo (Moynihan, 2006) la existencia de ambigüedad en ámbitos organizacionales de política pública hace que la información de SyE no ofrezca razones precisas por las cuales un programa no alcanzó sus propósitos o tuvo problemas en su implementación (Weiss, 1982), lo cual genera que cada actor interprete de manera diferente los datos y la información de desempeño. Lo anterior termina siendo funcional para los servidores públicos (lógica de lo apropiado) porque les permite alcanzar un margen de discrecionalidad mayor para responder ante presiones externas.

Por su parte, como ya se mencionó, a la coalición que brinda información de SyE (oferta) también le conviene tener a muchos clientes y usuarios de la información de SyE (pero ninguno en concreto) y de esta forma fortalece su rol de legitimación (Brunsson, 2007). Se utiliza la lógica “yo genero evaluaciones e informes de SyE, quien quiera utilizarlos, ahí están”. En este sentido, a esta coalición no le interesa conocer el tipo, la calidad, el lenguaje, la factibilidad de las recomendaciones y el momento oportuno de entregar información de SyE a un usuario específico, entre otras cosas, porque resultaría demasiado costoso. De igual forma que las coaliciones de la demanda de SyE, esta coalición también actúa bajo las reglas establecidas en el juego (lógica de lo adecuado).

Los diferentes intereses y el pulso final entre estas coaliciones crean un subsistema caracterizado por una brecha que se hace cada vez más grande entre oferta y demanda de información de SyE, donde los actores que participan en la primera producen una información generalizada y homogénea para los diferentes usuarios que pretende alcanzar (sin preocuparse por sus intereses o requerimientos específicos), y donde los actores de la segunda no usan dicha información simplemente porque no se adapta a sus requerimientos de calidad, oportunidad, acceso o comprensión del mensaje y porque al utilizarla reduciría su grado de discrecionalidad a la hora de tomar decisiones. Si la usan será, principalmente, de forma simbólica.

En resumen, el no contar con información oportuna, relevante y rigurosa no solo es redituable para el evaluador (porque es muy costosa producirla) sino también para el usuario porque al no tenerla pueden utilizar más fácilmente las normas existentes en la organización; es decir, utilizar la lógica de lo apropiado, “como no cuento con información adecuada tengo que disponer de mi discrecionalidad”. Otras explicaciones que afectan el uso instrumental de la información de SyE, se explican en el Anexo 3.

1.3. Propuesta conceptual de la investigación

Una vez se ha hecho la revisión de la literatura y se han analizado las variables dependientes e independientes que inciden en el uso de la información de SyE en la toma de decisiones, así como las diferentes teorías que tienen relación con dicho uso y las razones por las cuales no se utiliza la información de SyE para tomar decisiones, se considera oportuno definir la propuesta conceptual que guía la presente investigación.

1.3.1. Tipos de uso de la información de SyE en el presente estudio

Como se mencionó anteriormente, Leviton y Hughes (1981) resumen los tipos de uso de la información de SyE más utilizados en el ámbito académico y los dividen en tres grandes ramas: uso instrumental, uso persuasivo y uso conceptual. La presente investigación se

enfoca en estos tres tipos de uso porque los considera apropiados para probar las hipótesis planteadas.⁵⁰

1.3.1.1. El uso instrumental

Este tipo de uso es, posiblemente, el que más ha recibido atención en la literatura (Burr, 2009). El uso instrumental se refiere a la aplicación directa de los hallazgos de las evaluaciones o de otro tipo de información a decisiones específicas (Leviton y Hughes, 1981). Cousins y Leithmood (1986) brindan diferentes ejemplos sobre este tipo de uso como la toma de decisiones sobre la financiación, la gestión y el funcionamiento de un programa o una política pública. Este tipo de uso de la información de SyE se puede observar cuando se toman decisiones inmediatas sobre un programa, o se está reasignando el presupuesto, o se está analizando el mérito de las agencias que están solicitando recursos, o cuando hay que realizar cambios operativos de manera inmediata durante la ejecución de un programa o política (Leviton y Hughes, 1981).

De acuerdo con Weiss, Murphy-Graham y Birkeland, (2005) y Weiss (1982) el uso directo e inmediato de la información de evaluación sobre los programas no se observa frecuentemente. Además es posible que muchos estudiosos no puedan reconocer este tipo de uso sino mucho tiempo después de que se hubiera realizado la evaluación (Burr, 2009).⁵¹

1.3.1.2. El uso simbólico o persuasivo

El uso simbólico (persuasivo o político) está relacionado con la utilización de la información de SyE para apoyar una determinada posición, justificar decisiones que fueron adoptadas por otros motivos, convencer a otros sobre una posición política o defenderse de un ataque (Leviton y Hughes, 1981). Particularmente, esta práctica se observa cuando las agencias utilizan información de SyE para justificar sus nuevas solicitudes presupuestales o para defenderse de eventuales recortes que la entidad rectora del gasto tenga necesidad de realizar

⁵⁰ En el análisis no se incluye el tipo de uso “de proceso” que se agrega en los años 90 a esta reconocida trilogía, principalmente con los estudios de Patton (1998). La razón principal es que la investigación se centra más en información de SyE de tipo sumativo que formativo. No obstante, el uso conceptual incluye algunos aspectos de este tipo de uso. Tampoco se utiliza la propuesta integradora sobre los tipos de uso de Mark y Henry (2004) porque no es el enfoque central de la pregunta de investigación y no es fácil de operacionalizar.

⁵¹ En este caso parece que el uso conceptual es un paso intermedio para alcanzar el uso instrumental final.

(Zaltsman, 2010). El tipo de uso simbólico se diferencia de los otros dos en que este requiere de una influencia interpersonal y conseguir que otros se comprometan con las implicaciones de las evaluaciones (Leviton y Hughes, 1981).

Algunos autores consideran este tipo de uso como un *mal uso* de la información de SyE (Shulha y Cousins, 1997) o que puede perjudicar el objetivo final de los programas o políticas públicas que consiste en el mejoramiento social (Henry, 2000), porque a través de este uso se busca obtener réditos particulares en contra de los beneficios para toda la sociedad. No obstante, otros investigadores sostienen que el mal uso de la información se presenta solamente cuando se modifican los resultados de las evaluaciones para satisfacer necesidades particulares, pero no cuando se usa la información de forma persuasiva (Weiss, Murphy-Graham y Birkeland, 2005). Esta investigación se inscribe en esta segunda apreciación.

En este sentido, la información de SyE se puede concebir como argumentación con dos dimensiones, un significado individual y un significado social (Valovirta, 2002). En la primera dimensión, el usuario de la información de SyE llega a conclusiones, con base en los datos proporcionados, con el fin de elaborar argumentos.⁵² La segunda dimensión se presenta cuando hay una interacción verbal con otros actores sobre los resultados de la información de SyE (Valovirta, 2002).

Para el anterior análisis se requiere distinguir las diferentes formas de argumentación: persuasión, legitimación, crítica y defensa. La persuasión ocurre cuando se trata de alcanzar la adherencia de otras personas alrededor de un argumento; la legitimación hace referencia a justificar acciones o circunstancias; la crítica se refiere a los esfuerzos para reducir la legitimidad; y la defensa se requiere para enfrentar una crítica real o potencial (Valovirta, 2002).

Para Majone (2014) el uso principal de la información de SyE es comunicar, justificar, legitimar y persuadir a otros sobre las decisiones que se tomaron anteriormente porque la profunda ambigüedad de la praxis no se puede eliminar mejorando las técnicas de

⁵² Esta dimensión se podría asemejar al tipo de uso conceptual.

verificación, medición y rigurosidad de la información, pero sí puede describirse y aclararse en la persuasión, la legitimación y la argumentación recíproca (Campbell, 1982).

En este sentido, se puede concebir al uso simbólico o persuasivo como la mejor forma de enfrentar escenarios ambiguos y complejos a través de la aplicación de la lógica de lo apropiado. Este tipo de uso es más común en situaciones en las cuales los criterios de decisión son ambiguos que en situaciones en las cuales son claros; más común cuando las medidas de desempeño son vagas que cuando estas son precisas; más común cuando otros mitos de legitimación (como la tradición o la fe) no son importantes que cuando los son (Feldman y March, 1981). Así mismo, este tipo de uso permite analizar la toma de decisiones no solo desde el punto de vista de un individuo, sino a nivel de múltiples actores utilizando, por ejemplo, el enfoque de coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999) que se esbozó anteriormente.

1.3.1.3. El uso conceptual

Finalmente, en el caso del uso conceptual o de ilustración (*enlightenment*), aunque no está vinculado directamente con la toma de decisiones, su utilización se realiza a través de generalizaciones y perspectivas conceptuales que genera la información de SyE. Cousins and Leithwood (1986) se refieren a este tipo de uso como educación para los tomadores de decisiones. Así mismo, Boyer and Langbein (1991) sostienen que este tipo de uso le permite a los tomadores de decisiones cambiar su forma de pensar sobre un tema en particular.

Henry y Mark (2003a) incluyen en este tipo de uso todo lo nuevo que se aprende de una evaluación en relación con el programa, sus participantes, su funcionamiento y sus resultados. En este sentido, este tipo de uso se relaciona muy estrechamente con el uso de proceso (Kirkhart, 2000).⁵³ Este uso es más difícil de medir porque hace referencia a un *cambio de cultura*, en el cual los diferentes funcionarios de la administración pública utilizan conceptos, herramientas y metodologías asociados con el SyE (Leviton y Hughes, 1981).

⁵³ Por esta razón, entre otras, este tipo de uso no se considera en la presente investigación.

Weiss (1982) advierte que la evidencia sugiere que el SyE y los estudios de políticas públicas han tenido importantes consecuencias, aunque no necesariamente en la secuencia lineal (uso instrumental) que los investigadores esperaban. Dichos informes de SyE y estudios han brindado bases de datos, generalizaciones empíricas e ideas (*enlightenment*) que influyen en la forma en que los tomadores de decisiones piensan, definen y abordan los problemas relacionados con los programas públicos (uso conceptual); así mismo, les ayuda a reconsiderar estrategias de acción generales para alcanzar los objetivos programados (Weiss, 1982).

Trabajos teóricos afirman que el uso instrumental se presenta en las organizaciones, pero es raro y limitado por una variedad de factores contextuales, mientras que los resultados de las evaluaciones tienden a contribuir conceptualmente a la comprensión más amplia en un campo, la cual puede influir más adelante en lo que sabemos y cómo tomamos decisiones sobre políticas y programas (Peck y Gorzalski, 2009). En parte por este motivo, Weiss, Murphy-Graham, and Birkeland (2005) sostienen que numerosos investigadores consideran que la influencia conceptual tiene el mayor impacto en la política pública con respecto a los otros tipos de uso.

1.3.2. Dimensiones de los tipos de uso de la información de SyE

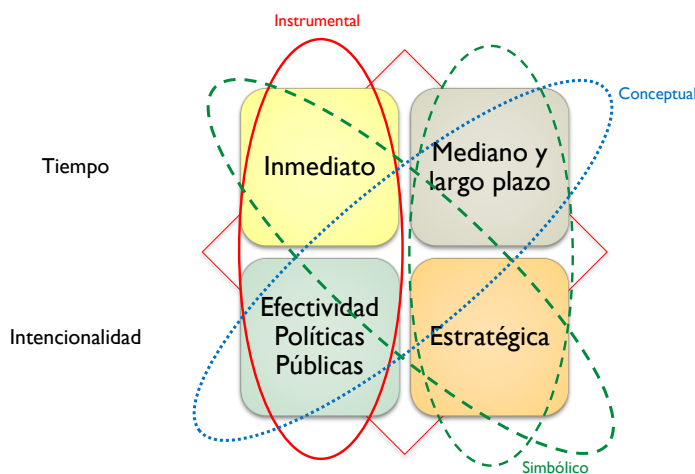
Para analizar mejor los tipos de uso de la información de SyE mencionados anteriormente, Kirkhart (2000) utiliza tres dimensiones básicas relacionadas con la toma de decisiones y que pueden servir de base para el análisis:

- *Intención.* Hace referencia a si los propósitos de la evaluación son intencionales o no intencionales.
- *Fuente de influencia.* Se refiere a que la evaluación se puede enfocar hacia los procesos o resultados de una política o programa.
- *Tiempo.* Es decir, si la influencia es inmediata, al final del ciclo del programa o política, o si es de largo plazo.

Para efectos del presente estudio no se tiene en cuenta la dimensión *fuerza de influencia*, ya que el enfoque empleado hace referencia al uso de los resultados de la información de SyE, por lo cual no se tiene en cuenta el uso de proceso (y el aprendizaje durante el proceso de la evaluación), aunque hay una relación estrecha entre el uso conceptual y el uso de proceso como ya se describió.

Utilizando este marco, se puede señalar que cuando los individuos utilizan la información de SyE de forma inmediata, directa y para mejorar la efectividad de los programas o políticas públicas se observa un uso instrumental. Cuando no se usa la información de SyE de forma directa sino para entender mejor cómo funciona un programa o para elaborar estrategias de mediano o largo plazo con la intención de mejorar la efectividad de las políticas o programas, se está en presencia de un uso de tipo conceptual. Finalmente, cuando la intencionalidad de usar la información de SyE se relaciona con el desarrollo de estrategias para alcanzar beneficios particulares, ya sea de forma inmediata o en el largo plazo, se observa un tipo de uso simbólico. Esta relación entre tipos de uso de la información de SyE y las dimensiones de tiempo e intencionalidad se aprecia mejor en la Gráfica 4.

Gráfica 4.
Dimensiones de los tipos de uso de la información de SyE



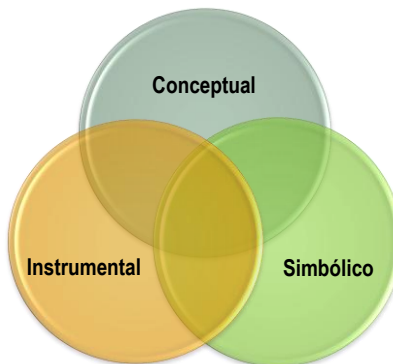
Fuente: Elaboración propia con base en Kirkhart (2000).

1.3.3. Relación complementaria de los tipos de uso de la información

De acuerdo con lo desarrollado anteriormente, se puede deducir que los tres tipos de uso de la información de SyE no se presentan de forma aislada, ni tampoco son usos sustitutos, es decir, no se puede afirmar que cuando está presente uno, los demás están ausentes. Todo lo contrario. Dependiendo del contexto, la relación existente entre los tipos de uso puede considerarse complementaria.

En este sentido, como lo manifestaron algunos expertos, es muy difícil observar el tipo de uso instrumental de forma pura y aislada (Weiss, Murphy-Graham y Birkeland, 2005). De esta forma, con una misma información de SyE se puede presentar uno o varios tipos de uso: instrumental, conceptual-instrumental, conceptual-simbólico, etc. Esta relación se puede esquematizar como la intersección de varios conjuntos (tipos de uso) en un diagrama de Venn (ver Gráfica 5).

Gráfica 5
Relación complementaria de los tipos de uso de la información de SyE



Fuente: Elaboración propia.

No obstante lo anterior, en algunos casos se puede concebir un tipo de uso como un paso intermedio para alcanzar un uso diferente. Por ejemplo, en algunas ocasiones, el uso conceptual se puede considerar como un paso previo para alcanzar un uso final de la información de SyE, ya sea instrumental o simbólico. Lo anterior sucede porque para tomar una decisión que pretenda mejorar la efectividad de un programa o para obtener beneficios

estratégicos, se requiere comprender previamente la información proveniente de la evaluación o del seguimiento.

De tal manera, el uso conceptual puede alcanzar tres usos específicos: mejor conocimiento del programa, pero sin tomar ninguna decisión (uso conceptual, propiamente); tomar una decisión a mediano o largo plazo para mejorar las políticas públicas (termina siendo un uso instrumental); o tomar una decisión a corto o mediano plazo para justificar o persuadir a alguien (simbólico).

Uso intermedio		Uso Final
Uso conceptual	→	<i>Enlightenment</i> (Weiss, 1982)
Uso conceptual	→	Uso instrumental
Uso conceptual	→	Uso simbólico

De otra parte, el uso simbólico puede ayudar a justificar, negociar y persuadir a otros con argumentos, de las razones por las cuales la información brindada por el SyE debe ser utilizada para tomar una decisión que busque mejorar la efectividad de una política o programa (uso instrumental). Pero también, se requiere utilizar la persuasión para generar confianza y legitimación hacia otros actores claves de un programa, una vez se haya tomado las decisiones requeridas para mejorar el desempeño de dicho programa.

En este caso, el uso simbólico se puede llevar a cabo antes (pre-decisional) o después (pos-decisional) de realizar un uso instrumental. Ahora bien, los principales hallazgos del estudio de Askim (2007) apuntan a que los políticos utilizan la información de SyE principalmente en la etapa pos-decisional (de forma simbólica). Así mismo, un uso que se considere final puede ser un paso intermedio para alcanzar otro tipo de uso o para influir sobre algún atributo en particular.⁵⁴

Uso intermedio		Uso Final
Uso simbólico	→	Uso instrumental
Uso instrumental	→	Uso simbólico

⁵⁴ Los atributos que influyen en el uso de la información de SyE serán analizados más adelante.

Las anteriores combinaciones suceden porque, como lo describe Majone (1997) “en el análisis de políticas, como en la ciencia y en el razonamiento ordinario, pocos argumentos son puramente racionales o puramente persuasivos. Una mezcla cuidadosa de razón y persuasión es de ordinario más eficaz que la utilización exclusiva de una o de otras” (p. 74). En este caso, el uso simbólico de la información de SyE no solamente es importante, sino fundamental, tanto para legitimar un tipo de uso (el instrumental) como para legitimar cualquier clase de intervención pública. La cuestión no es si utilizar o no la persuasión, sino la forma (intencionalidad) y el momento oportuno de hacerlo.

Finalmente, no es infrecuente observar casos en los que se presenten los tres tipos de uso con la información proveniente de las evaluaciones y el seguimiento. Una vez se recibe esta clase de información, el individuo requiere comprender por qué y cuáles son los cambios o recomendaciones que necesita el programa, a partir de las recomendaciones (en el caso de una evaluación), se debe negociar y persuadir a algunos superiores para hacer las modificaciones pertinentes, se toman las decisiones que el consenso (o la autoridad) haya determinado y, finalmente, se comunican a otros actores relevantes para obtener mayor legitimidad y confianza.

Uso intermedio		Uso intermedio		Uso intermedio		Uso Final
Uso conceptual	→	Uso simbólico	→	Uso instrumental	→	Uso simbólico

1.3.4. Atributos que influyen en el uso de la información de SyE

Una vez analizados los tipos de uso de la información de SyE, a continuación se describen los atributos generales contemplados en la investigación y que pueden influir en el uso de la información de SyE, así: racionales, individuales, organizacionales, políticos e institucionales.

1.3.4.1. Atributos tecnocráticos o racionales

De acuerdo con el enfoque racional o tecnocrático, el problema del uso limitado de la información de SyE surge porque no se cuenta con una adecuada recolección y análisis de la

información y, por tanto, no se puede obtener la mejor información para la toma de decisiones (Taylor, 2011b). En este sentido, no hay un ajuste adecuado entre la información proporcionada y las necesidades de los usuarios (Boyne et al, 2004, Halachmi, 2004; Julnes 2006; y Julnes y Holzer, 2001).

En este caso, algunos de los aspectos específicos que pueden influir en el uso de la información de SyE hacen referencia a la disponibilidad de herramientas adecuadas que puedan generar información para la toma de decisiones. Aquellas organizaciones que cuentan con elementos como indicadores de desempeño, planeación estratégica, matriz de marco lógico, teoría de cambio, portafolio de evaluaciones, etc., tendrán una mayor probabilidad de usar información para la toma de decisiones que aquellas que no los tengan (Taylor, 2011b; Newcomer, 1997; Julnes y Holzer, 2001).

Otro aspecto que puede influir en el uso de la información de SyE se refiere a la veracidad, oportunidad y confiabilidad (credibilidad) de la información producida para estos fines (Landry *et al.* 2003). En la medida en que la información disponible sea confiable y veraz se incrementará la posibilidad de utilizarla en la toma de decisiones (Poister y Streib, 1999).

Adicionalmente, la veracidad de la información no es fundamental si no está disponible en el momento que se requiere. En este sentido, la oportunidad de la información puede jugar un papel decisivo, ya que muchos funcionarios prefieren tener disponible algún tipo de información en el momento que se requiere tomar decisiones, sin importar que esta no cuente con el máximo nivel de veracidad.

Ahora bien, el hecho que la información esté disponible y sea veraz no es requisito suficiente para aprovecharla de manera adecuada. Si el funcionario o gerente de la organización no comprende la información que se le brinda y sus implicaciones en el momento de tomar decisiones, debido a que se encuentra escrita en un lenguaje muy técnico y/o complejo, su aprovechamiento tenderá a ser limitado. No sobraría tampoco, que los funcionarios que utilizan dicha información se familiaricen con los términos técnicos que se emplean de manera recurrente en estos reportes.

Así mismo, Rutter (2012) encuentra que el desarrollo de capacidades de los funcionarios para usar la información de SyE por parte de las organizaciones tiene un efecto importante si se desea incrementar la probabilidad de uso de dicha información para la toma de decisiones por parte de las organizaciones. En este mismo sentido, Johnson *et al.* (1995) prueban que cuando los funcionarios están altamente entrenados y educados es más probable que se utilice la información de desempeño para la toma de decisiones que cuando los funcionarios están menos entrenados.

Todos estos aspectos relacionados con los factores racionales son, indudablemente, indispensables para que se incremente la probabilidad de un mayor uso de la información de SyE para la toma de decisiones. Sin embargo, no son suficientes para lograr tal objetivo y se requiere la convergencia de otro tipo de factores. En otras palabras, la adopción de herramientas y medidas de desempeño no necesariamente significa que la información proporcionada por estas será utilizada realmente para tomar decisiones (Julnes y Holzer, 2001).

1.3.4.2. Atributos individuales

Estos atributos hacen referencia a los aspectos individuales de los funcionarios o gerentes de las organizaciones. Particularmente, para Van de Walle y Van Dooren (2010), las organizaciones y sus empleados pueden quedar atrapados en una mentalidad de pobre desempeño. Tales creencias permiten que se almacene determinada información en la mente de los individuos. Por lo tanto, cuando se presenta nueva información relacionada con el desempeño de la organización (de SyE, por ejemplo), su uso estará fuertemente condicionado por las creencias que el individuo tenga en ese momento (Van de Walle y Van Dooren, 2010).

Para Behn (2002) una de las barreras psicológicas que impiden un mayor uso de la información de SyE para la toma de decisiones es el miedo que esta provoca en los funcionarios. En la medida en que se perciba que este tipo de información no solo puede utilizarse para mejorar la efectividad de las políticas o los programas que desarrolla la entidad, sino también para controlar, cuestionar o supervisar el desempeño de la gestión de los mismos individuos, se puede reducir la probabilidad de su uso en la toma de decisiones. También para Mokate

(2000) los temas de SyE y medición del desempeño aún se perciben, al interior de la administración pública, como *monstruos* más que como *aliados* que contribuyen al fortalecimiento de la gestión pública.

De otra parte, autores como Perry y Hondeghem (2008) sostienen que aquellos funcionarios que presentan un alto nivel de *motivación hacia el servicio público* muestran una mayor probabilidad de usar la información de SyE para la toma de decisiones con respecto a aquellos que registran una baja motivación.

Otros investigadores como Rutter (2012) consideran que la baja demanda de información de SyE y el poco interés en usar este tipo de información se debe, en parte, a la percepción por parte de los gerentes o secretarios sobre la escasa utilidad que les pueda brindar a la hora de tomar decisiones trascendentales para su organización. Cuando se incrementa la percepción por parte de los funcionarios en relación con la utilidad de la información de SyE, se aumenta su uso para la toma de decisiones (Taylor 2011a).

Finalmente, aunque algunos investigadores comprueban empíricamente su escaso efecto sobre el uso de la información (Hammerschmid *et al.*, 2013), atributos como la edad, el género, la experiencia y el nivel de educación son factores que no se pueden desconocer dependiendo del contexto que se esté analizando. En la presente investigación estos últimos fueron considerados como variables de control y no como atributos individuales.

1.3.4.3. Atributos organizacionales

Otro grupo de atributos que puede afectar el uso de la información de SyE se refiere a los diferentes aspectos e incentivos que puede brindar la organización tanto de manera formal como informal. Al respecto, Rutter (2012) considera que la baja demanda de la información de SyE se debe, entre otros aspectos, a una falta de cultura que promueva este tipo de prácticas al interior de la organización. Así mismo, Taylor (2011b) señala varios estudios que vinculan el impacto de la cultura organizacional sobre el uso de la información de desempeño en la toma de decisiones. En este mismo sentido, una de las hipótesis que intentan probar

Moynihan y Hawes (2010) en su estudio es que el ambiente organizacional⁵⁵ donde se encuentran inmersos los funcionarios incide directamente en los valores relacionados con el uso de la información de SyE. Particularmente, una de las hipótesis que Taylor (2011a) prueba en su investigación es que las culturas racionales y jerárquicas en una agencia (australiana) están relacionadas significativamente con el uso de medidas de desempeño para la toma de decisiones más que las culturas de desarrollo y de grupo.⁵⁶

Moynihan (2005) enfatiza en la importancia de establecer rutinas al interior de la organización que fomenten el examen, la revisión, el escrutinio y la interpretación de la información de SyE que pudiera servir, en un momento dado, para tomar decisiones específicas. Finalmente, Klingner y Sabet (2005) reconocen que el uso de información compartida es fundamental para alcanzar una mayor efectividad de las políticas públicas y en las organizaciones. Lo anterior requiere de un vínculo sostenible entre información, conocimiento y sabiduría. Operacionalmente, se requiere de una gerencia del conocimiento en el aprendizaje organizacional que propicie una *espiral de conocimiento* a través de la cual, las innovaciones de los individuos ayuden a adaptar a la organización a los contextos que cambian de manera continua (Klingner y Sabet, 2005).

1.3.4.4. Atributos políticos

Otro grupo de atributos a considerar y que puede tener un efecto importante en el momento de emplear la información de SyE en las políticas públicas a nivel nacional es el de los aspectos políticos. Dentro de este tipo de atributos se encuentra el apoyo que brindan los ciudadanos al gobierno en los temas relacionados con el uso de la información de SyE. En este sentido, cuando los funcionarios perciben que los ciudadanos consideran importante la utilización de las diferentes medidas de desempeño por parte del gobierno, se incrementa la probabilidad de dicho uso (Moynihan y Hawes, 2010).

⁵⁵ Organizaciones que se caracterizan por tener ambientes donde hay creencias y normas compartidas, alto empoderamiento, mayor participación y aprendizaje tienden a incrementar el uso de la información de SyE (Moynihan & Hawes, 2010).

⁵⁶ Para su análisis, Taylor (2011a) describió cuatro tipos de culturas organizacionales: culturas de desarrollo (preocupadas por la flexibilidad, el crecimiento y la adquisición de recursos), culturas de grupo (preocupadas por la gente en la organización, la cohesión de empleados y la moral), culturas jerárquicas (preocupadas por la uniformidad, la coordinación, la eficiencia y la estabilidad organizacional) y culturas racionales (preocupadas por la productividad, el desempeño y el logro de metas).

Para Julnes y Holzer (2001), el éxito sostenible en el uso de las medidas de desempeño depende del apoyo continuado y sistemático de los funcionarios electos y del público en general. Así mismo, los grupos de interés (*stakeholders*) internos y externos pueden jugar un papel fundamental y tener una influencia positiva en el momento de adoptar medidas de desempeño (Julnes y Holzer, 2001).

Para Mackay (2007), uno de los factores de éxito en la implementación de sistemas de SyE es el liderazgo de este tipo de procesos por parte de un alto político influyente. Para tal fin se requiere de un funcionario con autoridad suficiente para promover la institucionalización del SyE, convencer a sus colegas acerca de su prioridad y destinar recursos para la creación e implementación de un sistema de SyE en el gobierno (Mackay, 2007).

Adicionalmente, Behn (2002) considera que una de las barreras que impide un mayor desarrollo de la utilización de medidas de desempeño para la toma de decisiones es el pensamiento de los ciudadanos, legisladores y políticos. Debido a que estos actores se preocupan más por aspectos que les generen beneficios a sí mismos en el corto plazo (y no les interesa los temas que tienen un mayor impacto en la sociedad), se reduce la probabilidad de uso de la información de SyE para la toma de decisiones. Se requiere entonces un cambio de pensamiento que fomente un verdadero uso de dicha información por parte del gobierno (Behn, 2002).

Siguiendo la misma línea, Pollit (2006) sostiene que los políticos no utilizan la información de SyE de manera instrumental (para tomar decisiones), aunque la pueden emplear para otros procesos (Pollit, 2006). Una de las razones del poco interés en el uso de la información de SyE de manera sistemática se debe a que muchas decisiones políticas están motivadas más por valores y creencias que por resultados y evidencias empíricas (Rutter, 2012). Es decir, los políticos prefieren guiar sus decisiones de política pública por aspectos netamente subjetivos (construcción de significado) que por información de SyE *más objetiva*. Utilizando la teoría de dialogo,⁵⁷ Moynihan (2006) explica que la información de desempeño

⁵⁷ Esta teoría rechaza el argumento del incrementalismo que afirma que la información de desempeño no se usa porque los gerentes tienen poco tiempo para analizar dicha información. De acuerdo con esta teoría, la información de desempeño es usada pero los significados asignados a cada dato son subjetivos e interpretados

se puede utilizar para fines políticos debido a la inherente ambigüedad en la interpretación de los resultados que brinda dicha información.

De otra parte, los cambios de administración en un país o una región pueden impulsar o debilitar la implementación y el uso de la información de SyE para la toma de decisiones. Las evidencias de Estados Unidos y los gobiernos municipales de Noruega asocian el uso de información de desempeño con establecimientos políticos más liberales (Moynihan y Hawes, 2010).

Por último, aunque una gran mayoría de autores analizados confiere especial relevancia a los atributos políticos al momento de usar la información de SyE, se considera importante señalar que otros pocos no llegan a la misma conclusión. Taylor (2011a), por ejemplo, encuentra en su estudio que el ambiente externo político y el apoyo de los grupos de interés (*stakeholders*) no juegan un papel significativo en el uso de la información de SyE para la toma de decisiones, contradiciendo varios de los resultados señalados anteriormente.

1.3.4.5. Atributos institucionales

Estos se refieren a las reglas de juego que pueden afectar el SyE de políticas públicas en un país e incluyen, entre otros, aspectos como: ¿Cuál ha sido la evolución de los sistemas de SyE? ¿Quién lidera el proceso de SyE en el país? ¿Cómo se realiza la coordinación entre los actores que generan la información de SyE? ¿Cuáles son sus objetivos y componentes? ¿Quiénes realmente la usan?

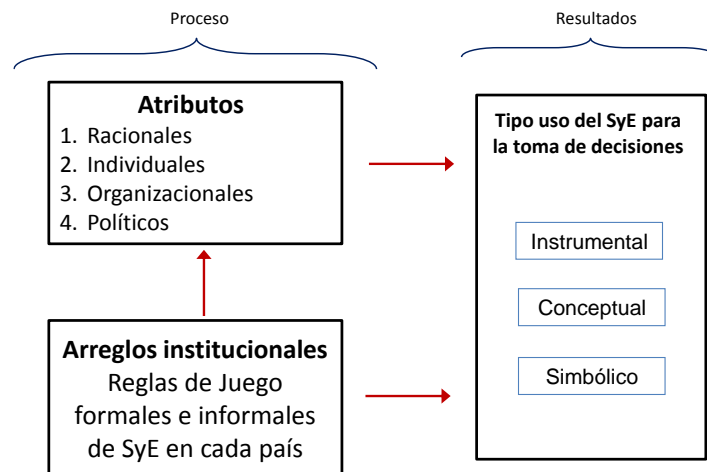
Aunque se asume de antemano que los arreglos institucionales pueden influir de manera directa o indirecta en el uso de la información de SyE, a través de su incidencia en los atributos mencionados anteriormente, estos arreglos no se analizan bajo la lupa cuantitativa sino que se lleva a cabo un análisis descriptivo con base en fuentes secundarias sobre su influencia en el tipo de uso de la información de SyE.⁵⁸ Con el fin de esquematizar la relación

por cada actor de acuerdo con sus propios valores, entrenamiento, motivaciones y características cognitivas (Moynihan, 2006).

⁵⁸ Este análisis se lleva a cabo en el capítulo de evolución de los usos de los sistemas de SyE de México y Colombia.

entre los diferentes atributos y los tipos de uso de la información de SyE se elabora la siguiente gráfica.

Gráfica 6.
Atributos que influyen en el uso de la información de SyE
Marco conceptual



Fuente: Elaboración propia.

1.3.5. Las preferencias y roles en el proceso de toma de decisiones y los tipos de uso de la información de SyE

Para Brunsson (2007) “las decisiones en sí mismas son actos intencionales y la intención detrás de las decisiones es elegir entre las opciones de acción futuras” (p. 4). Lo que significa que, cuando un individuo requiere tomar una decisión, usará el proceso de dicha decisión para apoyar o debilitar algunas de sus posibles consecuencias.

Pensando en la intención y las consecuencias, el individuo (y la organización) asume las preferencias (desde el punto de vista de la consecuencia) o los roles (desde el punto de vista de lo apropiado) que mejor se adapten a su contexto y al proceso de toma de decisiones.

De acuerdo con Brunsson (2007), cuando se requieren tomar decisiones relativamente sencillas, que incluyen acciones simples, con efectos de corto plazo, sin mucha coordinación,

la racionalidad puede ser la mejor elección. No obstante, en contextos de alta complejidad donde se requieren acciones coordinadas, con efectos inciertos y de largo plazo, la racionalidad es el modo de inteligencia menos probable para tomar una decisión. Por tal motivo, el autor propone la existencia de cuatro preferencias (o roles) en un proceso de toma de decisiones:

- *La elección (choice)*. Es la preferencia por excelencia de la lógica de la consecuencia. Se basa propiamente en la racionalidad e incluye la observación de todas las alternativas posibles y la ponderación de sus consecuencias para escoger la más apropiada. Este tipo de preferencia es común en procesos de toma de decisiones relativamente sencillos y estaría más relacionada con el tipo de uso instrumental. Las siguientes preferencias están más relacionadas con los roles e identidades que asumen los individuos (y la organización) para enfrentar contextos de alta complejidad (lógica de lo apropiado).
- *La legitimidad*. Se presenta cuando la desconexión entre decisión y acción se toma como una solución más que como un problema de implementación. Cuando hay inconsistencia en las normas, las organizaciones actúan de acuerdo con algunas normas y deciden de acuerdo con otras. Al ser más una solución que un problema, estas inconsistencias permiten ganar legitimidad sobre varios actores externos (Brunsson, 2007).
- *Responsabilidad*. Hay momentos en los que se busca asumir la responsabilidad sobre un proceso o tarea, pero hay otros en los que se prefiere evadir o diluir la responsabilidad (Ej. La responsabilidad de hacer recortes presupuestales). En algunos casos, señala Brunsson (2007), el efecto de la responsabilidad de las decisiones puede ser usado para crear legitimidad para una situación más que para una acción.
- *La movilización de la acción*. Un problema fundamental de las organizaciones es lograr la coordinación y la acción colectiva. De acuerdo con Brunsson (2007) algunas veces el proceso de toma de decisiones se utiliza para resolver este problema, por lo tanto esto afecta el diseño mismo de las decisiones. Con el objetivo de movilizar la acción, las organizaciones intentan asegurar el compromiso de los potenciales actores. Muchas veces

este compromiso se logra a través de la legitimación, la confianza y la persuasión (Majone, 2014). Así mismo, cuando hay fuertes motivaciones y expectativas sobre una acción específica, estas se consolidan a través de un proceso de irracionalidad y permiten un mayor grado de compromiso por parte de los actores (Brunsson, 2007). A través de este rol, la organización busca que la acción se agilice, pero también que se retrase.

En la medida en que el contexto sea *más irracional*, el tipo de uso de la información de SyE será más de tipo simbólico. En la medida en que el contexto es *más racional*, el tipo de uso será más instrumental. En ambientes organizacionales que buscan generar respuesta a los innumerables problemas de política pública y se caracterizan por ser altamente complejos, el rol menos utilizado en el proceso de toma de decisiones es el de elección (racional), lo cual lleva a que en este tipo de ambientes el uso instrumental sea el más perjudicado.

Estas preferencias y roles que se asumen en el proceso de toma de decisiones pueden incidir directa o indirectamente en los tipos de uso de la información de SyE. En este sentido, es posible sugerir que cuando prima la elección (y la movilización hacia la acción) se puede llegar a un uso directo e inmediato de la información de SyE sobre un programa o política pública, sobre todo, si el tipo de decisión hace referencia a acciones relativamente simples, con efectos de corto plazo, que no requieren amplia coordinación. Es decir, decisiones relacionadas con temas muy operativos o de implementación en una intervención pública.

De igual forma, se considera que cuando sobresalga el rol de legitimidad (y de movilización hacia la acción), es más fácil que se alcance un tipo de uso de la información de SyE relacionado con la persuasión, justificación o legitimación; es decir, un tipo de uso simbólico.

Desde el punto de vista de la intención cabe señalar que, si se busca un uso instrumental de la información de SyE, se requiere buscar incentivos o ambientes que estimulen a *la elección* como principal preferencia del individuo o de la organización. Pero, si lo que la organización o el individuo pretenden es utilizar de manera simbólica la información de SyE, el rol que se adapta más a este tipo de uso es *la legitimidad*.

Finalmente, cuando la organización o el individuo no pretenden tomar una decisión específica, porque no les interesa asumir una responsabilidad de negociar con otros o liderar (apoyar) todo lo relacionado con dicha decisión, porque solamente les interesa conocer o entender mejor el funcionamiento de un programa a partir de la información de SyE (uso conceptual), el rol que más se ajusta a este tipo de intención es *la responsabilidad* (y elección).

Rol de elección (y movilización hacia la acción)	→	Uso instrumental
Rol de legitimidad (y movilización hacia la acción)	→	Uso simbólico
Rol de responsabilidad (y elección)	→	Uso conceptual

No obstante, como sucede con los tipos de uso de la información de SyE, en la práctica del proceso de toma de decisiones se puede presentar más de un rol y, algunas veces, los cuatro (Brunsson, 2007). Es decir, que si la intención de la organización es realizar un uso instrumental y simbólico de la información de SyE, de manera simultánea, los roles y preferencias que se ajustan a estas consecuencias son los de legitimidad y elección, pero también se pueden presentar los roles de responsabilidad y de movilización hacia la acción.

En resumen, en contextos de alta complejidad y ambigüedad, el tipo de uso predominante de la información de SyE por parte de los funcionarios es el simbólico porque este comportamiento es el *apropiado* para alcanzar consecuencias relacionadas con legitimidad y movilización hacia la acción. Por su parte, en ambientes organizacionales de baja complejidad y ambigüedad, el tipo de uso más apropiado es el instrumental porque este comportamiento es el *apropiado* para que los servidores públicos alcancen consecuencias relacionadas con la elección. Ahora bien, las instituciones pueden incidir en dicha complejidad y ambigüedad organizacional, a través de los distintos atributos, razón por la cual también influyen de manera directa o indirecta en los diferentes tipos de usos de la información de SyE.

1.3.6. La relación entre arreglos institucionales, atributos, roles (preferencias) y usos de la información de SyE

Para entender mejor cómo interactúan los diferentes elementos expuestos hasta el momento, arreglos institucionales, atributos, roles (preferencias) y usos de la información de SyE, se propone utilizar conceptos tanto del institucionalismo histórico como del institucionalismo de la elección racional.

Este marco conceptual propuesto por Katznelson y Weingast (2005) concibe a las instituciones como reglas de interacción que intentan resolver problemas clave de la interacción humana.⁵⁹ En este sentido, las instituciones pueden cambiar las probabilidades de formación y acción de las preferencias⁶⁰ y los roles.

Aunque ambas corrientes teóricas presentan importantes discrepancias a nivel de preferencias (imputadas vs. causadas), juegos (un juego no cooperativo vs. varios juegos en secuencia y tiempo), ambientes (menos complejo vs. más complejo) y resultados (predicciones vs. generalizaciones), en los últimos años se han acercado de manera importante utilizando como punto de contacto las instituciones (Katznelson y Weingast, 2005).

Bajo este marco, los individuos (y las organizaciones) toman decisiones intencionales relacionadas con los tipos de uso de la información de SyE en contextos de complejidad y ambigüedad, basados en sus preferencias (lógica de la consecuencia) y en los roles e identidades que desempeñan en dicho ambiente (lógica de lo apropiado), pero dentro de un conjunto de instituciones.

⁵⁹ Particularmente, para Katznelson y Weingast (2005) las instituciones se conciben como arreglos estables que pueden durar largos períodos pero que también pueden generar profundos cambios al status quo. Por su parte, North (1996) argumenta que las instituciones, en tanto reglas de juego, influyen en el comportamiento económico de los agentes y, por tanto, condicionan los resultados de los mercados económicos y políticos.

⁶⁰ Las preferencias son una categoría muy amplia y están relacionadas con creencias, valores, intereses, emociones y más de un tipo de situación de elección (Katznelson y Weingast, 2005).

También los arreglos institucionales en materia de SyE que han evolucionado en cada país influyen sobre los cuatro atributos propuestos (políticos, organizacionales, individuales y racionales), los cuales a su vez inciden en la formación de preferencias y la delineación de los roles que determinan, en última instancia, las cualidades y efectos de la agencia humana; en este caso el tipo de uso (o tipos de uso) de la información de SyE. Así se puede explicar cómo interactúan estos elementos para alcanzar cada uno de los tres tipos de uso de la información de SyE, de la siguiente manera.

1.3.6.1. Uso instrumental

La interacción de varios de los elementos enunciados anteriormente que resulta en el uso instrumental de la información puede ejemplificarse de la siguiente manera. En Colombia, con el cambio de administración en 2002 se modificaron varias reglas relacionadas con el sistema y uso de la información de SyE (Ver siguiente capítulo). Uno de estos arreglos está relacionado con la creación de instancias denominadas *controles de gestión*, a través de las cuales la Presidencia coordina una serie de reuniones con altos funcionarios del gobierno (ministros, viceministros y directores) para analizar, entre otros aspectos, el avance de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND), utilizando información del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno, Sigob (arreglos institucionales de SyE).

Este cambio de reglas estimula y obliga a que los altos funcionarios apoyen el uso de este tipo de información al interior de sus agencias (atributos políticos). Gracias al apoyo de los altos funcionarios y su motivación hacia el servicio público (atributos individuales), en varios ministerios se empiezan a realizar reuniones periódicas, anticipándose a las reuniones de Presidencia, para analizar los avances y cuellos de botella en el sector y a coordinar sus sistemas de información internos con la información proveniente del Sigob (atributos organizacionales). Estas reuniones periódicas y la coordinación con sistemas de información internos generan incentivos para que el alto funcionario cuente con información más oportuna (al día con la fecha de reunión en Presidencia), relevante y robusta (atributos racionales).

Al contar con esta información, los controles de gestión se van convirtiendo poco a poco en instancias más técnicas (participan el Departamento Nacional de Planeación, Presidencia, el alto funcionario y su equipo, y algunas veces el Ministerio de Hacienda y Crédito Público), que tratan de encontrar la salida más eficiente y efectiva a los problemas que presentan las entidades (en este caso se privilegia el rol de elección).

Cuando la situación no se considera demasiado ambigua y compleja, se toman las decisiones necesarias para destrabar el avance del programa que presentaba inconvenientes (uso instrumental). Cuando el ambiente es muy ambiguo y complejo por múltiples razones (Ej. Había necesidad de expedir una ley o cambiar el presupuesto lo que hacía necesario coordinar con otros actores, la información de SyE no daba mucha información sobre causalidades, etc.), se programan reuniones directamente con el Presidente de la República (algunas veces se hacen en presencia del DNP y otras a puerta cerrada). Esta interacción, seguramente muy simplificada y omitiendo varios factores, se puede esquematizar de la siguiente forma:

Arreglos institucionales de SyE en un país → Presencia⁶¹ de atributos políticos + Presencia de atributos individuales → Presencia de atributos organizacionales + Presencia de atributos racionales → Rol de elección (y movilización hacia la acción) → Uso instrumental de la información de SyE.

1.3.6.2. Uso conceptual

Este tipo de uso busca incrementar el conocimiento sobre el funcionamiento de la teoría de cambio de una intervención pública y no implica un uso directo de la información de SyE de forma instrumental o simbólica, por lo menos en el corto plazo.

Se puede sugerir que este deseo proviene de un interés particular del funcionario público, ya sea porque hay una motivación hacia el servicio público (Perry & Hondeghe, 2008) o un convencimiento sobre la utilidad de la información de SyE (atributos individuales). Si existe un interés particular y si la información de SyE es relevante, oportuna y fácil de analizar

⁶¹ La presencia o ausencia hacen referencia a si hay o no atributos que estimulen el uso de la información de SyE.

(atributos individuales) puede generar un mejor entendimiento sobre la forma como opera un programa o política pública en particular.

Este uso no trasciende a la decisión y acción en el corto plazo, en parte, porque el interés del funcionario (la elección) se limita a conocer, investigar o analizar el funcionamiento de un programa o, también, porque no se quiere asumir una *responsabilidad* al momento de tomar una decisión o de convencer a otros con base en este nuevo conocimiento por diferentes razones. Por ejemplo, porque no hay suficientes recursos, no hay adecuada capacidad técnica, no hay contactos con los funcionarios que podrían usar (instrumental o simbólicamente) esta información, se quiere esperar a que aparezca una ventana de oportunidad, no hay suficiente apoyo en la organización o no hay interés para socializar este conocimiento, etc. Lo anterior se podría concretar de la siguiente manera:

Presencia de atributos individuales + Presencia de atributos racionales → Rol de elección y responsabilidad → Uso conceptual de la información de SyE

1.3.6.3. Uso simbólico

Varios elementos que se encuentran presentes en el contexto de política pública, tanto en Colombia como en México sirven de aliciente para fomentar el uso de la información de SyE de forma simbólica, más que instrumental. En este sentido, cuando se trata de temas que suscitan un amplio debate político y social, como la reformulación de alguna política pública o la reasignación de presupuesto, los arreglos institucionales existentes pueden incrementar la ambigüedad y complejidad, más que brindar certidumbre a la hora de tomar decisiones.

La escasa coordinación entre las diferentes etapas del ciclo de política pública (planeación, presupuestación, implementación, SyE), la alta inflexibilidad e inercia del gasto que limitan la posibilidad de maniobrar a la hora de modificar el presupuesto, y los problemas de coordinación entre las diferentes instancias que lideran el sistema de SyE, entre otros (marco institucional), pueden incidir en el tipo de uso de la información de SyE de forma directa o a través de los atributos ya señalados.

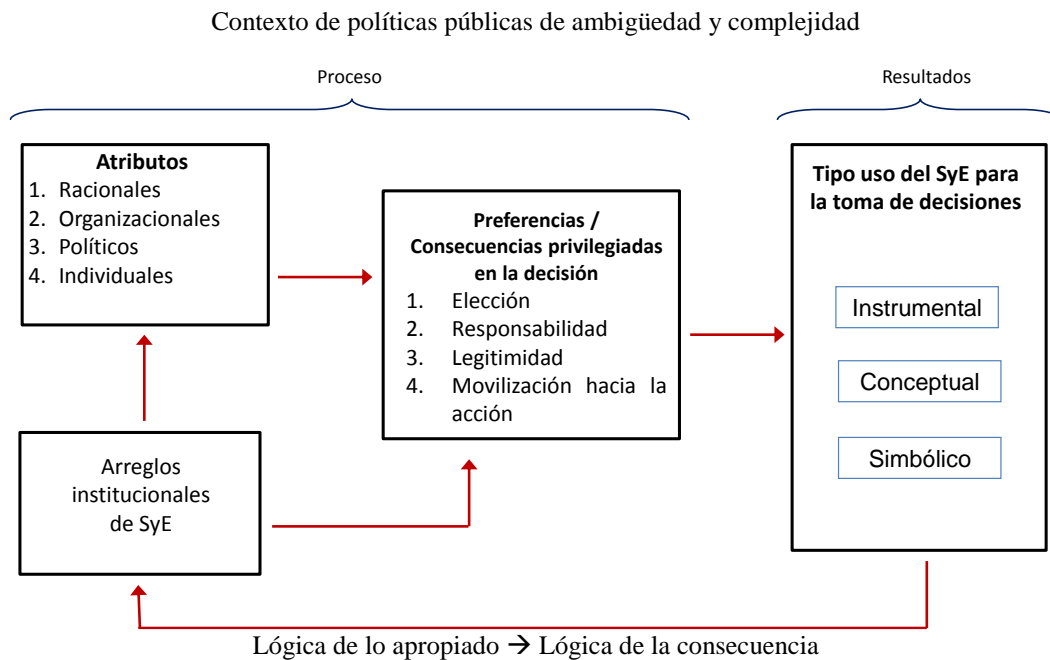
Este marco institucional influye para que se presenten presiones provenientes de diferentes sectores (congreso, gremios, organizaciones civiles, etc.) para que la información de SyE no se utilice, de tal forma que no se reduzcan las ventajas políticas y económicas adquiridas por estos grupos. Este ambiente es propicio para que los altos funcionarios no apoyen el uso de la información de SyE porque los beneficios de usar esta información, al menos en el corto plazo, son inferiores a no usarla en la toma de decisiones (atributos políticos).

Sin el apoyo de los altos funcionarios para usar la información de SyE no se desarrollarán rutinas ni incentivos al interior de las organizaciones para fomentar su uso (atributos organizacionales). Tampoco importará mucho si la información de SyE proviene de diferentes fuentes, si es irrelevante o poco robusta (atributos racionales) porque estos factores terminan siendo funcionales en contextos donde se patrocina la separación entre la acción y la decisión. Debido a que este ambiente no es el propicio para tomar decisiones con base en la información de SyE, se privilegian la legitimidad y/o la movilización hacia la acción como consecuencias de la decisión. Lo anterior se podría concretar de la siguiente manera:

Arreglos institucionales de SyE en un país → Ausencia de atributos políticos + Ausencia de atributos organizacionales + Ausencia de atributos racionales → Rol de Legitimidad (y movilización hacia la acción) → Uso simbólico de la información de SyE

A pesar de lo anterior, el uso simbólico también puede desempeñar un papel fundamental en el fomento del uso instrumental a través de una construcción de significado (March, 1994) y utilizando los procesos de argumentación, persuasión y legitimación (que se analiza en capítulos posteriores). En términos generales, estas relaciones se pueden esquematizar así.

Gráfica 7.
Marco conceptual que relaciona atributos, preferencias y tipos de uso de la información de SyE



Fuente: Elaboración propia.

Con base en lo expuesto anteriormente, en el siguiente capítulo se da respuesta a la pregunta de la presente investigación, se exponen las distintas hipótesis y el diseño metodológico que se considera apropiado para el desarrollo del estudio.

Capítulo 2.

Características generales de los sistemas de SyE de México y Colombia

La creación de sistemas de seguimiento y evaluación de programas y políticas públicas se ha convertido en un componente crítico dentro de las propuestas de reforma y modernización del sector público en las últimas dos décadas en América Latina. El SyE constituye una etapa del proceso de la política pública que busca mejorar la gestión pública, porque proporciona insumos para tomar mejores decisiones que permiten retroalimentar el proceso de la política pública y, por lo tanto, incrementar la efectividad de las mismas.

En las últimas décadas, en América Latina, los sistemas de SyE han cobrado un auge sin precedentes debido a los procesos de democratización y reforma administrativa que han experimentado estos países motivados, entre otros, por una seria crisis fiscal en la que entraron varios países de la región desde mediados de la década de los 80 y por el agotamiento del modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones (CLAD, 1998). En este sentido, las reformas propuestas buscaron que los gobiernos fueran más eficientes y transparentes en el manejo de los recursos públicos y que se establecieran niveles de responsabilidad claros entre los funcionarios públicos y su obligación de rendir cuentas (Cunill y Ospina, 2003).

El presente capítulo utiliza el análisis de fuentes secundarias, principalmente, para estudiar el contexto y las principales características de los sistemas de SyE de dos países, con el fin de comprender mejor las bases que conforman los arreglos institucionales relacionados con estos sistemas. México y Colombia son dos de los países de América Latina que han realizado importantes reformas y apuestas en sistemas de SyE en las últimas dos décadas, bajo el paraguas del enfoque de Gestión Pública Orientada a Resultados y la creación de valor público, en contraste con una orientación tradicional que hace hincapié en los procedimientos y los procesos de gestión (Ospina y Ochoa, 2003).

Del mismo modo, ambos países han desarrollado un modelo de SyE similar con una agencia del ejecutivo con diferentes niveles de autonomía, pero con una función y un mandato claro de encargarse del sistema de SyE (Isaza, 2011).⁶² Debido a los esfuerzos que han registrado en los últimos lustros para evitar permanecer en un equilibrio tipo *dilema del prisionero*,⁶³ estos dos países de América Latina tienen una gran importancia en la presente investigación porque presentan mayores probabilidades de utilizar la información de SyE, con respecto a otros países de la región,⁶⁴ en un aspecto tan central pero tan limitado como es la toma de decisiones.

Este capítulo se divide en tres grandes partes. En la primera y segunda sección se describen las características generales de los sistemas de SyE de México y Colombia, así: el contexto político en el que se implementan, los componentes y actores que participan en estos y la evolución de los usos de la información brindada por los sistemas de SyE. Y en la tercera parte se presentan las conclusiones.

2.1 Sistema de SyE de México

En esta sección se describe el contexto político de la implementación del sistema de SyE mexicano, su evolución y conformación, así como los usos de la información brindada por dicho sistema.

2.1.1 Contexto político de la implementación del sistema de SyE en México

El desarrollo del sistema de SyE de México se ha llevado a cabo en un contexto donde ha predominado un monopolio político, un sistema centralista y autoritario, y casi nulas prácticas de evaluación y rendición de cuentas de las políticas públicas. En materia

⁶² Una distinción para señalar al respecto es que, mientras México es una república representativa, democrática y federal (Art. 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), Colombia es una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (Art. 1 de la Constitución Política de Colombia).

⁶³ Este equilibrio se detalla en el capítulo de teoría de juegos.

⁶⁴ Exceptuando a Chile y a Brasil.

económica, este contexto se ha caracterizado por recurrentes crisis económicas relacionadas con excesivos déficits presupuestarios y una limitada programación en las políticas públicas (Hernández *et al*, 2015).

Las dificultades de implantar procesos de evaluación, si bien no han sido despreciables en países desarrollados, se agudizan en casos como el de México ya que su historia política ha estado marcada por un fuerte presidencialismo y, hasta hace poco, por la existencia de un partido dominante (Cardozo, 2006).

En este sentido, uno de los aspectos políticos trascendentales en el año 2000, que incidió de manera fundamental en el desarrollo del sistema de SyE y en otras reformas gubernamentales, fue el cambio de partido político en el Ejecutivo Federal, pasando del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que llevaba más de 70 años en el poder, al Partido Acción Nacional (PAN). Este cambio fue percibido por diversos actores nacionales e internacionales como el fin de una época caracterizada por la opacidad, el clientelismo y la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos (Pérez, 2014).

Bajo este panorama, en México ha venido incrementando la importancia de la racionalidad en el desarrollo de las políticas públicas, así como mayores demandas de rendición de cuentas y transparencia por parte del gobierno. Por tal motivo, las prácticas de seguimiento, evaluación y monitoreo han cobrado importancia como instrumentos fundamentales para generar políticas y programas públicos más efectivos y eficientes (Hernández *et al*, 2015).

2.1.2. Evolución del sistema de SyE mexicano

Desde los años 70, México ha realizado evaluaciones de programas, incentivadas generalmente por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, a finales de los años 80 se introducen iniciativas más sistemáticas desde el área del control fiscal y hacia mediados de los años 90 se inicia un proceso que incluía un conjunto de evaluaciones de varios programas del sector social (Castro *et al.*, 2009).

Para algunos, el sistema de SyE mexicano empieza a gestarse, realmente, en los años 90 desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con la adopción de un enfoque de la GPOR y el uso de indicadores para mejorar los objetivos de planeación y gasto público.⁶⁵ Por tal motivo, para el presente ejercicio, la evolución del sistema de SyE mexicano se divide en tres etapas: la década de los 90, entre 2000 y 2006, y desde 2006 hasta el presente (Rubio, 2011).

Durante la primera etapa, particularmente en el gobierno de Zedillo (1994-2000), se comienza a hablar realmente de términos como resultados, desempeño y rendición de cuentas. Y, aunque esta administración enfrenta el primer *gobierno dividido* en 1997, producto de un proceso de democratización política en México, la principal razón para diseñar las primeras reformas relacionadas con la GPOR proviene de una reacción de los mismos funcionarios de Zedillo ante los desmanes y excesos de gobiernos anteriores (Dussage, 2013).⁶⁶

La segunda etapa que se desarrolla entre 2000 y 2006 se caracteriza por las buenas intenciones pero con una visión muy limitada en cuanto a los esfuerzos requeridos para fortalecer la evaluación de las políticas públicas (Rubio, 2011). Durante este período, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2001 se promulga un mandato legal para que los resultados de los programas públicos federales sujetos a reglas de operación fueran evaluados anualmente por organismos externos a las dependencias de gobierno ejecutoras de las programas. Así mismo, esta norma menciona la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) (Hernández *et al.*, 2015).

Las regulaciones relacionadas con la evaluación cobran mayor importancia con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004, la cual institucionaliza y brinda permanencia legal a lo establecido por el PEF anual y crea el

⁶⁵ Se habla de una tradición desde los años 70, pero el enfoque en esta época y durante los años 80 estaba puesto en la auditoría y el control fiscal (BID y BM, 2010). Sólo a partir de los 90, se hace SyE tal como se entiende en el contexto de la GPOR.

⁶⁶ No obstante esta afirmación, otros autores como Cardozo (2013b) sostienen que la institucionalización formal de la evaluación responde a las exigencias propias del neoliberalismo y la NGP desde De la Madrid y Salinas.

Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) como coordinador de la evaluación de la política de desarrollo social. Durante esta primera etapa, se desarrollan más de 500 evaluaciones externas pero la información generada se utiliza muy poco (Castro *et al.*, 2009).

La tercera etapa de la evolución del sistema de SyE mexicano comienza con la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), la cual fortalece y amplía la aplicación del SED, genera las bases para buscar la vinculación de los resultados de las evaluaciones a las asignaciones presupuestales, a través de la implantación del Presupuesto Basado en Resultados (Montiel, 2010) y brinda un nuevo impulso al sistema de SyE. Un factor clave que proporciona las semillas que permitirían el inicio de la tercera fase en la implementación del sistema de SyE (desde 2007 hasta hoy) es la relación estratégica entre la SHCP y el Coneval⁶⁷ (Rubio, 2011).

Finalmente, a principios de 2014 en el marco de la reforma constitucional, se le otorga al Coneval el carácter de órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, a la vez que se establece una nueva forma de elegir a los integrantes del Consejo a través de la Cámara de Diputados (Hernández *et al.*, 2015). Esta reforma no solo puede tener efectos en el desarrollo de los procesos de seguimiento y evaluación sino también en el uso de dicha información por parte de los diferentes involucrados. De acuerdo con Abarca (2014), esta modificación puede llevar a riesgos como la politización de los procesos de SyE y a la pérdida del rigor técnico de Coneval.

2.1.3. Descripción del sistema de SyE mexicano

El sistema de SyE mexicano está compuesto por el Sistema de Evaluación de Desempeño y el modelo de Presupuesto Basado en Resultados (PbR). El alcance de este sistema cubre el gasto del gobierno federal de las entidades de rama ejecutiva, así como los programas administrados a nivel local pero que se financian con recursos federales.

⁶⁷ En 2007, estos organismos emiten, de manera conjunta, los lineamientos metodológicos de evaluación revisados que incluían criterios técnicos para regular las actividades de SyE y permitían un enfoque más estratégico y selectivo.

El SED se puede definir como el conjunto de instrumentos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas verificando el grado de cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión, con el fin de conocer el impacto social y económico de los programas y proyectos (Hernández *et al.*, 2015).

Por su parte, el PbR tiene como objetivo vincular las asignaciones de los programas presupuestarios tanto con los objetivos y programas del PND como con los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Hernández *et al.*, 2015).

Actualmente, el sistema de SyE mexicano intenta alcanzar varios objetivos de forma simultánea (Abarca, 2014). En primer lugar, tiene el propósito de generar información para la toma de decisiones en materia presupuestal. Y también busca aumentar la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, promover el aprendizaje organizacional y mejorar los sistemas de gestión de las dependencias (Abarca, 2014).

El SED está compuesto de tres elementos principales (Rubio, 2011):

2.1.3.1. Seguimiento a Indicadores de Desempeño

Este componente ha sido parte del sistema de SyE desde finales de los años 90. El principal instrumento para el seguimiento y monitoreo de los programas sociales es la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) elaborada con base en la metodología de marco lógico. La validación y aprobación de las MIR está a cargo de la SHCP, SFP y el Coneval (Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal, 2007).

2.1.3.2. Evaluación

Los lineamientos de evaluación revisados incorporaron el Programa Anual de Evaluación (PAE) y un conjunto de herramientas de evaluación. Cada año el PAE determina qué herramientas de evaluación se aplicarán a qué programas. Las principales evaluaciones

realizadas en el PAE son: diagnósticos, evaluación de consistencia y resultados, evaluación de indicadores, evaluación de procesos, evaluación de impacto, evaluaciones específicas y evaluaciones costo-beneficio (Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal, 2007). Es importante recordar que la legislación mexicana exige que se realicen evaluaciones externas a todos los programas sociales cada año, lo cual implica un reto muy grande en diferentes ámbitos.

2.1.3.3. *Mecanismos de retroalimentación*

En 2008, el SED estableció un mecanismo de retroalimentación denominado Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), el cual busca clasificar, priorizar y dar seguimiento a las recomendaciones y resultados de los informes y las evaluaciones externas. En este sentido, “los ASM son los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en la evaluación externa, las cuales pueden ser atendidas para la mejora de los programas con base en las recomendaciones y sugerencias señaladas por el evaluador externo” (Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal, 2007).

Una vez realizada la evaluación, se procede a la selección de los ASM, los cuales se clasifican en:

Específicos (atendibles por la unidad responsable de la ejecución del programa); institucionales (atendibles por la dependencia o entidad a la que pertenece la unidad responsable de la ejecución del programa); interinstitucionales (atendibles por diversas dependencias y entidades que de alguna manera influyen en la ejecución del programa) e intergubernamentales (atendibles por más de un orden de gobierno) (Hernández *et al.*, 2015)

Como se mencionó anteriormente, el Sistema de SyE de México es coordinado por la SHCP, SFP y el Coneval.⁶⁸ La autonomía del Coneval y su experiencia académica han brindado un liderazgo técnico para definir el alcance, las metodologías y los procesos de evaluación del

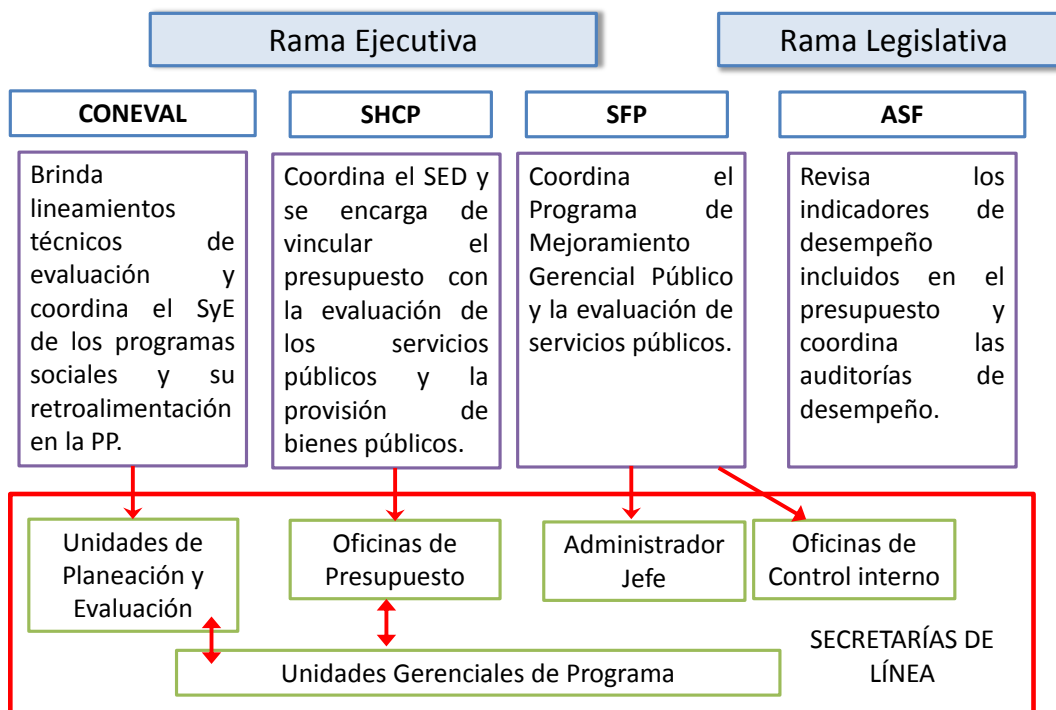
⁶⁸ Según la OCDE (2009), la responsabilidad institucional fragmentada en diferentes sectores y actividades es una fuente potencial de problemas de coordinación. Adicionalmente, el hecho de que la responsabilidad del Coneval, en materia de evaluación, se haya limitado al sector social ha propiciado importantes rezagos técnicos en este campo en los demás sectores (Castro *et al.*, 2009).

sistema, así como las actividades de retroalimentación (Rubio, 2011). Sin embargo, Montiel (2010) menciona algunas debilidades que llevan a que el Coneval no haya podido desempeñar de manera adecuada sus funciones.

De otra parte, la SHCP es la responsable de la iniciativa del presupuesto basado en el desempeño. Esta agencia también coordina las actividades relacionadas con el seguimiento al desempeño y se encarga, en teoría, que la información de este proceso sea considerada en la toma de decisiones presupuestales (lo cual se analizará más adelante). Sin embargo, las funciones de la SFP no están muy bien definidas en este tema. Aunque tiene la obligación legal de coordinar el sistema de SyE al interior del gobierno, su enfoque principal es la supervisión y, por ende, su contribución en el SED ha sido limitada (Rubio, 2011).

La implementación del sistema de SyE se complementa con la supervisión del Congreso a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Este organismo coordina las auditorías de desempeño que analizan el progreso de los programas en relación con sus objetivos y metas programadas, y brinda recomendaciones para mejorar los resultados del gobierno (Castro *et al.*, 2009) (Ver Gráfica 8).

Gráfica 8.
Arreglos Institucionales del SED



Fuente: Rubio (2011).

2.1.4. Evolución de los usos de la información de SyE en México

Hasta el año 1999 las actividades de control y evaluación de la administración pública se relacionaban, principalmente, con el control al gasto público y eran ejercidas por la SHCP, la entonces Secretaría de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo (Secodam)⁶⁹ y la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), a través de indicadores de desempeño, pero estas instancias no evaluaban ningún programa gubernamental (Cardozo, 2006).

De acuerdo con Dussauge (2013), al finalizar la década de los 90, debido a la falta de experiencia con herramientas y metodologías de SyE, así como a los choques frecuentes entre la SHCP y la Secodam por temas relacionados con las metodologías, los conceptos y la operación de los procesos, los indicadores de desempeño terminan utilizándose más para

⁶⁹ Después se convertiría en la Secretaría de la Función Pública (SFP).

justificar lo que hacían los organismos y las evaluaciones mostraban solamente los aspectos positivos de los programas (Dussauge, 2013).

Entre 2002 y 2006, y gracias a algunos estudios sobre el uso de las evaluaciones externas, basados en entrevistas como las de Cardozo (2006), se observa muy poca utilización de los resultados de las evaluaciones y una tendencia a cumplir con las recomendaciones de las evaluaciones externas solo de forma simbólica. Por su parte, los buenos resultados alcanzados se difundían ampliamente y no se mencionaban los resultados negativos.

De igual manera, se encuentra que la utilización de la información de las evaluaciones era, prácticamente, nula por parte del Congreso. La toma de decisiones de la Cámara de Diputados se basaba, casi exclusivamente, en techos financieros preestablecidos y sin tener en cuenta el impacto de los programas. Este comportamiento se debía, en parte, a las pobres capacidades que tenían los legisladores. Finalmente, se observa poca transparencia en relación con los ajustes efectuados al proyecto de presupuesto (Cardozo, 2006).

Los principales problemas identificados en esta época con respecto al desarrollo de los temas de SyE se centran en: la carencia de diagnósticos, la necesidad de mayores recursos para evaluar, la falta de acceso calidad y oportunidad de la información, las evaluaciones son vistas como un requisito administrativo, y falta de conocimientos y capacidades específicas en materia de evaluación, entre otros (Cardozo, 2006).

Con respecto a los indicadores de desempeño, durante la administración del Presidente Fox (2000-2006) se crea el Sistema de Seguimiento y Evaluación de las Metas Presidenciales (SIMEP).⁷⁰ Este sistema no atrae mucho la atención del presidente debido a que, dentro de la agenda de reformas que deseaba implementar durante su mandato, se encontraban otros temas con mayor prioridad y porque para él, la tarea de alcanzar resultados concretos recaía más sobre los secretarios (ministros) que sobre sí mismo. Por tal motivo solo le hacía seguimiento a unos pocos temas que consideraba realmente estratégicos (Dussauge, 2013).

⁷⁰ Este sistema se basaba en la elaboración de indicadores y metas, cuyo incumplimiento acarrearía observaciones a la organización por parte de los órganos internos de control y los órganos de vigilancia y control de la Secretaría de la Función Pública (Medina, 2007).

No obstante lo anterior, las organizaciones académicas se empiezan a interesar y a realizar investigaciones relacionadas con las evaluaciones pero el ciudadano aún no contaba con la información mínima para participar.

Entre 2007 y 2012, se halla un incremento, tanto en cantidad como en calidad de las herramientas y los procesos utilizados por la administración pública federal en el SyE de programas y políticas públicas, aunque no se registra un cambio fundamental con respecto a su uso. Una de las razones expuestas es que, aunque los resultados de las evaluaciones del Coneval brindan información para la toma de decisiones, sus recomendaciones no tienen un carácter vinculatorio para los ejecutores de los programas (Hernández, *et al.*, 2015) y, por tanto, se tiene que negociar con diferentes instancias su aplicación (Cardozo, 2013a). Es posible que, gracias a la sofisticación de las herramientas y metodologías en SyE, se haya incrementado el uso conceptual de dicha información, pero no se observa mayor evidencia al respecto.⁷¹

Entre 2008 y 2012, Cardozo (2013b) hizo un análisis sobre el uso de la información de las evaluaciones tanto desde el punto de vista de la asignación del presupuesto como desde el punto de vista de la reformulación de programas, pero no encontró un panorama alentador.

Con respecto al primero, la autora encuentra que, a partir de un análisis de 2008 - 2010, los casos más relevantes de incrementos o reducciones presupuestales tienen muy poca (o ninguna) relación con los resultados de las evaluaciones realizadas a los programas federales. Es decir, la Cámara de Diputados continuaba tomando sus decisiones con base en techos financieros preestablecidos. Tampoco se percibe su utilización en temas estructurales por parte de la Comisión de Desarrollo Social (Cardozo, 2013b). Finalmente, durante la administración de Calderón (2006-2012), funcionarios de la SHCP intentan vincular los

⁷¹ Aunque Montiel (2011) afirma que se ha avanzado en los últimos años en el uso conceptual de la información, hace referencia a un mayor uso de herramientas y metodologías relacionadas con el SyE (en la fase de adopción de un sistema de SyE). No obstante, en el presente ejercicio, el uso conceptual se refiere a una mejor comprensión y entendimiento del programa o política (en el sentido de “*enlightenment*” que propone Weiss) o a la elaboración de estrategias a mediano o largo plazo sobre alguna política pública gracias a la información que pueda brindar este sistema de SyE.

resultados de evaluación y las asignaciones presupuestarias de diferentes formas, pero no logran llevarlo a cabo. (Dussauge, 2013).⁷²

En relación con la reformulación de políticas y programas sociales, entre 2011 y 2012 los niveles de cumplimiento de las recomendaciones aceptadas de los Aspectos Susceptibles de Mejora estaban entre 73 y 74 por ciento, lo que puede considerarse un logro muy importante. No obstante, cuando se hace un estudio más detallado, se encuentra que la mayor cantidad de las recomendaciones cumplidas corresponden a procesos muy específicos de ejecución y control de los programas (Cardozo, 2013b). En cambio, muy pocas recomendaciones aceptadas se relacionan con la reformulación y planeación de políticas y programas.⁷³

Montiel (2011) concluye que los elementos institucionales que impiden que el uso de la información no se utilice de forma instrumental están relacionados con la poca claridad en las reglas, la escasa obligatoriedad, la ambigüedad en las responsabilidades de las dependencias en términos de concentración de información y los tiempos establecidos. Además, cuando las únicas evaluaciones que se llevan a cabo son de carácter obligatorio, las recomendaciones resultan poco relevantes para mejorar la efectividad de los programas (Abarca, 2014).

2.2. Sistema de SyE de Colombia

En esta sección se describe el contexto político de la implementación del sistema de SyE colombiano, su evolución y conformación, y los usos de la información ofrecida por dicho sistema.

⁷² No obstante, otros autores no tienen la misma opinión que Cardozo (2013b) y Dussauge (2013) con respecto al uso de la información de SyE en materia presupuestal. Ver Castro *et al.* (2009) y Rubio (2011).

⁷³ Según Abarca (2014) actualmente no se aprovechan los hallazgos de los ASM para mejorar la efectividad de los programas, sino que se ha caído en la repetición de prácticas que hacen posible la simulación (uso simbólico) por parte de las agencias.

2.2.1. Contexto político de la implementación del sistema de SyE en Colombia

Colombia no ha sido ajena a los cambios de reforma del sector público que se venían impulsando en la región, durante la década de los 80, para fortalecer los procesos de democratización. Adicionalmente, el alto déficit fiscal y el bajo crecimiento económico que experimentó el país en esos años convirtieron la consigna sobre el buen uso de los recursos públicos en una de las banderas nacionales. Para alcanzar una mayor democratización y un manejo más eficiente de los recursos se consideraba fundamental impulsar proyectos relacionados con la rendición de cuentas, el seguimiento y la evaluación de la gestión gubernamental y la consecución de objetivos y metas estratégicos, claramente definidos (DNP, 2011).

En ese contexto político, social y económico la Nueva Gestión Pública (NGP) ofrecía un enfoque con conceptos y herramientas, especialmente de SyE, que podían ser compatibles con las reformas administrativas que buscaba el país. El proceso de cambio en Colombia toma fuerza a partir de la reforma constitucional en 1991, por medio de la cual se establecen los principios básicos para el montaje de esta nueva gestión pública. Este mandato respondía a una necesidad expresada por diversos actores y entidades colombianas, en el sentido de garantizar el manejo eficiente de los recursos públicos y racionalizar las intervenciones del Estado en un marco de modernización y democratización (Ospina y Ochoa, 2003).

2.2.2. Evolución del sistema de SyE colombiano

La historia de la evaluación y el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo (PND) en Colombia tiene su origen en la Constitución Política de Colombia de 1991, que establece en su artículo 343

La entidad nacional de planeación que señale la ley tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

La presencia de este tema como mandato constitucional partía, no solo de la necesidad de emplear la evaluación y el seguimiento como una herramienta gerencial para propiciar políticas públicas más efectivas, sino como medio fundamental para mejorar la rendición de cuentas (*accountability*) y, de esta forma, profundizar los procesos democráticos y participativos que se estaban gestando desde la década anterior (Cunill y Ospina, 2003).

Por su parte, la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo) especifica que el DNP sería el encargado de orientar el monitoreo y evaluación de los principales planes, programas y proyectos públicos (Artículo 29 de la Ley 152 de 1994). En este sentido, el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) es el sistema que se crea con el fin de evaluar y hacer seguimiento a las políticas públicas plasmadas en el PND que sirven de guía para el actuar del sector público nacional durante un periodo de gobierno en Colombia (DNP, 2012).

Partiendo de la autoevaluación como concepto clave del sistema y con la GPOR como directriz conceptual y operacional en la administración del Estado, en el Documento Conpes⁷⁴ 2790 de 1995 se establecen los diferentes instrumentos para la medición de resultados de las estrategias y los programas delineados en los planes de desarrollo (DNP, 2012). En este contexto se desarrollan los planes indicativos cuatrienales con planes de acción anuales, como herramientas estratégicas con las cuales se comienza a realizar seguimiento y evaluación a los compromisos plasmados en el PND.

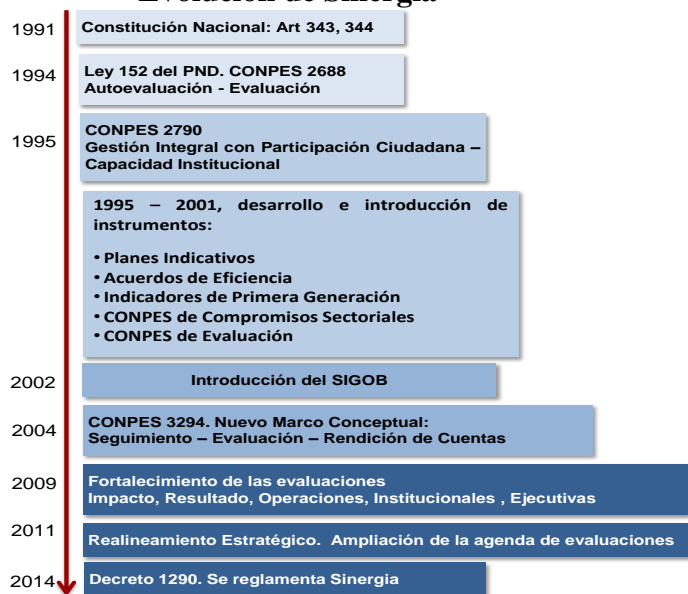
En el año 1995, se prueban dichos instrumentos en 12 entidades a nivel nacional. No obstante, los planes indicativos no estaban estrictamente vinculados al proceso de asignación presupuestal, la información que contenían tenía problemas de credibilidad y tampoco se utilizaban como instrumento para la toma de decisiones del alto gobierno.

⁷⁴ El Conpes es un organismo asesor especial del gobierno nacional, que actúa bajo la dirección del Presidente de la República, en todos aquellos aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Los documentos Conpes, producto de las reuniones de este organismo asesor, son el instrumento técnico de coordinación y planeación por medio del cual el gobierno traza líneas económicas y sociales (DNP, 2008).

A partir de 2002, con la llegada de una nueva administración interesada en medir los avances de las políticas y programas gubernamentales, y en pedir cuentas a los altos funcionarios públicos sobre su gestión, se comienzan a desarrollar importantes reformas a Sinergia derivadas de un diagnóstico sobre el sistema que produjo varias recomendaciones (DNP, 2012). De esta forma, se buscaba el fortalecimiento de Sinergia en torno a tres grandes objetivos: i) contribuir a mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones; ii) incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos y, iii) estimular la transparencia en la gestión pública, integrando de manera activa el control de la ciudadanía (DNP, 2004).

Finalmente, en 2014 se expide el Decreto 1290 por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, Sinergia. Esta norma define el objeto, la cobertura y los principios del sistema, así como los actores y procedimientos relacionados con los tres componentes de Sinergia: Seguimiento a Metas de Gobierno, Evaluación de Políticas Públicas y Sinergia Territorial. Los principales hitos que muestran el desarrollo del marco legal e instrumental, relacionado con el SyE en Colombia, se pueden resumir en la siguiente gráfica.

Gráfica 9.
Evolución de Sinergia



Fuente: Basado en DNP (2010).

2.2.3. Descripción del sistema de SyE colombiano

Según el Decreto 1290 de 2014 Sinergia integra un conjunto de lineamientos de política, instancias, herramientas, procedimientos y metodologías de seguimiento y evaluación para orientar la gestión del Estado al logro de resultados. El sistema centra sus esfuerzos en las entidades que hacen parte del nivel central de cada uno de los sectores (ministerios y departamentos administrativos, con sus respectivas entidades adscritas y vinculadas) de la rama ejecutiva del gobierno nacional.

Sinergia tiene como objetivo generar información de calidad para la toma de decisiones que permita mejorar la efectividad de la formulación y ejecución de las políticas públicas del PND (Decreto 1290 de 2014). Pero durante su evolución el sistema ha buscado alcanzar varios objetivos a la vez, entre ellos: mejorar la eficacia de las políticas públicas, incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos, estimular la transparencia y la rendición de cuentas, y desarrollar la capacidad y la cultura de evaluación de las entidades del sector público (DNP, 2004). Lo anterior puede tener la ventaja de convocar e involucrar a muchos actores importantes alrededor del Sistema para incrementar su legitimidad, pero también puede tener efectos adversos considerando que la información generada por el Sistema no es compatible ni está diseñada para todos los objetivos (Halachmi, 2002).

2.2.3.1. Seguimiento a Metas de Gobierno

Con este componente, Sinergia empieza a “producir información de corto plazo sobre los resultados de las políticas y los programas reflejados en el PND, permitiendo al alto gobierno y a la ciudadanía monitorear los logros frente a las metas y los objetivos” programados por el gobierno.

2.2.3.2. Evaluaciones Estratégicas de Políticas Públicas

Este componente tiene como objetivo hacer evaluaciones exhaustivas y sistemáticas de las principales intervenciones del Estado en términos de relevancia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. También busca obtener evidencia que permita mejorar las decisiones

dirigidas a modificar un programa, una institución o diseñar una nueva política pública (DNP, 2004).

En los últimos años se ha logrado consolidar un portafolio diversificado de evaluaciones, a través del cual se ha dado respuesta a las preguntas de política pública planteadas en términos de operación, diseño, resultados e impactos en el bienestar de los beneficiarios finales (DNP, 2010). Entre 2002 y 2012, Sinergia lidera la realización de 115 evaluaciones (de las cuales, 34 son de impacto), concentrándose, principalmente, en la dimensión de equidad social del PND (DNP, 2013).

2.2.3.3. Sinergia Territorial

Estrategia institucional “cuyo objetivo es brindar asistencia técnica a municipios y departamentos en el diseño, la implementación y la puesta en marcha de sistemas de seguimiento a sus planes de desarrollo” (Decreto 1290, 2014).

De otra parte, los dos principales actores que actualmente se encargan de la coordinación de Sinergia son la Presidencia de la República y Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DSEPP-DNP).⁷⁵ El primer actor representa el coordinador político del sistema, encargado de ayudar en la definición de prioridades para el gobierno y convocar, a través de los diálogos de gestión,⁷⁶ a los ministros, directores de departamento administrativo y altos directivos para que rindan cuentas de su gestión (DNP, 2010).

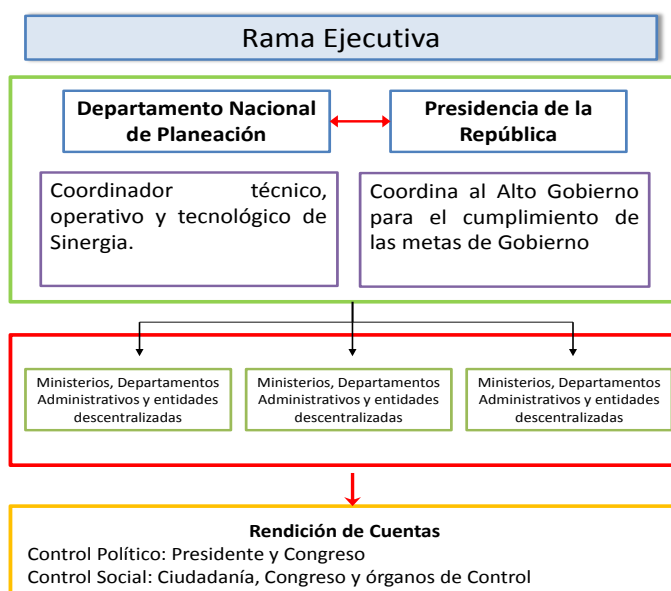
Por su parte, la DSEPP-DNP en conjunto con las demás direcciones técnicas del DNP, actúa como coordinador técnico de Sinergia. Esta dirección se encarga de desarrollar e implementar los instrumentos y metodologías para la consolidación del sistema. Igualmente, adelanta las labores técnicas, en conjunto con las entidades del gobierno nacional, para la definición de

⁷⁵ Para mayor detalle de los actores específicos que se involucran en cada uno de los componentes del sistema ver el Decreto 1290 de 2014.

⁷⁶ Los Diálogos de Gestión son reuniones sectoriales presididas por el Presidente y el ministro del sector correspondiente, en las que el sector expone su estrategia, indicadores y metas, así como los avances alcanzados (DNP, 2012).

los indicadores y metas con base en los cuales se realizará el seguimiento permanente a la gestión del gobierno en cumplimiento del PND (Castro, 2008). Los ministerios y departamentos administrativos son los responsables de proveer la información al sistema. El Alto Gobierno (Presidente), el Congreso de la República, los órganos de control y la ciudadanía, en general, son los principales usuarios de la información producida por el sistema (ver Gráfica 10).⁷⁷

Gráfica 10.
Marco Institucional de Sinergia (Decreto 1290 de 2014)



Fuente: Elaboración propia.

2.2.4. Evolución de los usos de la información de SyE en Colombia

Con respecto a la evolución de los tipos de uso de la información de SyE, se puede señalar que, después de expedirse la Constitución de 1991, durante el período del Presidente Samper (1994-1998), Sinergia presenta importantes avances en materia conceptual y metodológica. No obstante, en este cuatrienio presidencial, el sistema de SyE carecía del apoyo político necesario como consecuencia de la crisis de legitimidad que vivía el gobierno (Cardozo,

⁷⁷ Dicha información se encuentra disponible en la página web: <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/default.aspx>

2006). Esta crisis de legitimidad se ve reflejada en la falta de interés del gobierno nacional en el tema de la evaluación de las políticas públicas durante varios años.⁷⁸

Entre 1996 y 2000, la principal herramienta metodológica para hacer seguimiento al PND utilizada por la DEE-DNP, oficina encargada de coordinar el sistema, son los planes indicativos de entidad⁷⁹ y sectoriales.⁸⁰ Estos planes indicativos no estaban estrictamente vinculados al proceso de asignación presupuestal, la información que contenían tenía problemas de credibilidad,⁸¹ no contemplaban la coordinación requerida para implementar programas o políticas intersectoriales, ni tampoco se utilizaban como instrumento para la toma de decisiones del alto gobierno; por lo tanto, no generaban incentivos para que los recursos se ejecutaran eficientemente.

Por tal motivo, el uso de estos planes en esa época no pasa de ser un trámite administrativo más (uso simbólico), para cumplir con un requisito. Aunque se hacen algunas evaluaciones externas en este período, no hay evidencia del tipo de uso que se lleva a cabo de las recomendaciones sugeridas en los reportes finales.

En 2000, Sinergia logra el apoyo político y técnico suficiente para convertirse en la Dirección de Evaluación de Gestión y Resultados (no una división). A partir de 2002, con la llegada al poder del Presidente Uribe (2002-2006), el alto gobierno se interesa en medir los avances de las políticas y programas gubernamentales, y en pedir cuentas a los altos funcionarios públicos sobre su gestión. En este periodo entra en funcionamiento el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (Sigob, más adelante Sismeg) y un coordinador adicional

⁷⁸ Lo anterior se evidencia en 1999, por ejemplo, cuando la División Especial de Evaluación del Departamento Nacional de Planeación (DEE-DNP), oficina encargada de coordinar el sistema, se quedó sin director oficial por varios meses y se rumoraba sobre la supresión de dicha dirección dentro del organigrama del DNP (González, 2015). Adicionalmente, el hecho que la financiación del Sistema haya provenído, principalmente, de recursos y créditos externos y, que la alta rotación del personal técnico capacitado en materia de SyE en la DEE (actualmente, Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, DSEPP-DNP) se promueve por los escasos cargos de planta existentes en la dirección (Castro, 2008), refleja el poco interés que el Estado colombiano ha puesto sobre los temas de SyE de políticas públicas.

⁷⁹ En este documento, las entidades hacen referencia a los organismos de nivel central del gobierno nacional.

⁸⁰ Un sector administrativo comprende un ministerio o un departamento administrativo del gobierno nacional con sus respectivas entidades adscritas y/o vinculadas.

⁸¹ Aunque el sistema de SyE tiene sustento constitucional y legal, no existían formas de sancionar a la entidad que presentara su plan indicativo de manera deficiente, inoportuna o, simplemente, que no lo presentara.

de Sinergia (Presidencia de la República). La información brindada por Sigob se convierte en insumo fundamental para efectuar los diálogos bilaterales y controles de gestión (después, diálogos de gestión) que convoca periódicamente la Presidencia de la República con el fin de fortalecer la rendición de cuentas al interior del Ejecutivo (Villarreal, 2007).⁸²

Aunque esta herramienta fortalece la rendición de cuentas de los altos funcionarios del gobierno hacia el presidente y, aunque el Sigob produce información de SyE que es de acceso público, la demanda de esta por parte de la ciudadanía y la sociedad civil organizada es bastante baja (Villarreal, 2007).⁸³

Con respecto a las evaluaciones, a diferencia de México, en Colombia no existe norma alguna que obligue a hacer evaluaciones periódicamente. Así mismo, aunque durante el proceso de evaluaciones algunas de las actividades están relacionadas con el análisis de las recomendaciones, el plan de acción de ajustes para los diferentes programas evaluados y el monitoreo de los ajustes, no existe normatividad que obligue a los programas a hacer las correcciones respectivas según las recomendaciones de las evaluaciones.

En este sentido, se puede señalar que Colombia ha presentado un desarrollo importante de los instrumentos, una rápida consolidación del sistema y una definición más clara de responsabilidades, pero las conclusiones de las evaluaciones rara vez son incorporadas en los procesos decisorios (Cardozo, 2006).⁸⁴

⁸² En estas reuniones se discutían, entre otros aspectos, los avances de las metas de la entidad o sector, en el marco del PND, con el objetivo de solucionar cuellos de botella muy específicos, en relación con la ejecución de algún programa, más que sobre la reformulación de algún programa o política pública. Es importante señalar que el Presupuesto General de la Nación (PGN) no cuenta con una estructura programática y por tanto los programas del PND (en los que se enfoca Sinergia) no corresponden a los programas que contiene el PGN.

⁸³ Son pocos los ciudadanos que utilizan la información de Sinergia y sus componentes para analizar las evaluaciones de los programas o los avances del gobierno de acuerdo con las metas planteadas en el PND (Centro Nacional de Consultoría, 2010).

⁸⁴ Cabe, sin embargo, resaltar el uso de los resultados de algunas evaluaciones de impacto. El ejemplo que se ha mencionado reiteradamente es el Programa Familias en Acción, el cual fue objeto de una evaluación de impacto y, gracias a esta, se han realizado cambios estructurales al programa (Villarreal, 2007). Otro programa, que también ha realizado importantes modificaciones después de su evaluación de impacto, es el Programa de Vivienda de Interés Social Urbano (VISU).

Con respecto al vínculo entre el SyE y la asignación del gasto, los alcances son también muy limitados. Una de las principales restricciones estructurales para la utilización de la información de SyE en el gasto público son las rigideces del presupuesto que pueden provenir de dos fuentes, ya sea por recursos de destinación específica o por el rezago presupuestal (Saavedra, 1999). Como resultado, prácticamente 95 por ciento del presupuesto está etiquetado e inflexible en el corto plazo (Mackay, 2006) y, por consiguiente, la información de SyE no podría afectar su composición.⁸⁵

La información de SyE que utiliza el MHCP para las reuniones de Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) que se realizan anualmente, previas a la presentación del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación,⁸⁶ para discutir sobre la distribución del presupuesto de la siguiente vigencia,⁸⁷ es aún bien limitada. Si bien es cierto que la DSEPP-DNP ha sido invitada regularmente a los comités sectoriales del MGMP (principalmente, en el periodo 2007-2010), la función que desempeña en esta instancia es todavía marginal (González, 2015).

Otro proceso que se desarrolla entre 2004 y 2008, liderado por la DSEPP-DNP y que vincula el presupuesto y los resultados a nivel territorial fue el Presupuesto por Resultados Municipal (PPRM). Este ejercicio se implementó en los municipios Pasto, Medellín y Tocancipá. Aunque los resultados en ese momento fueron bastante interesantes, actualmente, no se conocen estudios sobre el impacto y sostenibilidad de este proceso.

Como lo reconocen algunos funcionarios, el círculo de evaluación no se ha cerrado y todavía no se ha logrado que se informen las decisiones de presupuestación, proceso aún muy

⁸⁵ Otra restricción institucional mencionada anteriormente está relacionada con la forma como se encuentra actualmente desagregado el Presupuesto General de la Nación, ya que esta clasificación corresponde a los presupuestos tradicionales basados en rubros presupuestales y no por programas, lo que dificulta su SyE. Finalmente, el hecho que el cronograma del proceso presupuestal no coincida con el cronograma del proceso de evaluación dificulta que la información de SyE sea tenida en cuenta para las decisiones presupuestales.

⁸⁶ En Colombia existe una fragmentación del presupuesto en la medida en que el MHCP se encarga de la distribución del presupuesto de funcionamiento (gastos corrientes) y la DIFP-DNP es la responsable de la distribución del presupuesto de inversión.

⁸⁷ En estas reuniones participan el MHCP, el DNP y las cabezas sectoriales (ministerios y departamentos administrativos).

precario, pues no existen criterios para cualificar el gasto y los resultados que se producen con los recursos invertidos (Villarreal, 2007).

Otro usuario potencial de la información de SyE es el Congreso de la República, pero no es claro en qué medida esta corporación utiliza dicha información. Los congresistas tienen poco apoyo técnico como para entender los hallazgos de la evaluación e información sobre el desempeño (Mackay, 2006).⁸⁸ De tal manera que continúa siendo un usuario potencial, al cual se requiere incentivar para que demande la información y haga uso de esta para orientar su práctica (Villarreal, 2007).

Por su parte, la academia resalta la importancia de la información generada por Sinergia, especialmente el componente de evaluaciones focalizadas (o de políticas estratégicas). En el ámbito académico se reconoce el valor agregado que tienen las bases de datos elaboradas para estos estudios, pues se convierten en insumo para posteriores investigaciones (uso conceptual) (Villarreal, 2007).

Conclusiones

La descripción de los sistemas de SyE de México y Colombia muestra más semejanzas que diferencias. En términos generales, el modelo de SyE implementado ha sido similar en ambos países con un par de agencias centrales que lideran la coordinación del sistema al interior del ejecutivo, con diferentes niveles de autonomía, pero con una función y un mandato claro de encargarse del sistema (Isaza, 2011). Lo anterior fortalece la justificación de escoger estos dos casos para la presente investigación.

Finalmente, a pesar de las reformas y los esfuerzos que han realizado tanto México como Colombia en las últimas dos décadas para fortalecer los aspectos legales, metodológicos e

⁸⁸ Aunque algunos congresistas solicitan esporádicamente al DNP información de SyE de algunas políticas y programas, y el informe que presenta el Presidente de la República en la instalación del Congreso (cada 20 de julio) se basa, en gran medida, en la información de Sinergia, no se conoce el tipo de uso que realizan de esta información. Un caso muy particular y único hasta el momento, se presenta en 2006, al inicio del segundo mandato de Álvaro Uribe (2006-2010), cuando una comisión del Congreso hace un llamado a la recién posesionada directora del DNP para que informara sobre el avance de las metas del PND anterior.

institucionales de sus sistemas de SyE, la utilización de la información proveniente de dichos sistemas se orienta más hacia un uso simbólico y conceptual, mientras que el uso instrumental de dicha información es muy limitado y aún continúa siendo uno de los mayores retos para consolidar una cultura de gerencia pública donde la toma de decisiones se base en evidencias.

Capítulo 3.

¿Por qué el uso de la información de SyE es un Dilema del Prisionero?

Un enfoque desde la teoría de juegos

Gran parte de la evidencia muestra que la información de SyE no se utiliza para la toma de decisiones que fomenten la efectividad de las políticas y los programas o uso instrumental, sino que se usa más para legitimar decisiones tomadas previamente, persuadir a otros actores sobre alguna idea particular o, simplemente, comprender mejor cómo se articula la teoría de cambio de una intervención pública.

En este capítulo se desarrolla un modelo más formal para identificar las razones por las cuales uno de los principales tipos de uso de la información de SyE (el instrumental) se presenta de forma limitada en el proceso de toma de decisiones y qué atributos pueden modificar el equilibrio de *no uso*. Básicamente se encuentra que el juego entre dos organizaciones (o funcionarios) que representan la oferta y la demanda de la información de SyE de programas públicos es un típico juego de dilema del prisionero con una fuerte dominancia hacia la no cooperación, ya que los actores no tienen incentivos para desviarse de este equilibrio.

El modelo que se desarrolla en este capítulo utiliza algunas herramientas de la teoría de juegos sobre el comportamiento estratégico de los agentes que están involucrados en el juego del uso de la información de SyE para explicar por qué cuando se busca que esta información se utilice, exclusivamente, para la toma de decisiones (uso instrumental), se convierte en un típico dilema del prisionero. En últimas, se trata de explicar por qué *no usar* la información de SyE para la toma de decisiones resulta una estrategia predominante para el actor o actores que pueden disponer de esta información y qué cambios se deben llevar a cabo si se quiere modificar esta estrategia dominante con el fin de incrementar la probabilidad de uso de la información para la toma de decisiones.

En este juego se concibe el problema del uso de la información de SyE como un fenómeno de actor múltiple y se analiza cómo el efecto de la interacción entre dos actores,

organizaciones o coaliciones incide en el proceso de toma de decisiones de un gerente público. De manera concreta, en el análisis se tienen en cuenta dos organizaciones que representan a la oferta y la demanda de la información proveniente de sistemas de SyE de programas, respectivamente.

El presente capítulo se divide en seis partes comenzando con la presente introducción. En la segunda, se lleva a cabo una descripción general del juego del uso de la información de SyE. Luego, en la tercera parte, se hace un desarrollo básico de un juego en forma estratégica (paramétrico y no paramétrico) que presenta el problema del uso de la información de SyE en la etapa de presupuestación. En seguida, se analiza el mismo juego, pero ahora en forma extensiva (paramétrico y no paramétrico) y se describen los resultados de otros juegos complementarios⁸⁹. En la quinta parte del texto se proponen algunas implicaciones analíticas del ejercicio para, finalmente, esbozar las principales conclusiones.

3.1. Descripción general del juego del uso de la información de SyE

Para responder la pregunta de por qué los gerentes públicos usan la información de SyE en la toma de decisiones, se desarrolla un juego muy simple que se encuentra inmerso en un contexto específico donde se podría usar la información de SyE y se tiene en cuenta solamente el tipo de uso instrumental de dicha información. Adicionalmente, se asume que estos dos actores interactúan en un momento particular de uso de la información de SyE, específicamente, en la vinculación del proceso de evaluación (y seguimiento) con el proceso de presupuestación.

Para efectos prácticos, se supone que en este juego están involucrados solamente dos actores: uno que brinda información de SyE (**P**) y otro que utiliza esta información de SyE en la toma de decisiones presupuestales (**H**).⁹⁰ Es importante resaltar que aunque en este capítulo, los

⁸⁹ El detalle de estos últimos juegos se encuentran en los Anexos 4, 5 y 6.

⁹⁰ Es decir que, por motivos de sencillez del modelo, se deja de lado cualquier otro uso de la información de SyE diferente al presupuestal.

jugadores son organizaciones, los comportamientos observados se pueden analizar sin mayor inconveniente a nivel de funcionarios.

Adicionalmente, para simplificar el juego, se asume que **P** tiene dos estrategias para la generación de información de SyE: producir información de alta calidad (**Ac**), es decir, utilizando todos sus recursos y capacidades para compilar todos los datos requeridos, analizarlos a profundidad y producir información relevante, confiable y oportuna para la toma de decisiones;⁹¹ o producir información de SyE de baja calidad (**Bc**), es decir, con poca profundidad, oportunidad, análisis y veracidad.

Por su parte, H puede elegir entre tres estrategias con respecto al uso de la información de SyE que genera P: i) no solicitar información de SyE a P (**R**); ii) solicitar y utilizar la información de SyE como insumo para tomar decisiones relacionadas con la asignación de presupuesto (**U**), es decir, si el SyE arroja alguna información con respecto a la gestión y alcance de objetivos de un programa específico, H puede utilizar esta información para aumentar o bajar el presupuesto de dicho programa;⁹² iii) H tiene la estrategia de solicitar y no utilizar dicha información de SyE para sus decisiones de asignación presupuestal (**N**), lo cual le permitiría obtener una mayor discrecionalidad en la asignación del presupuesto. La última estrategia se puede presentar dado que P no tiene autoridad sobre H y, además, solo cuenta con medios indirectos para saber si H realmente utilizó la información de SyE en la toma de decisiones.

⁹¹ En algunos círculos académicos de evaluación podría pensarse que **P** puede producir información de **Ac** de manera oportuna o de manera no oportuna. Lo anterior, también aplicaría para la información de SyE de **Bc**.

⁹² De acuerdo con la literatura de PbR, el vínculo entre la información de SyE y el presupuesto puede adquirir tres formas: i) vínculo directo, ii) vínculo informado o indirecto y iii) presentacional (Currístine, 2005). Para el presente modelo, se supone que H no está obligado (por Ley o Decreto) a utilizar la información de P, pero quiere que se implementen políticas y programas efectivos y transparentes, por lo tanto, se asume la existencia del segundo tipo de vínculo.

3.2. Juego estratégico del uso de la información de SyE

En términos formales, se puede describir este juego estratégico de la siguiente forma:

Definición 1. Definimos el juego del uso de la información de seguimiento y evaluación (información de SyE) en forma estratégica como:

$$\Gamma_e = [N, (AP, AH), (UP, UH)]$$

Donde,

Jugadores (**N**) = Brinda información de SyE (**P**), Utiliza la información de SyE (**H**)⁹³

Las estrategias de los dos jugadores son las siguientes,

$$\text{Estrategias de P (AP)} = [Ac, Bc]$$

$$\text{Estrategias de H (AH)} = [R, U, N]$$

Donde **Ac** quiere decir producir información de SyE de alta calidad, y **Bc** significa producir información de SyE de baja calidad. Así mismo, **R** significa no solicitar información de SyE a P, **U** significa solicitar y usar la información de SyE, y **N** significa solicitar pero no usar la información de SyE.

De otra parte, los pagos de los dos jugadores son los siguientes,

$$\text{Pagos de P} = UP$$

$$\text{Pagos de H} = UH$$

Ahora, la combinación de estrategias de los dos jugadores es,

$$\text{Con AP} \times \text{AH} = [AcR, AcU, AcN, BcR, BcU, BcN]$$

⁹³ En este caso, P puede representar a organismos como el Coneval en México o el DNP en Colombia, entre otros. Por su parte, H puede representar a organismos como la SHCP en México o el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en Colombia, entre otros.

En esta combinación, AcR quiere decir que P produce información de SyE de alta calidad pero No es solicitada por H; AcU significa que P produce información de SyE de alta calidad que es solicitada y usada por H para sus decisiones presupuestales; AcN significa que P genera información de alta calidad y que es solicitada pero No utilizada por H.

Es importante agregar que P tiene algunos incentivos para producir información de SyE de Ac. Es decir, P tiene una reputación⁹⁴ de entidad responsable y técnica que no quisiera perder. Así mismo, si P desea que su información sea utilizada y tenida en cuenta para la toma de decisiones por otros actores (en este caso por H), no puede producir información de baja calidad. Por otra parte, aunque H quiere que se implementen políticas y programas efectivos y transparentes, no está obligado (por Ley o Decreto) a utilizar la información de P y, en algunos casos, considera que la utilización de dicha información, le puede restar discrecionalidad al momento de asignar el presupuesto, lo cual no le conviene mucho.

3.2.1. Parametrización del juego del uso de la información de SyE y relación con los atributos que influyen en el uso de la información de SyE

De acuerdo con lo anterior, se puede parametrizar el juego de la siguiente forma:

- CBc = Costo de elaborar información de SyE de baja calidad.
- CAc = Costo de elaborar información de SyE de alta calidad ($CAc > CBc$)
- D = Discrecionalidad de H de asignar los recursos presupuestales sin tener que usar información de SyE
- G = Premio/reputación (o satisfacción) de P cuando H utiliza información de SyE de Ac en sus decisiones
- E = Posibilidad de H de ejercer su autoridad presupuestal sobre P
- T = Premio/reputación (o satisfacción) de H por asignar de mejor manera los recursos presupuestales
- CH = Costo de adaptar la información de baja calidad (que asume P) de acuerdo con los requerimientos de H

⁹⁴ El concepto de *reputación* tiene mayor sentido en el caso de los juegos en forma extensiva pero en este caso (juegos en forma estratégica) se utiliza más como *satisfacción* de la organización.

- M = Castigo a H (aunque sea moral), por parte de P, por pedir y No usar la información de SyE
- S = Penalidad que H le impone a P por usar información de Bc en sus decisiones presupuestales
- F = Costo para H por usar información de SyE de baja calidad en sus decisiones presupuestales
- $CBc + CH > CAc$ y $D - T < M < D + F$

Al respecto, se considera importante tener en cuenta algunos elementos:

1. Se incluyen en el juego dos parámetros particulares:

- S = Penalidad que H le impone a P por usar información de Bc en sus decisiones presupuestales.
- F = Costo para H por usar información de SyE de baja calidad en sus decisiones presupuestales.

2. Es importante considerar que el costo de adaptar la información (para P), de acuerdo con los requerimientos de H (CH), se utiliza solamente cuando P genera información de baja calidad. Se supone, entonces, que cuando P produce información de alta calidad no incurre en este costo.

3. Se agrega un supuesto que no cambia mucho la estructura del juego: el costo de producir información de baja calidad (CBc) más el costo de adaptar la información (CH) (para P) de acuerdo con los requerimientos de H es mayor que el costo de generar información de alta calidad (CAc). Es decir,

$$CBc + CH > CAc$$

4. Se agregan otros dos supuestos más al juego: el castigo a H (aunque sea moral por parte de P) por pedir y no usar información de SyE (M) es mayor que la diferencia entre la discrecionalidad de H de asignar los recursos presupuestales sin tener que usar información de SyE (D) y el premio/reputación (o satisfacción) de H por asignar de mejor manera los recursos presupuestales (T). Adicionalmente, el castigo a H (aunque sea moral por parte de

P) por pedir y no usar información de SyE (M) debe ser menor a la suma entre la discrecionalidad de H de asignar los recursos presupuestales sin tener que usar información de SyE (D) y el costo para H por no usar información de SyE de baja calidad en sus decisiones presupuestales. Es decir,

$$D - T < M < D + F$$

La relación de estos parámetros con los cuatro atributos que influyen en el uso de la información de SyE (racionales, políticos, organizacionales e individuales) se describe a continuación (ver Cuadro 2):

- CBc = Este parámetro está relacionado con la oportunidad, relevancia y credibilidad de la información de SyE por tanto se vincula con los atributos **racionales** que inciden en el uso de la información de SyE.
- CAc = Este parámetro está relacionado con la oportunidad, relevancia y credibilidad de la información de SyE por tanto se vincula con los atributos **racionales** que inciden en el uso de la información de SyE.
- D = En este análisis, se asume que este parámetro tiene relación con la posibilidad de H de tomar decisiones con base en presiones políticas externas. Por tal motivo, este parámetro se relaciona con los atributos **políticos** que influyen en el uso de la información de SyE.
- G = Para el presente análisis, cuando el premio lo otorga la misma organización se relaciona con los atributos **organizacionales** pero cuando se presenta una satisfacción personal, se vincula con los atributos **individuales** que influyen en el uso de la información de SyE.
- E = Este parámetro está relacionado con los atributos **políticos** que inciden en el uso de la información de SyE
- T = Para el presente análisis, cuando el premio lo otorga la misma organización se relaciona con los atributos **organizacionales** pero cuando se presenta una satisfacción personal, se vincula con los atributos **individuales** que influyen en el uso de la información de SyE.

- CH = Este parámetro está relacionado con la oportunidad, relevancia y credibilidad de la información de SyE por tanto se vincula con los atributos **racionales** que inciden en el uso de la información de SyE.
- M = Este parámetro está relacionado con los atributos **organizacionales** que influyen en el uso de la información de SyE
- S = Este parámetro está relacionado con los atributos **organizacionales** que influyen en el uso de la información de SyE
- F = Este parámetro está relacionado con los atributos **políticos** que influyen en el uso de la información de SyE

Cuadro 2.

Relación entre los atributos que inciden en el uso de la información de SyE y los parámetros del juego

Políticos	Organizacionales	Individuales	Racionales
D, E y F	G, T, M y S	G y T	CAC, CBc y CH

Fuente: Elaboración propia.

Con estas aclaraciones, la matriz del juego estratégico de información de SyE parametrizado queda de la siguiente manera:

Cuadro 3.

Parametrización modificada del Γ e del uso de la información de SyE

		H		
		R	U	N
P	Ac	-CAC, D	G-CAC, T+E	-CAC, D+E-M
	Bc	-CBc, D	-CBc-CH-S, E-F	-CBc-CH, D+E-M

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el Cuadro 3, no se puede establecer de manera definitiva la existencia de un equilibrio en estrategias dominantes (EED), ni tampoco se observa claramente la existencia de un equilibrio de Nash en estrategias puras (ENEP).

3.2.1.1. Equilibrios de Nash en estrategias mixtas (ENEM) en el juego estratégico de la información de SyE (paramétrico)

Se puede obtener el equilibrio de Nash paramétrico en estrategias mixtas (ENEM) de la siguiente manera (ver Cuadro 4):

- ✓ Sea α la probabilidad de que P elija Ac.
- ✓ Sea $(1 - \alpha)$ la probabilidad de que P elija Bc.
- ✓ Sea β la probabilidad de que H elija R.
- ✓ Sea λ la probabilidad de que H elija U.
- ✓ Sea $(1 - \beta - \lambda)$ la probabilidad de que H elija N

Cuadro 4.

Parametrización modificada del Γ e del uso de la información de SyE en estrategias mixtas

		H		
		R β	U λ	N $1 - \beta - \lambda$
P	Ac α	-CAc, D	G-CAc, T+E	-CAc, D+E-M
	Bc $1 - \alpha$	-CBc, D	-CBc-CH-S, E-F	-CBc-CH, D+E-M

Fuente: Elaboración propia.

Entonces, para **P** se obtiene lo siguiente:

La utilidad esperada de P cuando juega Ac es:

$$UEP(Ac) = (-CAc)\beta + (G-CAc)\lambda + (-CAc)(1-\beta-\lambda)$$

$$UEP(Ac) = -\beta CAc + \lambda G - \lambda CAc - CAc + \beta CAc + \lambda CAc = \lambda G - CAc$$

La utilidad esperada de P cuando juega Bc es:

$$UEP(Bc) = (-CBc)\beta + (-CBc-CH-S)\lambda + (-CBc-CH)(1-\beta-\lambda)$$

$$UEP(Bc) = -\beta CBc - \lambda CH - \lambda CBc - \lambda S - CBc - CH + \beta CBc + \beta CH + \lambda CBc + \lambda CH$$

$$UEP(Bc) = -\lambda S - CBc - CH + \beta CH$$

Finalmente, P jugará Ac si:

$$UEP(Ac) > UEP(Bc)$$

$$\lambda G - CAc > -\lambda S - CBc - CH + \beta CH$$

$$\lambda G + \lambda S > C_{Ac} - C_{Bc} - CH + \beta CH$$

$$\lambda (G + S) > C_{Ac} - C_{Bc} - CH + \beta CH$$

$$\lambda > (C_{Ac} - C_{Bc} - CH + \beta CH) / (G + S)$$

Entonces, resolviendo las derivadas respectivas se obtiene,

$$\text{➤ } \frac{\partial \lambda}{\partial C_{Ac}} = 1 / (G + S) > 0. \quad \text{Suponiendo } \beta = 0$$

Esto quiere decir que cuando se incrementan los costos de producir la información de SyE de alta calidad (C_{Ac}), se aumenta la probabilidad de que H elija U.

$$\text{➤ } \frac{\partial \lambda}{\partial C_{Bc}} = - 1 / (G + S) < 0. \quad \text{Suponiendo } \beta = 0$$

Es decir que cuando se incrementan los costos de producir la información de SyE de baja calidad (C_{Bc}), se reduce la probabilidad de que H elija U.

$$\text{➤ } \frac{\partial \lambda}{\partial CH} = - (1 / (G + S)) + \beta / (G + S) < 0. \quad \text{Suponiendo } \beta = 0$$

Esto quiere decir que cuando se incrementan los costos de adaptar la información de SyE de baja calidad (para P) de acuerdo con las solicitudes de H (CH), se reduce la probabilidad de que H elija U.

Lo descrito anteriormente parecería algo contra intuitivo, de no ser por el supuesto que se hace al comienzo del documento: $C_{Bc} + CH > C_{Ac}$. En este sentido, lo que queda claro es que, cuando se reduce la diferencia de costos de producir información de SyE (atributos racionales), es decir $C_{Ac} - C_{Bc} - CH$ (negativo), se aumenta la probabilidad de que H elija U. Para lograr esto, se debe incrementar C_{Ac} y reducir $- C_{Bc} - CH$. En la medida en que se reducen estas diferencias de costos, a P le resultará indiferente producir información de alta calidad o producir información de baja calidad y luego adaptarla.

Continuando con las demás derivadas:

$$\text{➤ } \frac{\partial \lambda}{\partial G} = - [(C_{Ac} - C_{Bc} - CH + \beta CH) / (G + S)^2] > 0. \quad \text{Suponiendo que } C_{Bc} + CH > C_{Ac} \text{ y que } \beta = 0$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa el premio de P cuando H utiliza la información de SyE de alta calidad (G), se aumenta la probabilidad de que H elija U.

$$\text{➤ } \frac{\partial \lambda}{\partial S} = - [(CAc - CBc - CH + \beta CH) / (G + S)^2] > 0. \quad \text{Suponiendo que } CBc + CH > CAc \text{ y que } \beta = 0$$

Es decir que cuando se aumenta la penalidad que H le impone a P por usar información de baja calidad para la toma de decisiones (S), se incrementa la probabilidad de que H elija U.

En resumen, si se busca que la probabilidad de que H solicite información de SyE y la use para la toma de decisiones sea muy alta entonces,

$$CAc - CBc - CH + \beta CH / (G + S) < \lambda$$

$$CAc - CBc - CH < (G + S) \quad (\text{suponiendo que } \beta = 0)$$

$$\mathbf{CAc - CBc - CH - G < S \quad (i)}$$

Es decir, que la penalidad que H le impone a P por usar información de SyE de baja calidad (S) debe ser mayor a la diferencia de costos de producir información de alta calidad con respecto a la de baja calidad (suponiendo $G = 0$). En este caso, si la diferencia entre estos costos es baja o nula, prácticamente, no habría necesidad de poner penalidades. De otra parte, si el premio o reputación de P cuando H utiliza información de SyE de alta calidad (G) es muy bajo (suponiendo que $CAc = CBc + CH$), la penalidad que H le impone a P por usar información de SyE de baja calidad (S) debe ser muy alta y viceversa.

En otras palabras, la penalidad que H le debe imponer a P por usar información de Bc se debe incrementar cuando la diferencia de costos de producir información aumenta y cuando la reputación/satisfacción de P cuando utiliza la información se reduce. En este sentido, se podría pensar que es importante poner penalidades a P cuando produce información que no sea oportuna, relevante y confiable.

De acuerdo con lo anterior, la probabilidad de que H solicite información de SyE y la use para la toma de decisiones sea muy alta depende, casi exclusivamente, de los parámetros

relacionados con los atributos racionales (CAc, CBc y CH) y organizacionales (G y S) que influyen en el uso de la información de SyE.⁹⁵

Ahora, para **H**, se tiene lo siguiente:

La utilidad esperada de H cuando juega R es:

$$UEH(R) = \alpha D + (1 - \alpha)D$$

$$UEH(R) = D$$

La utilidad esperada de H cuando juega U es:

$$UEH(U) = \alpha(T + E) + (1 - \alpha)(E - F)$$

$$UEH(U) = \alpha T + \alpha E + E - F - \alpha E + \alpha F = \alpha T + E - F + \alpha F$$

La utilidad esperada de H cuando juega N es:

$$UEH(N) = \alpha(D + E - M) + (1 - \alpha)(D + E - M)$$

$$UEH(N) = D + E - M$$

Finalmente, H jugará U si

$$UEH(U) > UEH(R) \text{ y } UEH(U) > UEH(N)$$

$$\alpha T + E - F + \alpha F > D \text{ y } \alpha T + E - F + \alpha F > D + E - M$$

Es decir,

$$\alpha T + E - F + \alpha F > D + E - M$$

$$\alpha(T + F) > D - M + F$$

$$\alpha > [(D - M + F) / (T + F)]$$

y

$$\alpha T + E - F + \alpha F > D$$

$$\alpha(T + F) > D - E + F$$

$$\alpha > [(D - E + F) / (T + F)]$$

⁹⁵ G también se puede relacionar con un atributo individual.

Entonces, resolviendo las derivadas respectivas se tiene lo siguiente,

$$\triangleright \frac{\partial \alpha}{\partial T} = - [(D - M + F) / (T + F)^2] < 0. \quad \text{Suponiendo que } M < D + F$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa el premio (reputación) de H por asignar de manera adecuada los recursos presupuestales (T), se reduce la probabilidad de que P elija Ac.

$$\triangleright \frac{\partial \alpha}{\partial D} = [1 / (T + F)] > 0.$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa la discrecionalidad de H para usar (o no) la información de SyE (D), aumenta la probabilidad de que P elija Ac.

$$\triangleright \frac{\partial \alpha}{\partial M} = - [1 / (T + F)] < 0.$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa la penalidad a H por solicitar y no usar la información de SyE (M), se reduce la probabilidad de que P elija Ac.

$$\triangleright \frac{\partial \alpha}{\partial F} = [(T - D + M) / (T + F)^2] > 0. \quad \text{Suponiendo que } M > D - T$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa el costo para H por usar información de SyE de baja calidad en la toma de decisiones presupuestales (F), se aumenta la probabilidad de que P elija Ac.

$$\triangleright \frac{\partial \alpha}{\partial E} = - [1 / (T + F)] < 0.$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa la posibilidad de H de ejercer su autoridad sobre P (E), se reduce la probabilidad de que P elija Ac.

En resumen, si se busca que sea alta la probabilidad de que P produzca información de alta calidad, entonces,

$$[(D - M + F) / (T + F)] < \alpha$$

$$(D - M + F) < (T + F)$$

$$M > D - T \text{ (ii)}$$

Y

$$[(D - E + F) / (T + F)] < \alpha$$

$$(D - E + F) > (T + F)$$

$$T > D - E \text{ (iii)}$$

De acuerdo con (ii), el castigo a H (aunque sea moral por parte de P) por pedir y no usar información de SyE (M) debe ser mayor a la diferencia entre su discrecionalidad (sesgo político) (D) y el premio (o satisfacción) por asignar de mejor manera los recursos presupuestales (sesgo técnico) (T). Si esta diferencia es muy alta, es decir, si D es muy importante para H, el castigo (M) también debe ser alto y viceversa.

En otras palabras, si la presión política que tiene H para asignar los recursos buscando favorecer algunos intereses específicos (presidente, congresistas, ministros, gobernadores, alcaldes, clientelas, etc.) es muy fuerte (y por tanto D es muy importante), el castigo por solicitar información de SyE y no usarla (M) debe ser muy alto. En países donde esta presión política es muy baja, D termina siendo igual que T y no habría necesidad de imponer castigo alguno.

No obstante, es importante resaltar que nuestros países (latinoamericanos) se encuentran bajo regímenes democráticos (no tecnocráticos), pero clientelistas, y por tanto, esta presión política (D) nunca tendrá un papel despreciable. Así mismo, en los países latinoamericanos M es muy baja o casi nula (igual que T), lo cual hace que no se generen los incentivos adecuados para que H solicite información de SyE y la use y que P genere información de Ac.

Ahora bien, aunque, como se dijo anteriormente, es importante que se cumpla $M > D - T$ para incrementar la posibilidad de que P elija Ac, este castigo (M) no debe ser demasiado alto ya que impediría que H tuviese alguna flexibilidad en caso de presentarse un choque económico y/o social en la economía. Por tal motivo, es importante tener en cuenta el otro supuesto: $M < D + F$. Si fuese al contrario ($M > D + F$), H tendría muy pocos incentivos para utilizar la información que P elabora.

Finalmente, por iii) es importante que el premio o reputación de H por asignar de mejor manera los recursos presupuestales (T) debe ser mayor a la diferencia entre su discrecionalidad por no usar información de SyE para la toma de decisiones (D) y la posibilidad de H de ejercer su autoridad sobre P (E). Es decir, que si la discrecionalidad que tiene H para usar información de SyE es muy alta (o si H tiene una presión política muy alta sobre la asignación del presupuesto) con respecto a la posibilidad de ejercer su autoridad sobre H, su reputación (o el premio que se le debe otorgar) por asignar de mejor manera los recursos presupuestales debe ser también muy alto y viceversa.

En últimas, si se busca que sea alta la probabilidad de que P produzca información de alta calidad, se deben tener en cuenta, casi exclusivamente, parámetros relacionados con los atributos políticos (D y E) y los atributos organizacionales (M y T) que influyen en el uso de la información de SyE.⁹⁶

3.2.1.2. Utilidades esperadas del juego de la información de SyE en forma estratégica

Finalmente, la utilidad esperada de cada uno de los jugadores es:

Utilidad esperada de H:

$$UE(H) = \alpha\beta(D) + (1 - \alpha)\beta(D) + \alpha\lambda(T + E) + (1 - \alpha)\lambda(E - F) + (1 - \beta - \lambda)\alpha(D + E - M) + (1 - \alpha)(1 - \beta - \lambda)(D + E - M)$$

$$UE(H) = \alpha\beta D + \beta D - \alpha\beta D + \alpha\lambda T + \alpha\lambda E + (1 - \alpha)(\lambda E - \lambda F) + (1 - \beta - \lambda)(\alpha D + \alpha E - \alpha M) + (1 - \alpha)(D + E - M - \beta D - \beta E + \beta M - \lambda D - \lambda E + \lambda M)$$

$$UE(H) = \beta D + \alpha\lambda T + \alpha\lambda E + \lambda E - \lambda F - \alpha\lambda E + \alpha\lambda F + \alpha D + \alpha E - \alpha M - \beta\alpha D - \beta\alpha E + \beta\alpha M - \lambda\alpha D - \lambda\alpha E + \lambda\alpha M + D + E - M - \beta D - \beta E + \beta M - \lambda D - \lambda E + \lambda M - \alpha D - \alpha E + \alpha M + \alpha\beta D + \alpha\beta E - \alpha\beta M + \alpha\lambda D + \alpha\lambda E - \alpha\lambda M$$

$$UE(H) = \alpha\lambda T - \lambda F + \alpha\lambda F + D + E - M - \beta E + \beta M - \lambda D + \lambda M$$

⁹⁶ T también puede representar un atributo individual.

$$UE(H) = \alpha\lambda(T + F) + \lambda(M - D - F) + D + E - M + \beta(M - E)$$

Nótese que los parámetros que más influyen en la utilidad esperada de H son los relacionados con los atributos políticos (D, E y F) y los organizacionales (T y M).⁹⁷

Resolviendo algunas derivadas con respecto a los parámetros se tiene,

$$\text{➤ } \frac{\partial UE(H)}{\partial M} = \lambda - 1 + \beta < 0. \quad \text{Suponiendo que } \beta = 0 \text{ y } \lambda \text{ está entre } 0 \text{ y } 1$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa el castigo a H por pedir y no usar la información de SyE (M), se reduce la utilidad esperada de H.

$$\text{➤ } \frac{\partial UE(H)}{\partial D} = -\lambda + 1 > 0. \quad \lambda \text{ está entre } 0 \text{ y } 1$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa la discrecionalidad de H de asignar los recursos presupuestales (D), se aumenta la utilidad esperada de H.

$$\text{➤ } \frac{\partial UE(H)}{\partial T} = \alpha\lambda > 0.$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa la satisfacción de H por asignar de mejor manera los recursos presupuestales (T), se aumenta la utilidad esperada de H.

$$\text{➤ } \frac{\partial UE(H)}{\partial F} = \alpha\lambda - \lambda < 0. \quad \alpha \text{ y } \lambda \text{ está entre } 0 \text{ y } 1$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa el costo para H por usar la información de SyE de baja calidad (F), se reduce su utilidad esperada.

$$\text{➤ } \frac{\partial UE(H)}{\partial E} = 1 - \beta > 0. \quad \text{Suponiendo que } \beta = 0$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa la posibilidad de H de ejercer su autoridad sobre P (E), se aumenta la utilidad esperada de H.

Utilidad esperada de P:

$$UE(P) = \alpha\beta(-CAc) + \alpha\lambda(G - CAc) + \alpha(1 - \beta - \lambda)(-CAc) + (1 - \alpha)\beta(-CBc) + (1 - \alpha)\lambda(-CBc)$$

⁹⁷ T también se puede relacionar con un atributo individual.

$$-CH - S) + (1 - \alpha) (1 - \beta - \lambda) (-CBc - CH)$$

$$UE(P) = \alpha\beta CAe + \alpha\lambda G - \alpha\lambda CAe - \alpha CAc + \alpha\beta CAe + \alpha\lambda CAe - \beta CBc + \alpha\beta CBc - \lambda CBc - \lambda CH - \lambda S + \alpha\lambda CBc + \alpha\lambda CH + \alpha\lambda S + (1 - \alpha) (-CBc - CH + \beta CBc + \beta CH + \lambda CBc + \lambda CH)$$

$$UE(P) = \alpha\lambda G - \alpha CAc - \beta CBc + \alpha\beta CBc - \lambda CBc - \lambda CH - \lambda S + \alpha\lambda CBc + \alpha\lambda CH + \alpha\lambda S + -CBc - CH + \beta CBc + \beta CH + \lambda CBc + \lambda CH + \alpha CBc + \alpha CH - \alpha\beta CBc - \alpha\beta CH - \alpha\lambda CBc - \alpha\lambda CH$$

$$UE(P) = \alpha\lambda G - \alpha CAc - \lambda S + \alpha\lambda S + -CBc - CH + \beta CH + \alpha CBc + \alpha CH - \alpha\beta CH$$

$$UE(P) = \alpha(\lambda G - CAc + \lambda S + CBc + CH - \beta CH) - \lambda S - CBc - CH + \beta CH$$

Si $\beta = 0$, entonces

$$UE(P) = \alpha(\lambda G - CAc + \lambda S + CBc + CH) - \lambda S - CBc - CH$$

$$UE(P) = \alpha\lambda(G + S) + \alpha(CBc + CH - CAc) - \lambda S - CBc - CH$$

Nótese que los atributos que más influyen en la utilidad esperada de P son los racionales (CAc, CBc y CH) y los organizacionales (G y S).⁹⁸

Resolviendo algunas derivadas tenemos,

$$\triangleright \frac{\partial UE(P)}{\partial G} = \alpha\lambda > 0. \quad \alpha \text{ y } \lambda \text{ están entre } 0 \text{ y } 1$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa el premio o reputación de P cuando H utiliza información de SyE de Ac en sus decisiones (G), se incrementa la utilidad esperada de P.

$$\triangleright \frac{\partial UE(P)}{\partial CAc} = -\alpha < 0. \quad \alpha \text{ está entre } 0 \text{ y } 1$$

⁹⁸ G también puede representar un atributo individual.

Esto quiere decir que cuando se incrementa el costo de elaborar información de SyE de alta calidad (CAc), se reduce la utilidad esperada de P.

$$\text{➤ } \frac{\partial UE(P)}{\partial C_{BC}} = \alpha - 1 < 0. \quad \alpha \text{ está entre } 0 \text{ y } 1$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa el costo de elaborar información de SyE de baja calidad (CBc), se disminuye la utilidad esperada de P.

$$\text{➤ } \frac{\partial UE(P)}{\partial CH} = \alpha - 1 < 0. \quad \alpha \text{ está entre } 0 \text{ y } 1$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa el costo de adaptar la información según los requerimientos de H (CH), se reduce la utilidad esperada de P.

$$\text{➤ } \frac{\partial UE(P)}{\partial S} = \alpha\lambda - \lambda < 0. \quad \alpha \text{ y } \lambda \text{ está entre } 0 \text{ y } 1$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa la penalidad que H le impone a P por usar información de SyE de baja calidad en sus decisiones (S), se aminora la utilidad esperada de P.

3.2.2. Juego de la información de SyE en forma estratégica no paramétrico

Para efectos de facilitar la comprensión del ejercicio, se procede a elaborar un conjunto de pagos numéricos (no paramétricos) para cada una de las estrategias de cada jugador. Para lograr esto se desarrolla un ranking y se asignan los mayores pagos a las estrategias que más le conviene a P y los menores pagos a las estrategias que menos le conviene a P. El mismo ejercicio se desarrolla para H. De esta forma, se obtiene lo siguiente:

Cuadro 5.
Pagos por Combinación de Estrategias

	P	H
Ac, R	3	4
Ac, U	6	2
Ac, N	1	6
Bc, R	4	3
Bc, U	5	1
Bc, N	2	5

Fuente: Elaboración propia.

Con esta combinación de pagos, se puede elaborar la matriz específica del juego estratégico no paramétrico del uso de la información de SyE:

Cuadro 6.
Matriz del Γ e del uso de la información de SyE

		H		
		R	U	N
P		3,4	6,2	1,6
	Ac	4,3	5,1	2,5
	Bc			

Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 6 presenta la combinación de pagos de ambos jugadores cuando despliegan sus diferentes estrategias. Por ejemplo, la combinación AcU conlleva a que P obtenga un pago de 6 y H obtenga un pago de 2 (porque el uso de la información le reduce su discrecionalidad en la asignación de presupuesto). Por su parte, la combinación BcN conlleva a que P obtenga un pago de 2 (porque está en juego su reputación) y H obtenga un pago de 5.

3.2.2.1. Equilibrio en estrategias dominantes (EED) y equilibrio de Nash en estrategias puras (ENEP)

Una vez se obtiene la matriz de pagos del juego no paramétrico, se pueden buscar los diferentes tipos de equilibrios: el equilibrio en estrategias dominantes (EED), el equilibrio de Nash en estrategias puras (ENEP) y el equilibrio de Nash en estrategias mixtas (ENEM).

Con respecto al primero, se observa que P no tiene una estrategia dominante ya que cuando H juega R o N, P prefiere jugar Bc. Por otra parte, cuando H juega U, P prefiere jugar Ac. No obstante, H sí tiene una estrategia dominante ya que independientemente lo que juegue P (Bc o Ac), H siempre preferirá jugar N; es decir, prefiere no usar la información de SyE. Por tal motivo:


$$EED = \Phi$$

Sin embargo, se puede afirmar que la estrategia: “producir información de baja calidad y no usarla” (**BcN**) es un equilibrio de Nash en estrategias puras (ENEP) ya que si alguno de los

jugadores (P o H) se mueve de esta asignación termina desmejorando su posición (ver Cuadro 7).

Cuadro 7.
Matriz del Γ del uso de la información de SyE – ENEP

		H		
		R	U	N
P	Ac	3,4	6,2	1,6
	Bc	4,3	5,1	2,5



Pagos en el ENEP

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, se puede observar que este juego es un caso típico del Dilema del Prisionero porque el equilibrio resultante no es el ideal en materia de políticas públicas por falta de coordinación (o cooperación) entre los jugadores. Adicionalmente, no tiene mucho sentido que, en el largo plazo, se genere una información que es de mala calidad y que nadie la va a usar. Si no se va a usar la información de SyE mejor que no se produzca.

3.2.2.2. Equilibrio de Nash en estrategias mixtas (ENEM)

Finalmente, se puede obtener el equilibrio de Nash en estrategias mixtas del juego de la información de SyE no paramétrico de la siguiente manera (ver Cuadro 8):

- ✓ Sea α la probabilidad de que P elija Ac.
- ✓ Sea $(1-\alpha)$ la probabilidad de que P elija Bc.
- ✓ Sea β la probabilidad de que H elija R.
- ✓ Sea λ la probabilidad de que H elija U.
- ✓ Sea $(1-\beta-\lambda)$ la probabilidad de que H elija N

Cuadro 8.
Matriz del Γ del uso de la información de SyE y probabilidades

		H		
		R β	U λ	N $(1-\beta-\lambda)$
P	Ac α	3,4	6,2	1,6
	Bc $(1-\alpha)$	4,3	5,1	2,5

Fuente: Elaboración propia.

Entonces, para **P** se obtiene lo siguiente:

La utilidad esperada cuando P juega Ac es:

$$UEP(Ac) = 3\beta + 6\lambda + 1(1-\beta-\lambda)$$

$$UEP(Ac) = 3\beta + 6\lambda + 1 - \beta - \lambda = 1 + 2\beta + 5\lambda$$

La utilidad esperada cuando P juega Bc es:

$$UEP(Bc) = 4\beta + 5\lambda + 2(1-\beta-\lambda)$$

$$UEP(Bc) = 4\beta + 5\lambda + 2 - 2\beta - 2\lambda = 2 + 2\beta + 3\lambda$$

Finalmente, P jugará Ac si:

$$UEP(Ac) > UEP(Bc)$$

$$1 + 2\beta + 5\lambda > 2 + 2\beta + 3\lambda$$

$$2\lambda > 1$$

$$\lambda > 1/2$$

Ahora, para **H**, se tiene lo siguiente:

La utilidad esperada cuando H juega R es:

$$UEH(R) = 4\alpha + 3(1-\alpha)$$

$$UEH(R) = 4\alpha + 3 - 3\alpha = \alpha + 3$$

La utilidad esperada cuando H juega U es:

$$UEH(U) = 2\alpha + 1(1-\alpha)$$

$$UEH(U) = 2\alpha + 1 - \alpha = \alpha + 1$$

La utilidad esperada cuando H juega N es:

$$UEH(N) = 6\alpha + 5(1-\alpha)$$

$$UEH(N) = 6\alpha + 5 - 5\alpha = \alpha + 5$$

Finalmente, H jugará R si

$$UEH(R) > UEH(U) \text{ y } UEH(R) > UEH(N)$$

$$\alpha + 3 > \alpha + 1 \text{ y } \alpha + 3 > \alpha + 5$$

$$3 > 1 \text{ y } 3 > 5 \text{ (No es posible. En este caso, H siempre juega N. Es decir, } \\ \beta = \lambda = 0)$$

En resumen,

$$\begin{aligned} \text{P jugará: } & \text{Ac si } \lambda > \frac{1}{2} \\ & \text{Bc si } \lambda < \frac{1}{2} \\ & \text{Ac ó Bc si } \lambda = \frac{1}{2} \end{aligned}$$

$$\text{H siempre jugará N } (\beta = \lambda = 0)$$

En este caso, el equilibrio en estrategias mixtas (ENEM) es:

$$\text{EEM} = [(1/2, 0, 1/2), (1, 0, 0)]$$

Lo anterior significa que H prefiere no usar la información para sus decisiones presupuestales, independientemente de lo que escoja P. Así mismo, P genera información de alta calidad la mitad de las veces e información de baja calidad la otra mitad de las veces.

De esta forma, los equilibrios de Nash en estrategias puras y mixtas se convierten en un típico juego de Dilema del Prisionero, donde no hay incentivos para cooperar; es decir, H prefiere no usar la información de SyE y P genera información de baja calidad. Entonces, se produce información de baja calidad que no se usa para tomar decisiones.

3.3. Juego del uso de la información de SyE en forma extensiva

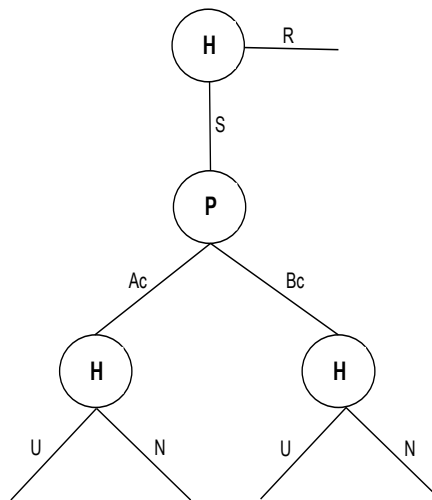
Después de analizar el juego de información de SyE en forma estratégica, se diseña el mismo juego pero en forma extensiva para analizarlo como una historia.⁹⁹ De esta forma, se podría esperar *ex ante* que si H conoce que P produce información de alta calidad, la utilizará; pero si genera información de baja calidad, no la usará para la toma de decisiones. A diferencia

⁹⁹ Este tipo de juegos se caracterizan porque los movimientos de un jugador van precedidos por los movimientos de otros.

del juego en forma estratégica donde los jugadores actúan de forma simultánea, en el juego extensivo se analiza la secuencia de movimientos de los jugadores a través de un árbol.

La Gráfica 11 muestra una historia en donde H tiene la posibilidad de solicitar información de SyE a P (S) o no solicitar información de SyE a P (R). Si H solicita información de SyE a P, este último tiene dos opciones: producir información de alta calidad (Ac) o producir información de baja calidad (Bc). Finalmente, cuando H recibe la información de SyE de P (sea de Ac o de Bc), también tiene dos opciones: utilizarla para la toma de decisiones presupuestales (U), como por ejemplo, en instancias de asignación o de recorte presupuestal; o no utilizarla (N), lo cual le permitiría obtener una mayor discrecionalidad en la asignación del presupuesto.

Gráfica 11.
Juego extensivo de la información de SyE



Fuente: Elaboración propia.

En términos formales se puede describir este juego en forma extensiva de la siguiente forma:

Definición 2. Definimos el juego del uso de la información de SyE en forma extensiva como:

$$\Gamma_{ex} = [N, An, H, F, J, Un]$$

Donde,

Jugadores (**N**) = Brinda información de SyE (P), Utiliza la información de SyE (H)¹⁰⁰

An es el conjunto de estrategias disponibles para los jugadores:

Estrategias de H (**Ah**) = [R, S, U, N]

Estrategias de P (**Ap**) = [Ac, Bc]

Z es el conjunto de historias:

$Z = \{\emptyset, R, S, SAc, SBc, SAcU, SAcN, SBcU, SBcN\}$

F es el conjunto de historias finales:

$F = \{R, SAcU, SAcN, SBcU, SBcN\}$

$Z \setminus F = \{\emptyset, S, SAc, SBc\}$

J: $Z \setminus F \rightarrow N$ es la función jugador:

$\emptyset \rightarrow H$

$S \rightarrow P$

$SAc \rightarrow H$

$SBc \rightarrow H$

3.3.1. Juego extensivo de la información de SyE no paramétrico

Con el fin de diseñar un juego con pagos numéricos (no paramétrico), se realiza un ranking de 1 a 5, teniendo en cuenta las historias finales que más les convienen a los jugadores. Aquellas historias finales que más les convengan tendrán un pago mayor (cercano a 5) que aquellas que no les convengan (cercano a 1). La historia que más beneficie a cada jugador tendrá un pago de 5 y la que menos le convenga tendrá un pago de 1. De esta forma, se obtiene el siguiente ranking:

Un: $F \rightarrow \mathbb{R}$ es la función de pagos del jugador n

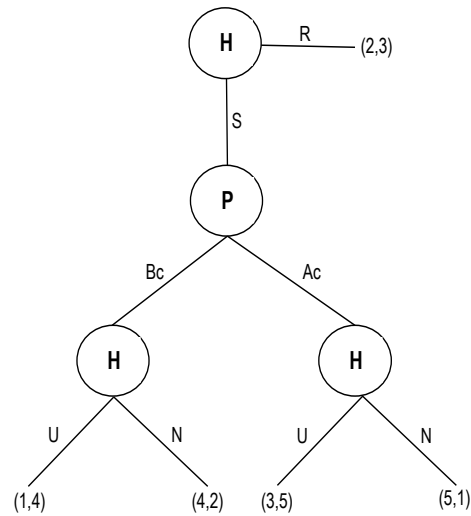
¹⁰⁰ Es importante tener en cuenta que, debido a la forma como se cuenta la historia en el juego extensivo, H juega primero, lo cual repercute en el orden de los pagos. Esto fue diferente en el juego estratégico de la información de SyE, ya que P comenzaba en el orden de los pagos.

$$U_h: F \rightarrow \mathbb{R} \quad U_p: F \rightarrow \mathbb{R}$$

		H		P
R	→	2	→	3
SBcU	→	1	→	4
SBcN	→	4	→	2
SAcU	→	3	→	5
SAcN	→	5	→	1

Con esta información, se completa el juego de forma extensiva:

Gráfica 12.
Juego extensivo de la información de SyE con pagos



Fuente: Elaboración propia.

Una vez se elabora el juego extensivo con los pagos respectivos para cada jugador (H y P), se formula el plan contingente respectivo para cada jugador:

$$e_H = (\dots, \dots, \dots) = 2^3 = 8$$

$$e_P = (\dots, \dots) = 2^1 = 2$$

Con esta información de los planes contingentes respectivos, se construye una tabla (forma larga) de 8 x 2:

Cuadro 9.
Plan contingente del juego información de SyE en forma extensiva

		P	
		Bc	Ac
H	SUU	1,4	3,5
	SUN	1,4	5,1
	SNU	4,2	3,5
	SNN	4,2	5,1
	RUU	2,3	2,3
	RUN	2,3	2,3
	RNU	2,3	2,3
	RNN	2,3	2,3

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el Cuadro 9, los pagos asociados con la primera celda (SUU, Bc = 1,4) corresponden al plan contingente en el cual H solicita información de SyE a P, entonces P genera información Bc, y luego H utiliza la información de SyE para tomar decisiones presupuestales. De otra parte, los pagos asociados con la fila 5, columna 3 (SNN, Ac = 5,1) corresponden al plan contingente en el cual H solicita información de SyE a P, entonces P genera información Ac, y luego H no utiliza la información de SyE para tomar decisiones presupuestales.

De esta forma, se observa que la estrategia SNN (sombreada en el Cuadro) es débilmente dominante para H. Es decir, que SNN domina débilmente a las demás estrategias de H. Como P sabe que SNN domina débilmente a las demás estrategias de H, entonces la mejor opción para P es Bc. Entonces, se tiene un equilibrio en estrategias dominantes (débilmente):

$$\mathbf{EED} \text{ (débilmente)} = \{(SNN, Bc)\}$$

Es decir, el equilibrio en estrategias dominantes en el juego de forma extensiva es que “H solicita información de SyE a P, luego P le envía información de baja calidad a H y, finalmente, H no utiliza la información de SyE para tomar decisiones presupuestales”. Como es un EED, este equilibrio es el mismo cuando se utilizan estrategias mixtas de Nash (ENEM):

$$\mathbf{ENEM} = \{(SNN, Bc)\}$$

Así mismo, este equilibrio sobrevive a la inducción hacia atrás, por lo tanto es un equilibrio de Nash en sub-juego perfecto (ENSP) y, por lo tanto, es un compromiso creíble:¹⁰¹

$$\mathbf{ENSP} = \{(SNN, Bc)\}$$

Ahora bien, cuando se realiza un análisis del uso de la información de SyE con otros tipos de juegos, los resultados no cambian mucho. En la investigación se desarrollan dos juegos repetidos de la información de SyE donde los jugadores observan el resultado de todas las jugadas pasadas antes que comience el siguiente movimiento: en forma estratégica asociado al juego original y en forma estratégica asociado a la forma extensiva (ver Anexo 5).

En el primer juego, se observa la presencia de un equilibrio de Nash en estrategias puras (ENEP) ya que si alguno de los jugadores P o H se mueve de esta asignación terminan desmejorando su posición. No obstante, no hay equilibrio en estrategias dominantes (EED), ya que si bien H tiene una estrategia dominante, P no la tiene (ver Anexo 5).

En el segundo juego, tampoco se encuentra un EED y el dilema del prisionero no se modifica sin importar que se incluyeran diferentes factores de descuento ($\delta = 1$, $\delta = 3$ y $\delta = 0.5$). (Ver Anexo 5). Por lo tanto,

$$\mathbf{ENEP} = \mathbf{ENEM} = \mathbf{ENSP} = \{BcN, BcN\}$$

Finalmente, se elabora un juego del uso de la información de SyE en forma extensiva con problemas de información y las conclusiones son similares: debido a que H tiene una estrategia dominante, P siempre elegirá Bc. En otras palabras, debido a que uno de los jugadores ya tiene una estrategia dominante, no importa que haya problemas de información en el juego, ni el conjunto de información que tenga H sobre la calidad de la información de SyE (ver Anexo 6). El equilibrio del juego ya está definido:

$$\mathbf{ENEP} = \mathbf{ENEM} = \mathbf{ENSP} = \mathbf{EED} = \{(SNN, Bc)\}$$

¹⁰¹ La versión del juego extensivo de la información de SyE parametrizado se puede ver el Anexo 4.

3.4. Implicaciones analíticas sobre el juego de la información de SyE

De acuerdo con lo descrito en las líneas precedentes, el juego que se está analizando es del tipo Dilema del Prisionero, en el cual hay un equilibrio de Nash en estrategias puras, $ENEP = \{BcN\}$ y, aunque P no tiene una estrategia dominante entre Bc y Ac, H sí tiene una estrategia dominante que es N. No obstante, esta estrategia no se considera adecuada porque H no está utilizando la información de SyE para llevar a cabo políticas públicas más efectivas y P está escogiendo elaborar información de SyE de baja calidad, lo cual genera un círculo vicioso en el proceso de toma de decisiones presupuestales.

En este caso, se considera que la mejor combinación de estrategias sería AcU, ya que con esta fórmula P está produciendo información de SyE de alta calidad y H la está utilizando para tomar mejores decisiones presupuestales y, de esta forma, se promueven políticas públicas más efectivas.

En este orden de ideas, lo que buscaría una política pública sería incrementar la probabilidad de que H escoja U (λ) y de que P elija Ac (α). Como estas probabilidades son independientes, se pueden multiplicar. Así mismo, para romper esta gran dominancia del equilibrio BcN y lograr que AcU tenga una alta probabilidad, es importante que se cumplan nuestros dos supuestos básicos: $CBc + CH > CAc$ y $D - T < M < D + F$. De esta forma, tenemos lo siguiente:

Se sabe que:¹⁰²

P jugará Ac si:

$$\lambda > [(CAc - CBc - CH)] / [(G + S)]$$

H jugará U si:

$$\alpha > [(D - M + F)] / [(T + F)]$$

¹⁰² Estas desigualdades se obtienen del análisis de los juegos repetidos de la información de SyE.

Entonces, existirá una mayor probabilidad que se alcance el equilibrio AcU si:

$$\alpha\lambda > [(D - M + F) (CAc - CBc - CH)] / [(T + F) (G + S)]$$

Después de resolver las derivadas respectivas,¹⁰³ se observa un equilibrio no cooperativo en el juego con bastante dominancia y estabilidad. Dicha dominancia hace que no importe el factor de descuento (δ) que se incluya en el juego ni los problemas de información que pudieran existir entre ambos jugadores. No obstante lo anterior, se pueden realizar esfuerzos que rompan esta dominancia de equilibrio no cooperativo y avanzar hacia un equilibrio en el cual P genere información de alta calidad y H la utilice en sus procesos de toma de decisiones.

Si se quiere romper la dominancia del equilibrio *producir información de SyE de baja calidad y no usarla en la toma de decisiones* e incrementar la probabilidad de alcanzar el equilibrio *producir información de SyE de buena calidad y que se tenga en cuenta en la toma de decisiones* se tiene que:

Desde el lado de la oferta:

- Reducir la diferencia de costos entre producir información de alta calidad y producir información de baja calidad (y adaptarla a las necesidades de H) ($CAc - CBc - CH$). Esto contribuye a que la información de SyE sea más oportuna, confiable y relevante (relacionados con los atributos racionales).
- Incrementar los premios/reputaciones (satisfacción) hacia P para que la información de SyE se tenga en cuenta en la toma de decisiones presupuestales (G) (relacionados con los atributos organizacionales e individuales).
- Incrementar los castigos hacia P por generar información de SyE de baja calidad (S) (relacionados con los atributos organizacionales).

Desde el lado de la demanda:

- Reducir la discrecionalidad (y la presión política y social) que tiene H sobre los recursos presupuestales (D). Esta reducción en la presión política implica realmente un apoyo más

¹⁰³ El desarrollo de estas derivadas no se muestran para efectos de agilidad en el texto.

decidido por parte de los altos funcionarios del gobierno para fomentar y usar la información de SyE (relacionados con los atributos políticos).

- Incrementar los premios/reputaciones (satisfacción) hacia H por asignar de manera más eficiente los recursos (T) (relacionados con los atributos organizacionales e individuales).
- Incrementar los castigos hacia H por solicitar y no usar la información de SyE en la toma de decisiones (M) (relacionados con los atributos organizacionales).

Conclusiones

De acuerdo con los resultados encontrados, el juego entre dos organizaciones (o funcionarios) que representan la oferta y la demanda de la información de SyE de programas públicos es un típico juego de Dilema del Prisionero con una fuerte dominancia hacia la no cooperación, ya que los actores no tienen incentivos para desviarse de este equilibrio. Es decir, el equilibrio resultante es que P produzca información de SyE de baja calidad y H no utilice dicha información en el proceso de decisiones presupuestales.

No importa mucho cómo se analice el juego, si es de manera simultánea (forma estratégica), con alguna secuencia en particular (de forma extensiva), que los jugadores puedan observar el resultado de todas las jugadas pasadas antes que comience el siguiente movimiento (repetido), que los jugadores no sepan qué movimiento realizará el otro jugador (problemas de información) o que se introduzca algún factor de descuento en el tiempo (δ), generalmente se observa un equilibrio difícil de romper (equilibrio de Nash en estrategias puras, equilibrio de Nash en estrategias mixtas, equilibrio Nash en sub-juego perfecto), por tanto es un compromiso creíble. En este sentido, no hay incentivos para cooperar. Es decir que H prefiere no usar la información de SyE y P genera información de baja calidad.

¿Cómo se podría explicar este comportamiento a nivel organizacional o utilizando un enfoque de actor múltiple? Como se describe en el capítulo conceptual, el fenómeno se puede estudiar como la existencia de dos coaliciones, una que ofrece información de SyE (que se pueden agrupar en P) y otra que demanda y usa información de SyE para tomar decisiones (que se pueden aglutinar en H).

No obstante la fuerte dominancia del juego, se pueden brindar algunas sugerencias de política pública con el fin de quebrar el equilibrio de este dilema del prisionero y se incremente la probabilidad de que *H solicite información a información de SyE, P elabore información de SyE de Ac y que H, finalmente, use dicha información para tomar mejores decisiones*. La pregunta que sigue es ¿Qué se puede hacer para modificar el conjunto de atributos (políticos, organizacionales, individuales y racionales) que influyen en el uso de la información de SyE y moverse hacia este nuevo equilibrio?

Para responder esta pregunta, el estudio sugiere que es importante, primero, abordar el problema no solo como un simple problema de oferta o de demanda de información de SyE, de manera independiente. Si se quiere modificar este Dilema del Prisionero se debe actuar, simultáneamente, en ambos lados de la ecuación. Actuar en un solo lado, aunque sea en el lado de la demanda, no genera un efecto contundente que modifique el equilibrio de Nash dominante.

En este sentido, las acciones se deben enfocar, principalmente, en los siguientes cuatro aspectos:

- Reducir la diferencia de costos entre producir información de alta calidad y producir información de baja calidad (incluyendo el costo de adaptarla a las necesidades del usuario) (atributos racionales).
- Reducir la discrecionalidad (y la presión política y social) que el usuario pueda tener sobre los recursos presupuestales (atributos políticos y organizacionales).
- Incrementar los premios/reputaciones (satisfacción personal) hacia los actores que ofrecen información de SyE por el hecho que el usuario potencial tenga en cuenta su información en la toma de decisiones y, hacia los usuarios potenciales, por el hecho de asignar de manera más eficiente los recursos gracias a la información de SyE (atributos organizacionales e individuales).

- Incrementar los castigos hacia la oferta y demanda por generar información de SyE de baja calidad, y por solicitar y no usar la información de SyE en la toma de decisiones, respectivamente (atributos organizacionales).

A pesar de la importancia de analizar el juego en forma integral (oferta y demanda), algunos de los ejercicios analizados arrojan un par de puntos interesantes para el estudio. Algunos juegos sugieren que, aunque la oferta de información de SyE no tenía una estrategia dominante, la demanda (el usuario) sí la tenía. Por tanto, no importa que la oferta produzca información de SyE de alta calidad o de baja calidad, la demanda nunca va a utilizar la información de SyE. Por tal razón, se puede pensar, como lo han hecho algunos autores (Mackay, 2007 y Wiesner, 2000), que es mejor estimular el mercado del uso de la información de SyE por el lado de la demanda, ya que no importa mucho la estrategia que tome la oferta. Si esto es así, parecería mejor enfocar el análisis en los atributos que inciden en la demanda de información de SyE más que en la oferta, como se hace en los capítulos posteriores.

De otra parte, el análisis del juego extensivo concluye que el equilibrio llega a la siguiente historia: el usuario solicita información de SyE a la oferta, luego la oferta le envía información de baja calidad al usuario y, finalmente, el usuario no utiliza la información de SyE para tomar decisiones presupuestales.¹⁰⁴ Es interesante este punto ya que, aunque sabe que no utilizará la información de SyE, el usuario de todos modos la pide. Este comportamiento se podría justificar tanto por la lógica de lo apropiado (March, 1994), pero también cuando Brunsson (2007) afirma que las organizaciones utilizan la hipocresía para decir una cosa (en este caso, decir que se requiere información de SyE porque esto es *racional*), pero hacer otra diferente (porque se tiene que responder a una presión o clientela en particular).

El hecho que existan serios problemas para usar la información de forma instrumental genera la necesidad de estudiar con mayor profundidad otros tipos de uso de la información de SyE

¹⁰⁴ Al igual que en el punto anterior, la oferta elige la estrategia de enviar información de baja calidad porque sabe (se anticipa) que la estrategia dominante del usuario es no usarla para tomar decisiones.

como el simbólico y conceptual, con el fin de buscar alternativas que permitan superar el Dilema del Prisionero durante el proceso de toma de decisiones. De esta forma, si se analizan las ventajas y desventajas de estos otros tipos de uso (así como los atributos que inciden sobre estos), se podrá desarrollar una estrategia para potencializar las primeras y/o limitar las segundas. Además, se considera importante estudiar el comportamiento de actores reales en contextos reales, no solo en escenarios altamente estilizados de la teoría de juegos, con el fin de analizar si se obtienen resultados diferentes a los analizados en este capítulo en relación con el no uso de la información de SyE en la toma de decisiones.

Por tal motivo, en el siguiente capítulo se analiza de forma empírica, empleando evidencia cuantitativa, la pregunta ¿Qué tanto se utiliza la información de SyE en México y en Colombia para fines instrumentales, conceptuales y simbólicos? Y también se describen los atributos que influyen en estos tres tipos de uso.

Capítulo 4.

Usos de la información de seguimiento y evaluación (SyE) en las políticas públicas Un análisis empírico

En el capítulo precedente se analiza por qué la estrategia dominante por parte de los gerentes públicos de la información de SyE es *no utilizarla en la toma de decisiones*. Utilizando el comportamiento estratégico de los agentes y algunas herramientas que brinda la teoría de juegos se llega a la conclusión que los atributos asociados al juego relacionado con el uso de la información de SyE hacen que sea difícil lograr una cooperación entre los jugadores para producir información de alta calidad y para usarla en el proceso de toma de decisiones. Es decir, se convierte en un típico Dilema del Prisionero.

Para superar este dilema en el que se encuentra el gerente público se explica la importancia de analizar este juego de forma integral, pero haciendo énfasis en la demanda del uso de la información de SyE, debido a que este lado del juego (la demanda) cuenta con una estrategia dominante, mientras que el lado de la oferta no tiene una estrategia dominante. Finalmente, y con el objetivo de analizar alternativas para superar este Dilema del Prisionero dentro del proceso de toma de decisiones, se sugiere analizar otros tipos de uso de la información de SyE, así como estudiar los atributos que pueden influir en dichos usos en caso que se requiera estimularlos o desincentivarlos. De esta forma, se busca avanzar hacia la respuesta de la pregunta central de la presente investigación: ¿Por qué los gerentes públicos usan la información de seguimiento y evaluación (SyE)?

Este capítulo estudia, por medio de información recabada a través de cuestionarios autoadministrados (encuestas) en 6 ministerios en Colombia y 7 secretarías en México, si se usa la información de SyE, para qué se usa dicha información (tipos de uso), con qué intensidad, y cuáles son los atributos (factores) que inciden en cada uno de los tipos de uso. El capítulo se divide en cinco partes. En las dos primeras se describen los tipos de uso de la información de SyE utilizados en el ejercicio y los atributos que influyen en dichos usos. En el tercer inciso se explican las características generales de la forma como se lleva a cabo el

estudio cuantitativo. En la cuarta parte se describen los principales hallazgos del estudio empírico con respecto al uso de la información de SyE. Y por último se presentan las principales conclusiones.

4.1. Tipos de uso de la información

Aunque existen diferentes clasificaciones sobre el uso de la información de SyE, Leviton y Hughes (1981) resumen los tipos de uso más utilizados en el ámbito académico y los dividen en tres grandes ramas: uso instrumental, uso persuasivo y uso conceptual.¹⁰⁵

El *uso instrumental* se refiere a la aplicación directa de los hallazgos de las evaluaciones o de otro tipo de información a decisiones específicas. Este tipo de uso de la información de SyE se puede observar cuando se toman decisiones de planeación, cuando se está formulando el presupuesto, cuando se está analizando el mérito de las agencias que están solicitando recursos o cuando hay que realizar cambios operativos (o presupuestales), de manera inmediata, durante la ejecución de un programa o política (Leviton y Hughes, 1981).

El *uso simbólico* (o persuasivo) está relacionado con la utilización de la información de SyE para apoyar una determinada posición o justificar decisiones que fueron adoptadas por otros motivos. Particularmente, esta práctica se observa cuando las agencias utilizan información de SyE para justificar sus nuevas solicitudes presupuestales o defenderse de eventuales recortes que la entidad rectora del gasto tenga necesidad de realizar (Zaltsman, 2010).

Por su parte, el *uso conceptual*, aunque no está vinculado directamente con la toma de decisiones, su utilización se realiza a través de generalizaciones y perspectivas conceptuales que genera la información de SyE. Este uso es más difícil de medir porque hace referencia a un cambio de cultura, en el cual los diferentes funcionarios de la administración pública utilizan conceptos, herramientas y metodologías asociados con el SyE (Leviton y Hughes,

¹⁰⁵ Aunque algunos autores critican conceptualmente estos tres tipos de uso de la información de SyE (Mark y Henry, 2004), son los más difundidos y utilizados en el ámbito académico.

1981). Para efectos de la presente investigación se especifican los tres tipos de uso de la siguiente manera:¹⁰⁶

- *Instrumental*. Para tomar decisiones relacionadas con la asignación de presupuesto.
- *Conceptual*. Para elaborar estrategias de mediano y largo plazo.
- *Simbólico*. Para persuadir a otros sobre una idea.

4.2. Atributos que influyen en el uso de la información de SyE utilizados en el ejercicio

Aunque existen múltiples agrupaciones sobre los factores o atributos que influyen en el uso de la información de SyE, la presente investigación se enfoca en los siguientes cuatro.

- *Tecnocráticos/racionales*. Hace referencia a las características de la información de SyE como relevante, oportuna y fácil de comprender. Contempla además, si la organización tiene suficientes recursos, capacidades y herramientas gerenciales para desarrollar labores de SyE.
- *Organizacionales*. En este estudio, estos atributos hacen referencia a los incentivos en la organización para usar información de SyE. Además, incluye el uso de dicha información por parte de los jefes y/o compañeros, y las normas al interior de la organización que estimulan el uso.
- *Políticos*. Se refiere principalmente al apoyo de altos funcionarios del gobierno en el uso de la información de SyE. Incluye también el apoyo del congreso como de la ciudadanía para fomentar el uso de la información de SyE.

¹⁰⁶ El cuestionario autoadministrado aplicado en México se encuentra en el Anexo 7.

- *Individuales.* Hacen referencia a la percepción del funcionario sobre la utilidad de la información de SyE. Incluye la orientación o motivación del funcionario hacia el servicio público.

4.3. Características generales del estudio empírico

Entre julio y noviembre de 2014 se envían por correo electrónico más de 1.800 cuestionarios autoadministrados a funcionarios de nivel medio-alto que trabajan en temas sustanciales (misionales) de los ministerios/secretarías de México y Colombia (principalmente salud, educación, desarrollo social y transporte).¹⁰⁷ Primero, se lleva a cabo la encuesta en Colombia entre los meses de julio y septiembre y, luego, se realiza en México durante los meses de septiembre y noviembre de 2014.

Los funcionarios a quienes se les envía el cuestionario son escogidos directamente tanto de los portales de transparencia de cada país, como de la información proveniente de la página web de cada secretaría/ministerio y, en algunos casos, a través de solicitudes tipo derecho de petición. En total se envían 1.801 encuestas. En Colombia, se remiten 915 encuestas: comunicaciones (82), educación (204), salud (233), prosperidad social (140), cultura (105) y vivienda (151). En México se envían 886 encuestas a los siguientes sectores: desarrollo social (83), salud (100), educación (121), infraestructura (129), ambiente (121), agricultura (121), economía (211).

Del total de cuestionarios enviados se reciben 289 respuestas, lo cual implica una tasa de respuesta de más de 16%. En Colombia responden 175 funcionarios (tasa de respuesta 19,1%) y, en México, 114 (tasa de respuesta de 12,9%). No obstante, varios de estos

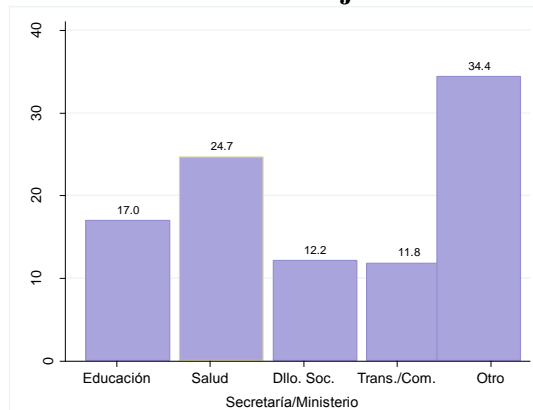
¹⁰⁷ Debido a la escasa respuesta de estos ministerios/secretarías, se decidió ampliar el universo a otros sectores tanto en México (Economía, Agricultura y Medio Ambiente) como en Colombia (Comunicaciones, Cultura y Vivienda).

cuestionarios no se tramitan en su totalidad.¹⁰⁸ Para el análisis de la información se utiliza la base de datos completa sin eliminar información alguna.

Discriminado según el género, 54% de los funcionarios son hombres y 46% son mujeres. De otra parte, el promedio de edad de los encuestados oscila entre los 36 y 45 años. Específicamente, 35% de los encuestados se encuentra en el rango de 46 a 55 años, mientras que 26% se encuentra entre los 36 y 45 años. Con respecto al nivel educativo, 46% de los entrevistados cuenta con estudios de maestría y 32% con estudios de licenciatura. Solamente, 3% de los funcionarios tiene estudios de doctorado.

En relación con la secretaría/ministerio donde trabajan, 25% de los funcionarios laboran en la secretaría de salud, 17% trabajan en la secretaría de educación y 12% desempeñan sus labores en la secretaría de desarrollo social (Ver Gráfica 13). Más específicamente, 52% de los encuestados señala que trabaja en el área de operación de programas, 24% trabaja en el área de planeación de programas y 11% en el área de evaluación de programas.

Gráfica 13.
Secretaría/Ministerio donde trabajan los funcionarios (en porcentaje)



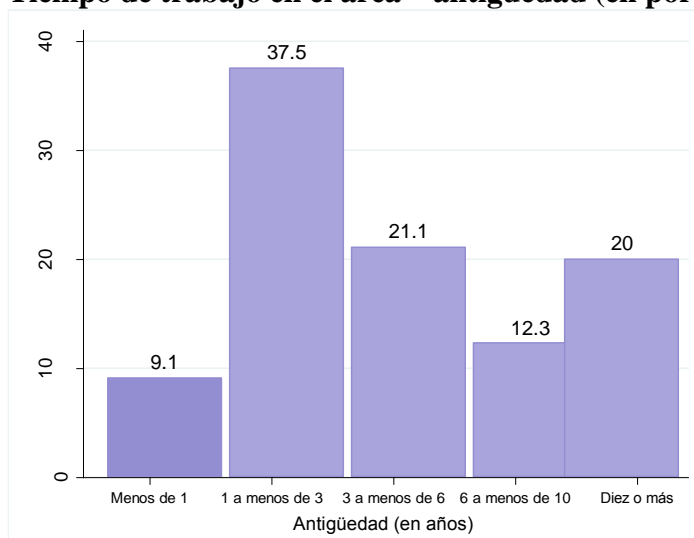
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al nivel jerárquico, 24% de los encuestados señala ser subdirector, 22% es director de área y 20% es jefe de departamento. Al analizar el tiempo de antigüedad en el cargo se

¹⁰⁸ Los cuestionarios que se responden de forma completa son 191 (tasa de respuesta 10,6%). En Colombia se tramitan 123 (tasa de respuesta 13,4%) y en México 68 (tasa de respuesta 7,7%). Por ramas o sectores, la respuesta completa se desagrega así: Salud (49), Educación (38), Desarrollo Social (20), Infraestructura (24) y Otro (60).

observa que 38% de los funcionarios lleva entre uno y menos de tres años de antigüedad; 21% tiene entre 3 y menos de 6 años laborando en el cargo y, 20% ha estado trabajando en el área 10 años o más (Gráfica 14).

Gráfica 14.
Tiempo de trabajo en el área – antigüedad (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia

4.4. Principales hallazgos del estudio empírico

4.4.1. ¿Se usa la información de SyE?

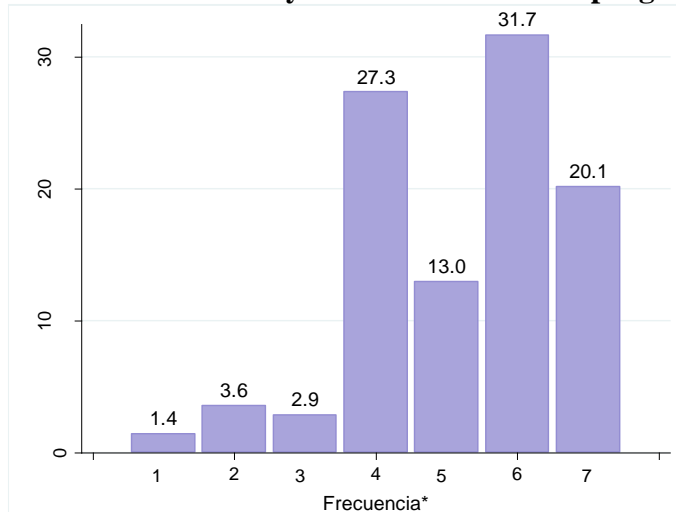
De acuerdo con la teoría incrementalista, los gerentes públicos no utilizan la información de SyE debido a los límites de las capacidades cognitivas humanas y la sobrecarga de información que el SyE de políticas públicas produce (Moynihan, 2006). Sin embargo, los datos recabados muestran algo muy diferente.

A la pregunta ¿El área donde usted labora usa la información de SyE?,¹⁰⁹ 65,8% de los encuestados contestó *Sí* a dicha pregunta. Estadísticamente (a 5% de significancia

¹⁰⁹ Para evitar la confusión que podría suscitar esta pregunta, la encuesta incluye una definición de lo que se entiende por *Información de SyE* tanto en Colombia (haciendo referencia a la información que genera Sinergia) como en México (haciendo referencia a la información que genera el Coneval, la SHCP y la SFP).

estadística¹¹⁰) se puede afirmar que hay mayor uso de la información de SyE por parte de funcionarios con maestría con respecto a funcionarios que tienen licenciatura. Ahora bien, de los funcionarios que responden *Sí* a la pregunta anterior, consideran que la información de SyE ha tenido algún tipo de uso, en promedio, en los programas o área donde labora “Más que algunas veces” (5,2).¹¹¹ De hecho, más de la mitad de los funcionarios utilizan la información de SyE en su área o programa “casi siempre” o “siempre” (Gráfica 15).

Gráfica 15.
La información de SyE se usa en su área o programa... (en porcentaje)



* 1=Nunca, 2=Casi nunca, 3=Menos que algunas veces, 4=Algunas veces, 5=Más que algunas veces, 6=Casi siempre, 7=Siempre

Fuente: Elaboración propia

Así mismo, 80% de los servidores públicos que responden *Sí* a la primera pregunta (¿El área donde Usted labora usa la información de SyE?) responden también *Sí* a “¿Usted usa la información de SyE?”. Los funcionarios usan la información de SyE porque les interesa conocer más sobre las políticas públicas y sobre las metodologías de SyE y, porque la consideran de utilidad (Cuadro 10).

Adicionalmente, se realizaron entre tres y cuatro pruebas piloto para analizar qué aspectos no se entendían de forma adecuada en la encuesta.

¹¹⁰ El nivel de significación (o de significancia) corresponde al riesgo que el investigador está dispuesto a correr al rechazar la hipótesis nula cuando en realidad es verdadera (error tipo I). El máximo nivel de riesgo que se asume convencionalmente en la investigación social es de 5% ($p < 0,05$, donde p significa probabilidad). Valores bajos de p permiten rechazar la hipótesis nula mientras que valores altos de p no permiten rechazar la hipótesis nula. (Bryman, 2012).

¹¹¹ En una escala de 1 a 7, donde 1 es “nunca” y 7 es “siempre”.

Cuadro 10.

Razones por las cuales los funcionarios utilizan la información de SyE

Usted usa la información de SyE porque...	Intensidad (Porcentaje)							Total
	(1 = Completamente en desacuerdo, 7 = Completamente de acuerdo)							
	1	2	3	4	5	6	7	
Le interesa conocer más sobre las políticas públicas...	0	2.4	1.2	0	3.7	80.5	12.2	100
Le interesa conocer sobre las metodologías de SyE...	0	3.8	1.2	2.4	2.4	76.8	13.4	100
La considera de utilidad...	0	1.2	3.7	2.4	3.7	76.8	12.2	100
La información es poder...	0	20.7	2.4	6.1	6.1	53.7	11	100

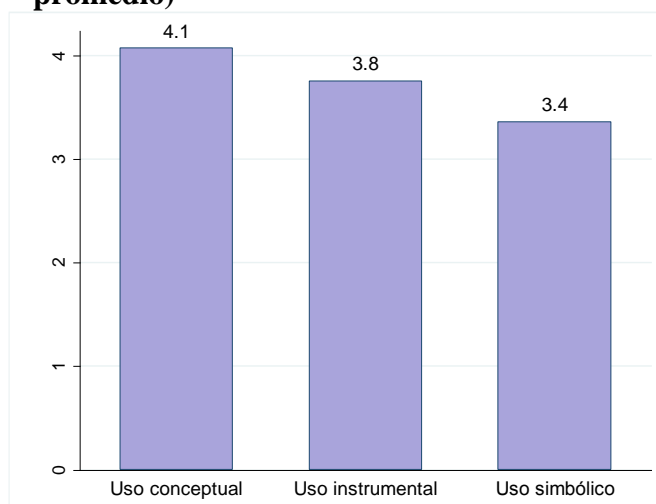
Fuente: Elaboración propia

4.4.2. ¿Para qué se usa la información de SyE?

Una de las conclusiones del modelo de teoría de juegos es que existe un equilibrio muy estable de Dilema del Prisionero, entre la oferta y la demanda de información de SyE, donde la estrategia dominante del usuario de la información de SyE es “no utilizarla en la toma de decisiones presupuestales”. La información de las encuestas parece apoyar la hipótesis de que la intensidad del uso de la información para la toma de decisiones presupuestales no es la más alta. No obstante, tampoco es el tipo de uso con la intensidad más baja.

Cuando se pregunta a los encuestados ¿Para qué usa la información de SyE?, la respuesta “para realizar estrategias de acción a mediano plazo” (uso conceptual) registra una intensidad entre media y alta (4,1), y los usos “para tomar decisiones relacionadas con la asignación de presupuesto” (uso instrumental) y “para persuadir a otros” (uso simbólico) presentan una intensidad entre baja y media (3,8 y 3,4), respectivamente (Gráfica 16).

Gráfica 16.
Intensidad de los tipos de uso de la información de SyE (en promedio)



* 1=No uso, 2= Intensidad muy baja, 3= Intensidad baja, 4= Intensidad media, 5=Intensidad alta, 6=Intensidad muy alta
 Fuente: Elaboración propia

Específicamente, hay mayor intensidad en el uso “para realizar estrategias de acción a mediano plazo” (uso conceptual) con respecto al uso “para persuadir a otros” (uso simbólico) y con respecto al uso “para tomar decisiones relacionadas con la asignación de presupuesto” (uso instrumental).¹¹²

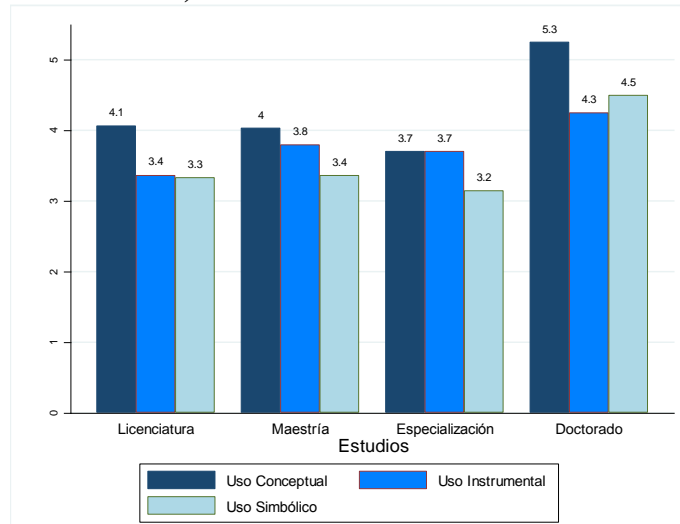
4.4.3. ¿Quiénes usan qué tipo de información?¹¹³

Aquellos funcionarios que se encuentran en una posición de director general y poseen doctorado usan más la información de SyE de forma simbólica (Gráfica 17). Se puede sugerir, por lo tanto, que el uso simbólico de la información de SyE es mayor en los niveles jerárquicos más altos de la organización (Gráfica 18).

¹¹² Estadísticamente significativos a 5 por ciento y a 10 por ciento, respectivamente.

¹¹³ Algunas pruebas estadísticas se detallan en el Anexo 8.

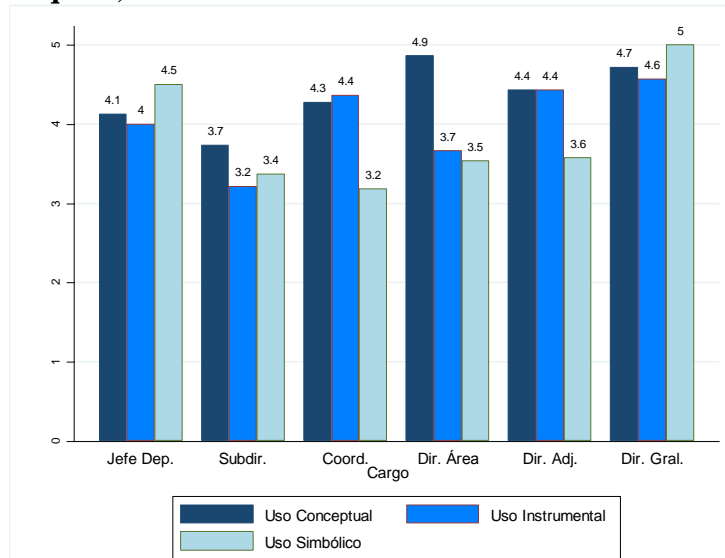
Gráfica 17.
Intensidad en los tipos de uso de la información de SyE (por nivel de estudio)



Fuente: Elaboración propia.

De otra parte, se puede señalar que el uso de la información de SyE para elaborar planes estratégicos de mediano y largo plazo (uso conceptual) se desarrolla más a nivel de director de área que de subdirector (Gráfica 18). Adicionalmente, los funcionarios que cuentan con doctorado utilizan más intensamente la información de SyE de manera conceptual que aquellos que cuentan con maestría o especialización.

Gráfica 18.
Intensidad en los tipos de uso de la información de SyE (por nivel jerárquico)



Fuente: Elaboración propia.

4.4.4. Relación entre los atributos y los tipos de uso de la información

Para analizar la relación entre los atributos y los tipos de uso de la información se utiliza una ecuación, en la cual las variables dependientes corresponden a los tipos de uso de la información de SyE (instrumental, simbólico y conceptual) y las variables independientes son los atributos mencionados anteriormente (racionales, políticos, organizacionales y políticos). La ecuación general del modelo quedaría de la siguiente forma:

$$ITU_i = \beta_0 + \beta_1 AtRac_i + \beta_2 AtOrg_i + \beta_3 AtPol_i + \beta_4 AtInd_i + \beta_5 VarCon_i + \mu$$

Donde,

ITU_i = Intensidad del tipo de uso de la información de SyE (instrumental, simbólico o conceptual)

$AtRac_i$ = Atributos racionales

$AtOrg_i$ = Atributos organizacionales

$AtPol_i$ = Atributos políticos

$AtInd_i$ = Atributos individuales

$VarCon_i$ = Variables de control

Para llevar a cabo lo anterior se realizan algunas estimaciones multivariadas utilizando mínimos cuadrados ordinarios (MCO)¹¹⁴ con miras a estudiar la relación entre los diferentes tipos de atributos y los tres tipos de uso de la información de SyE. Adicionalmente, el modelo se controla utilizando variables como edad, país, nivel de estudios, nivel jerárquico y secretaría o ministerio donde labora. De esta forma, se obtienen los siguientes hallazgos.

4.4.4.1. Uso conceptual

De acuerdo con la hipótesis planteada al comienzo de la investigación, se espera que en contextos donde existe información de SyE relevante, oportuna y de fácil acceso (atributos racionales) y los funcionarios muestran motivación hacia el servicio público y reconocen la utilidad de la información de SyE (atributos individuales) hay mayor intensidad del tipo de uso conceptual.

Ahora bien, cuando se realizan diferentes estimaciones empleando MCO y utilizando como variable dependiente el tipo de uso de la información de SyE para “la elaboración de estrategias de mediano y largo plazo” (uso conceptual) se encuentra que existe una asociación positiva (0,36) y estadísticamente significativa ($p = 0,002$) entre la información oportuna (atributo racional) y este tipo de uso de la información de SyE (Cuadro 11). De igual forma, se registra una asociación positiva (0,15) y estadísticamente significativa ($p = 0,1$) entre la existencia de rutinas organizacionales que permiten adaptarse a cambios inesperados (atributo organizacional) y la utilización de la información de SyE para la elaboración de estrategias de mediano y largo plazo (uso conceptual). Finalmente, no se registra una asociación estadísticamente significativa entre los atributos políticos (ni los individuales) y el uso de la información de SyE de tipo conceptual (Cuadro 11).

Al incluir variables de control en las estimaciones como la secretaría o ministerio donde laboran los funcionarios, el nivel jerárquico y la edad se observa una asociación positiva

¹¹⁴ Aunque las variables dependientes e independientes que se analizan en la investigación se consideran categóricas, se utiliza una escala de Likert con siete posibles respuestas, lo cual permite trabajar estas variables como continuas y, por ende, utilizar MCO.

(1,85) y, estadísticamente significativa, ($p = 0,004$) entre el cargo de director de área y el uso de la información de SyE para la elaboración de estrategias de mediano y largo plazo (uso conceptual). Finalmente, se encuentra una relación estadísticamente significativa ($p = 0,081$), pero negativa, (-0,93) entre los funcionarios que tienen más de 55 años y la elaboración de estrategias de mediano y largo plazo (uso conceptual) (Cuadro 11).

Cuadro 11.

Atributos que influyen en el uso conceptual de la información de SyE

Source	SS	df.	MS		
Model	53.191238	16	3.32445237	Number of obs =	55
Residual	37.2451257	38	0.980134886	F(16, 38) =	3.39
Total	90.4363636	54	1.67474747	Prob > F =	0.001
				R-squared =	0.5882
				Adj R-squared =	0.4148
				Root MSE =	0.99002

Estrat. Acción a M. y L. Plazo	Coef.	Std. Err. t	P>t	[95% Conf. Interval]
<i>Atributos organizacionales</i>				
Rutinas que se adaptan	0.1548635	.0918835	1.69	0.1* -0.0311449 0.3408719
<i>Atributos Políticos</i>				
Apoyo altos funcion.	-0.0830085	.1233904	-0.67	0.505 -0.3327992 0.1667822
<i>Atributos individuales</i>				
Orientación Serv. Público	-0.0541326	.1092877	-0.50	0.623 -0.2753739 0.1671088
<i>Atributos Racionales</i>				
Oportunidad	0.3571958	.1063139	3.36	0.002** 0.1419745 0.5724171
<i>Secretaría / Ministerio</i>				
Salud	0.0187182	.5038096	0.04	0.971 -1.001191 1.038627
Desarrollo Social	-0.7813687	.5988225	-1.30	0.2 -1.993622 0.4308841
Infraestructura	-0.8765617	.5728869	-1.53	0.134 -2.036311 0.2831872
Otro	-0.1589655	.4613472	-0.34	0.732 -1.092914 0.774983
<i>Nivel Jerárquico</i>				
Subdirector	-0.4844514	.574967	-0.84	0.405 -1.648411 0.6795085
Coordinador área	0.3169182	.6811756	0.47	0.644 -1.06205 1.695886
Director área	1.845986	.6032265	3.06	0.004** 0.6248178 3.067154
Dir. Gral. Adjunto	0.5396295	.622147	0.87	0.391 -0.7198413 1.7991
Dir. General	0.3760968	.7043224	0.53	0.596 -1.049729 1.801923
<i>Edad</i>				
36 a 45	-0.1422105	.4691202	-0.30	0.763 -1.091895 0.8074737
46 a 55	-0.4496493	.479407	-0.94	0.354 -1.420158 0.5208595
Más de 55	-0.9338591	.5204727	-1.79	0.081* -1.987501 0.1197827
_cons	2.751351	1.068994	2.57	0.014 0.5872861 4.915415

Nota 1: * Estadísticamente significativa al 10%; ** Estadísticamente significativa al 5%.

Fuente: Elaboración propia con base en información de las encuestas.

En conclusión, aunque la hipótesis de la investigación sugiere una relación estrecha entre relevancia, oportunidad y facilidad de acceso de la información de SyE y la intensidad del tipo de uso conceptual, las pruebas empíricas arrojan una mayor intensidad de este tipo de uso solamente con la oportunidad de la información de SyE. Es decir, que cuando hay mayor oportunidad de la información de SyE, en promedio, hay un incremento en la intensidad del uso conceptual. De otra parte no se observa una relación estadísticamente significativa entre los atributos individuales y el uso conceptual de esta información. Aunque la hipótesis de la investigación no lo menciona, el análisis de la información proveniente de las encuestas sugiere que cuando existen rutinas organizacionales que permiten adaptarse a cambios inesperados (atributo organizacional) hay una mayor utilización de la información de SyE para la elaboración de estrategias de mediano y largo plazo (uso conceptual).

4.4.4.2. Uso instrumental

De acuerdo con la hipótesis planteada al comienzo de la presente investigación se sugiere que hay una alta intensidad en el tipo de uso instrumental de la información de SyE si esta es oportuna, relevante y de fácil acceso (atributos racionales), hay orientación hacia el servicio público por parte de los funcionarios (atributos individuales), hay apoyo de los altos funcionarios del gobierno en el uso de la información de SyE (atributos políticos), y existen rutinas en las organizaciones que promuevan el uso de la información de SyE (atributos organizacionales).

Después de llevar a cabo varias estimaciones utilizando MCO y utilizando como variable dependiente el tipo de uso de la información de SyE para “la toma de decisiones relacionada con la asignación de presupuesto” (uso instrumental), se encuentra que existe una asociación positiva (0,43) y estadísticamente significativa ($p = 0,001$) entre la oportunidad de la información de SyE (atributo racional) y este tipo de uso de la información. Igualmente se registra una asociación positiva (0,22) y estadísticamente significativa ($p = 0,025$) entre la existencia de normas que promueven el uso de la información de SyE al interior de la organización (atributo organizacional) y la utilización de la información de SyE para la asignación de presupuesto (uso instrumental) (Cuadro 12).

En este mismo análisis se registra una relación estadísticamente significativa ($p = 0,03$) y positiva (0,29) entre el apoyo de los altos funcionarios del gobierno para utilizar la información de SyE (atributo político) y el uso de dicha información para temas relacionados con la asignación presupuestal. No se registra una relación estadísticamente significativa entre el apoyo de la ciudadanía en el uso de la información de SyE y el tipo de uso instrumental de dicha información.

Al utilizar variables de control como el nivel jerárquico y el país se encuentra una asociación positiva (1,4) y estadísticamente significativa ($p = 0,014$) entre el país (Colombia) y el uso de la información de SyE de forma instrumental. En este sentido, se puede sugerir una mayor intensidad en el uso de la información de SyE para la asignación de presupuesto en Colombia. No se observan relaciones estadísticamente significativas entre el nivel jerárquico y el tipo de uso instrumental (Cuadro 12).

Cuadro 12.

Atributos que influyen en el uso instrumental de la información de SyE

Source	SS	df.	MS	
Model	81.1727078	12	6.76439231	
Residual	55.0729063	44	1.25165696	
Total	136.245614	56	2.43295739	

Number of obs = 57
F(12, 44) = 5.40
Prob > F = 0.0000
R-squared = 0.5958
Adj R-squared = 0.4855
Root MSE = 1.1188

Asignación presupuesto	Coef.	Std. Err. t	P>t	[95% Conf. Interval]
<i>Atributos organizacionales</i>				
Normas organizacionales	0.216598	.0933792 2.32	0.025**	.0284045 .4047914
<i>Atributos Políticos</i>				
Apoyo altos funcion.	0.2877422	.1281906 2.24	0.03**	.0293909 .5460934
Apoyo ciudadanía	-0.1465422	.1379623 -1.06	0.294	-.424587 .1315027
<i>Atributos individuales</i>				
Convencimiento utilidad inf.	-0.2452141	.1816632 -1.35	0.184	-.6113322 .120904
<i>Atributos Racionales</i>				
Fácil Comprender	-0.2368045	.1589156 -1.49	0.143	-.5570779 .0834689
Oportunidad	0.4256229	.1177704 3.61	0.001**	.1882723 .6629735
<i>Nivel Jerárquico</i>				
Subdirector	-0.5310044	.5751526 -0.92	0.361	-1.690148 .6281395
Coordinador área	-1.109559	.7902226 -1.40	0.167	-2.702148 .4830296
Director área	0.007062	.6232528 0.01	0.991	-1.249021 1.263145
Dir. Gral. Adjunto	0.1836025	.6544302 0.28	0.78	-1.135315 1.50252
Dir. General	-0.0932808	.7199727 -0.13	0.898	-1.54429 1.357729
<i>País</i>				
Colombia	1.395512	.5430892 2.57	0.014**	.3009878 2.490037
_cons	2.664762	1.099763 2.42	0.02	.4483359 4.881189

Nota 1: * Estadísticamente significativa al 10%; ** Estadísticamente significativa al 5%.

Fuente: Elaboración propia con base en información de las encuestas.

De lo anterior se puede concluir que, si bien se observa una asociación positiva y significativa entre los atributos racionales y la intensidad del tipo de uso instrumental, como lo propone la hipótesis del estudio, esta relación se enfoca específicamente en la oportunidad de la información de SyE. Es decir que, en promedio, cuando hay una mayor oportunidad de la información de SyE hay un incremento en la intensidad del uso instrumental. También se observa, como lo sugiere la hipótesis, que en promedio cuando hay un mayor apoyo de los altos funcionarios del gobierno en el uso de la información de SyE hay un crecimiento en la intensidad del tipo de uso instrumental.

Ahora bien, con respecto a los atributos organizacionales, el análisis concluye que sí existe una relación significativa y positiva entre estos y el uso instrumental, pero esta asociación es con respecto a las normas que promueven el uso de la información al interior de la organización y no con respecto a las rutinas para fomentar el uso de la información al interior de la organización como lo establece la hipótesis. Es decir que, en promedio, cuando hay normas que promueven el uso de la información de SyE al interior de la organización hay un incremento en la intensidad del uso instrumental. La variable de control que resulta significativa en este caso es el país, es decir que, en promedio, la intensidad del uso instrumental es mayor en Colombia que en México. Por último, no se puede probar una asociación entre los atributos individuales y el uso instrumental de la información de SyE como lo sugiere la hipótesis de la investigación.

4.4.5.3. Uso simbólico

De acuerdo con una de las hipótesis de la investigación se espera que en contextos donde existe información de SyE con problemas de relevancia y oportunidad (atributos racionales), donde falta el apoyo de los altos funcionarios para el uso de la información de SyE (atributos políticos) y donde no se implementan rutinas al interior de las organizaciones sobre el uso de la información de SyE (atributos organizacionales) hay una mayor intensidad en el uso simbólico.

Utilizando como variable dependiente el tipo de uso de la información de SyE “para persuadir a otros sobre una idea” (uso simbólico) se encuentra que existe una asociación positiva (0,42) y estadísticamente significativa ($p = 0,006$) entre la información oportuna (atributo racional) y este tipo de uso de la información de SyE. No se encuentra una relación estadísticamente significativa entre la facilidad de comprensión de la información de SyE y su uso de forma simbólica (Cuadro 13).

De igual forma, se registra una asociación estadísticamente significativa ($p = 0,023$) pero negativa (-0,35) entre la motivación de los funcionarios hacia el servicio público (atributo individual) y la utilización de la información de SyE con motivos de persuasión (uso simbólico) (Cuadro 13). En este sentido, se puede concluir que, en promedio, cuanto mayor

es la motivación de los funcionarios hacia el servicio público menos se utiliza la información de SyE de forma simbólica.

De otra parte, se registra una relación estadísticamente significativa ($p = 0,049$) y negativa ($-0,34$) entre el apoyo de los altos funcionarios del gobierno para utilizar la información de SyE (atributo político) y el uso de dicha información para persuadir a otros sobre una idea. Es decir que, en promedio, cuanto mayor es el apoyo de los altos funcionarios del gobierno para utilizar la información de SyE menor es su utilización de forma simbólica. Cuando se incluyen variables de control como la secretaría donde trabajan los funcionarios o su nivel jerárquico no se registra asociaciones estadísticamente significativas (Cuadro 13).

De acuerdo con lo anterior, no se puede confirmar una asociación negativa entre los atributos racionales y el tipo de uso de la información simbólico como se esperaba en la hipótesis del estudio, sino que en promedio, cuando mayor sea la oportunidad de la información de SyE se observa un aumento en la intensidad del uso simbólico. No obstante, según la hipótesis planteada, cuando hay un mayor apoyo por parte de los altos funcionarios del gobierno para fomentar el uso de la información de SyE se observa una menor intensidad en el tipo de uso simbólico en promedio.

De otra parte, no se puede corroborar una asociación positiva o negativa entre los atributos organizacionales y el tipo de uso simbólico como se esperaba en la hipótesis. Finalmente, aunque la hipótesis de la investigación no contempla una relación entre los atributos individuales y el tipo de uso simbólico, el análisis empírico sugiere que en promedio, cuando los funcionarios presentan una mayor motivación hacia el servicio público, hay una menor intensidad del tipo de uso simbólico.

Cuadro 13.
Atributos que influyen en el uso simbólico de la información de SyE

Source	SS	df.	MS
Model	64.0211316	15	4.26807544
Residual	72.2946578	41	1.76328434
Total	136.315789	56	2.43421053

Number of obs = 57
F(15, 41) = 2.42
Prob > F = 0.0127
R-squared = 0.4697
Adj R-squared = 0.2756
Root MSE = 1.3279

Persuasión	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf. Interval]
<i>Atributos organizacionales</i>					
Rutinas que se adaptan	-0.1095718	.1234501	-0.89	0.38	-.3588844 .1397408
<i>Atributos Políticos</i>					
Apoyo altos funcion.	-0.3391907	.1668691	-2.03	0.049**	-0.6761897 -0.0021916
<i>Atributos individuales</i>					
Orientación Serv. Público	-0.347956	.1476712	-2.36	0.023**	-0.646184 -0.0497279
Convencimiento utilidad inf.	0.3505712	.2217335	1.58	0.122	-.0972288 .7983712
<i>Atributos Racionales</i>					
Fácil Comprender	0.1129026	.1874636	0.60	0.55	-.2656879 .491493
Oportunidad	0.4247278	.1478511	2.87	0.006**	.1261364 .7233193
<i>Secretaría / Ministerio</i>					
Salud	-0.8893733	.6341701	-1.40	0.168	-2.170106 .3913591
Desarrollo Social	-0.6728612	.7721455	-0.87	0.389	-2.232241 .8865183
Infraestructura	-0.749737	.7368552	-1.02	0.315	-2.237846 .7383723
Otro	-0.9344227	.5826171	-1.60	0.116	-2.111042 .2421965
<i>Nivel Jerárquico</i>					
Subdirector	-0.9345542	.7161135	-1.31	0.199	-2.380775 .5116664
Coordinador área	-0.5703213	.8020221	-0.71	0.481	-2.190038 1.049395
Director área	-0.7256146	.7213366	-1.01	0.32	-2.182383 .7311543
Dir. Gal. Adjunto	-0.3840736	.7985329	-0.48	0.633	-1.996743 1.228596
Dir. General	0.7048849	.8624028	0.82	0.418	-1.036773 2.446543
_cons	4.212538	1.495621	2.82	0.007	1.192071 7.233005

Nota 1: * Estadísticamente significativa al 10%; ** Estadísticamente significativa al 5%.

Fuente: Elaboración propia con base en información de las encuestas.

En resumen se puede señalar lo siguiente (ver Cuadro 14):

- Los atributos *racionales* (información oportuna) presentan una asociación positiva bastante fuerte y estadísticamente significativa en los tres tipos de uso. Esto corrobora la hipótesis de los usos instrumental y conceptual, pero no confirma la hipótesis sobre el uso simbólico.
- Los atributos *políticos* (apoyo de altos funcionarios al uso de la información de SyE) presentan una asociación positiva y estadísticamente significativa con respecto al uso instrumental y una relación estadísticamente significativa pero negativa en relación con

el uso simbólico. Este hallazgo confirma lo esperado en las hipótesis sobre los usos instrumental, conceptual y simbólico.

- Los atributos *individuales* (motivación hacia el servicio público) no presentan una relación estadísticamente significativa con los usos instrumental y conceptual de la información de SyE, pero registran una asociación negativa y estadísticamente significativa con respecto al uso simbólico. Este hallazgo no confirma lo esperado en las hipótesis sobre los usos instrumental, conceptual y simbólico.
- Los atributos *organizacionales* (existencia de procesos organizacionales para adaptarse a cambios inesperados y normas que apoyan el uso de la información de SyE al interior de la organización) tienen una asociación estadísticamente significativa y positiva con los tipos de uso conceptual e instrumental, respectivamente. Este hallazgo corrobora parcialmente lo esperado en la hipótesis del uso instrumental, pero no confirma lo esperado en las hipótesis del uso conceptual y simbólico.

Cuadro 14.

Atributos que influyen en el uso de la información de SyE

Tipos de uso de la información de SyE	Atributos que influyen en los tipos de uso de la información de SyE			
	Racionales	Organizacionales	Políticos	Individuales
Instrumental	Información de SyE es oportuna**(+)	Existen normas que apoyan el uso de la información de SyE**(+)	Altos funcionarios políticos apoyan el uso de la información de SyE**(+)	
Conceptual	Información de SyE es oportuna**(+)	Existen procesos organizacionales para adaptarse a cambios inesperados*(+)		
Simbólico	Información de SyE es oportuna**(+)		Altos funcionarios políticos apoyan el uso de la información de SyE** (-)	Amplia orientación hacia el servicio público** (-)

Nota 1: * Estadísticamente significativa al 10%; ** Estadísticamente significativa al 5%.

Nota 2: (+) Cambia en relación directa con la variable dependiente; (-) Cambia en relación inversa con la variable dependiente.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

A diferencia de la teoría incrementalista que rechaza de plano el uso de la información de SyE debido, principalmente, a los límites de las capacidades cognitivas humanas y la sobrecarga de información que el SyE de políticas públicas produce (Moynihan, 2006), se encuentra que 66% de los funcionarios de nivel medio y alto afirma que en el área donde labora se utiliza la información de SyE. No obstante, el uso de la información para la toma de decisiones presupuestales (instrumental) no es el tipo de uso más intenso, seguramente por los problemas del Dilema del Prisionero que se analizan en el capítulo anterior, corroborando la mayoría de estudios empíricos elaborados al respecto¹¹⁵, pero tampoco este uso es demasiado bajo (intensidad entre baja y media).¹¹⁶

De otra parte, el uso de la información de SyE para elaborar estrategias de mediano y largo plazo (uso conceptual) es el más intenso de los tres tipos de uso (entre media y alta), corroborando algunas tesis como las de Peck y Gorzalski (2009), Weiss, Murphy-Graham, y Birkeland (2005) y Weiss (1982). Finalmente, el uso de la información de SyE para persuadir a otros sobre una idea (uso simbólico), aunque no tiene la mayor intensidad (entre baja y media), no está tan lejos del uso relacionado con la toma de decisiones (uso instrumental).

Con respecto a los atributos que influyen en los usos de la información de SyE, se encuentra que si se desea superar el estable Dilema del Prisionero y lograr que esta información sea utilizada en el proceso de toma de decisiones es importante contar con información oportuna (atributos racionales).¹¹⁷ Sin embargo, el hecho de contar solamente con información

¹¹⁵ Entre otros, Askim (2007); Heinrich y Marschke (2010); Moynihan (2006); Moynihan y Hawes (2010); Johanson y Siverbo (2009); Weiss (1982); Julnes (2006); Hammerschmid et al. (2013).

¹¹⁶ Como lo afirman Beyer y Trice (1982), Kroll (2012), Hojlund (2014) y Weiss (1982).

¹¹⁷ El análisis de la información recabada en las encuestas auto administradas arroja que la información oportuna (atributos racionales) es estadísticamente significativa en los tres tipos de usos de la información de SyE, lo cual corrobora la importancia de los atributos racionales en los tres tipos de uso (Berman y Wang, 2000; Landry et al. 2003; Balthasar, 2009; Julnes y Holzer, 2001; Taylor, 2011a; Behn, 2002; Boyne et al, 2004; Halachmi, 2004; Julnes 2006).

oportuna no necesariamente significa que será utilizada realmente para tomar decisiones (Julnes & Holzer, 2001).¹¹⁸

Otro de los atributos que influye, de forma estadísticamente significativa y positiva para la toma de decisiones (uso instrumental) es el apoyo que perciben los servidores públicos por parte de los altos funcionarios al uso de la información de SyE (atributos políticos). Este hallazgo confirma lo encontrado en el capítulo de teoría de juegos y corrobora los hallazgos de Julnes y Holzer (2001) y los planteamientos de Mackay (2007). No obstante, este análisis contradice lo encontrado por Taylor (2011a), según el cual, el ambiente externo político y el apoyo de los grupos de interés (*stakeholders*) no juegan un papel significativo en el uso de la información de SyE para la toma de decisiones.

Con respecto a los atributos organizacionales se encuentra que la aplicación de normas al interior de la organización que promueven el uso de la información de SyE y la existencia de suficientes procesos organizacionales (rutinas)¹¹⁹ para adaptarse a cambios inesperados son estadísticamente significativos y positivos para usar la información en la toma de decisiones (uso instrumental) y elaborar estrategias de mediano y largo plazo (uso conceptual), respectivamente. Lo anterior otorga importancia al establecimiento de reglas organizacionales más formales.

Otro aspecto que se encuentra en el estudio es que los atributos individuales no resultan significativos de manera positiva en ninguno de los tres tipos de usos de la información de SyE. Este hallazgo resulta interesante porque las hipótesis planteadas al comienzo de la investigación sugerían la necesidad de este atributo en los tipos de uso conceptual e instrumental. Lo anterior confirma los estudios de Hammerschmid *et al.* (2013) quienes prueban empíricamente el escaso efecto de estos atributos sobre el uso de la información. No obstante, estos hallazgos contradicen lo encontrado por Rutter (2012) y Taylor (2011a)

¹¹⁸ Moynihan e Ingraham (2001) sostienen que la calidad de la información incrementa su importancia en el proceso de utilización cuando se analiza de manera conjunta con otros factores y se reduce cuando se estudia de forma aislada.

¹¹⁹ En este sentido, Moynihan (2005) enfatiza en la importancia de establecer rutinas al interior de la organización que fomenten el examen, la revisión, el escrutinio y la interpretación de la información de SyE que pudiera servir, en un momento dado, para tomar decisiones específicas.

porque, según ellos, cuando se incrementa la percepción por parte de los funcionarios en relación con la utilidad de la información de SyE se aumenta su uso para la toma de decisiones.

Finalmente, se considera importante destacar que el apoyo de los altos funcionarios al uso de la información de SyE (atributos políticos) y la motivación al servicio público por parte de los funcionarios (atributos individuales) también tiene una incidencia estadísticamente significativa, pero de forma negativa, para persuadir a otros sobre una idea preconcebida (uso simbólico). Es decir, cuanto menos apoyo político por parte de altos funcionarios del gobierno al uso de la información de SyE exista y menor motivación de los funcionarios hacia el servicio público, habrá mayores incentivos para persuadir a otros sobre una idea. En este sentido, utilizando la teoría de diálogo,¹²⁰ Moynihan (2006) explica que la información de desempeño se puede utilizar para fines políticos y simbólicos debido a la inherente ambigüedad en la interpretación de los resultados que brinda dicha información.

A pesar de las limitaciones de este ejercicio cuantitativo como los pocos funcionarios que respondieron la totalidad de las preguntas de la encuesta, entre otras, este análisis permite ahondar más en los atributos que influyen en los tipos de uso de la información de SyE y responder la pregunta de investigación ¿Por qué los gerentes públicos usan la información proporcionada por los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE)? De acuerdo con el análisis de la información proveniente de las encuestas se puede sugerir preliminarmente lo siguiente:

- La información de SyE se usa en la toma de decisiones presupuestales porque están presentes los siguientes atributos: la información es oportuna, hay apoyo de los altos funcionarios del gobierno en el uso de esta información y existen normas al interior de la organización que fomentan el uso de esta clase de información.

¹²⁰ Esta teoría rechaza el argumento del incrementalismo que afirma que la información de desempeño no se usa porque los gerentes tienen poco tiempo para analizarla. De acuerdo con esta teoría, la información de desempeño es usada, pero los significados asignados a cada dato son subjetivos e interpretados por cada actor según sus propios valores, entrenamiento, motivaciones y características cognitivas (Moynihan, 2006).

- La información de SyE se usa en para elaborar estrategias de mediano y largo plazo de programas y políticas públicas porque esta información es oportuna y existen rutinas organizacionales para adaptarse a cambios inesperados.

- La información de SyE se usa para persuadir a otros sobre una idea que tengo porque esta información es oportuna, no existe apoyo de los altos funcionarios en el uso de este tipo de información y no hay motivación hacia el servicio público por parte de los funcionarios.

La forma como pueden interactuar estos atributos para alcanzar un tipo de uso en particular será abordado y desarrollado en el siguiente capítulo.

Capítulo 5.

Análisis cualitativo de los usos de la información de seguimiento y evaluación en las políticas públicas

Aunque en el capítulo precedente se analizan la intensidad de los diferentes tipos de uso de la información de SyE y los principales atributos que pueden incidir en dichos usos con el fin de comprender la mejor forma de superar el Dilema del Prisionero, se considera también importante ahondar, tanto en la forma como dichos atributos se relacionan para generar un tipo de uso específico como en la manera que se asocian y complementan los diferentes tipos de uso entre sí en el proceso de toma de decisiones. Para tal fin se hace un análisis cualitativo que permite una mejor comprensión de las relaciones entre las diferentes variables estudiadas hasta el momento y avanzar un paso más con miras a una respuesta más completa de la pregunta de investigación planteada.

Este capítulo se organiza en seis partes. La primera, corresponde a la presente introducción. Luego, se resumen las características generales del método utilizado en esta parte de la investigación. En la tercera sección se describen por separado los hallazgos generales sobre los tipos de uso de la información de SyE y los atributos que influyen en dicho uso, respectivamente. Más adelante se analizan las relaciones al interior de los usos y al interior de los tipos de atributos que influyen en dichos usos. En la quinta parte se elaboran cuatro historias generales para estudiar los diferentes procesos (relación entre los atributos) que llevan a una alta frecuencia de un tipo de uso en particular. Y finalmente, se esbozan las principales conclusiones del estudio.

5.1. Descripción general del método utilizado

Con el fin de corroborar algunas de las evidencias encontradas en el estudio cuantitativo y establecer relaciones específicas entre los tipos de uso y los atributos de la información de SyE, se realizan 19 entrevistas semiestructuradas entre enero y junio de 2015 a funcionarios

de la administración pública de nivel medio-alto que trabajan en aspectos misionales/sustantivos de Colombia (7) y México (12), provenientes de diferentes secretarías/ministerios como salud, educación, desarrollo social, agricultura, ambiente, infraestructura, vivienda y función pública. Las preguntas formuladas en las entrevistas se pueden detallar en los Anexos 9 y 10.

En el caso de Colombia, las entrevistas se realizan a funcionarios del gobierno nacional entre enero y marzo de 2015. Los siete funcionarios se contactaron de forma directa, principalmente, a través de correo electrónico dado el contacto previo que el autor de la investigación tenía con algunos de ellos.¹²¹ Los entrevistados tenían cargos de diferente nivel jerárquico en áreas como: la dirección de departamento administrativo, el viceministerio, la secretaría general, la oficina de planeación y las direcciones sectoriales. Y laboraban en los sectores administrativos: función pública (2), agricultura (1), vivienda y desarrollo territorial (1), educación (1) y ambiente (2).¹²²

En el caso de México, las doce entrevistas semiestructuradas se llevan a cabo a funcionarios del gobierno federal entre abril y junio de 2015. Los funcionarios, subsecretarios, directores generales y directores, se seleccionan directamente de las páginas web de los sectores a los que se les envió la encuesta.¹²³ Las entrevistas se realizan en los sectores o ramos administrativos: salud (3), educación (2), desarrollo social (3), agricultura (2), ambiente (1), infraestructura (1).¹²⁴

¹²¹ Aunque no existieron inconvenientes para enviar los oficios firmados por el CIDE, el hecho de que en Colombia se tiene escaso conocimiento de la universidad posiblemente fue un obstáculo para obtener una entrevista de manera oportuna con el funcionario requerido.

¹²² El hecho que el acercamiento a los potenciales entrevistados en Colombia no hubiese sido de una forma aleatoria, sino que estuviese permeado por el sesgo del investigador genera algunos límites metodológicos. No obstante, la ventaja fue llegar directamente a aquellos funcionarios cuyo perfil se ajustaba a los requerimientos del estudio, de manera más oportuna.

¹²³ Estos funcionarios reciben un oficio del CIDE solicitando su colaboración para llevar a cabo la entrevista (ver Anexo 11).

¹²⁴ Los funcionarios a entrevistar se escogen de los ramos o sectores donde se habían realizado anteriormente las encuestas. En total se envían 52 oficios (en físico y por correo electrónico) solicitando una entrevista con funcionarios de nivel jerárquico correspondiente a subsecretario, director general y director encargados de temas misionales en las secretarías de salud (8), desarrollo social (8), educación (8), agricultura (8), infraestructura (12) y ambiente (8). Las 12 entrevistas que se llevan a cabo corresponden a los funcionarios que responden de forma afirmativa la solicitud.

Para llevar a cabo el proceso de análisis de la información se utiliza la herramienta Atlas.ti y se emplean las categorías de tipo de uso de la información de SyE (instrumental, conceptual y simbólico), así como los atributos que influyen en los tipos de uso (políticos, racionales, organizacionales e individuales).

5.2. Tipos de uso de la información de SyE y los atributos que influyen en dicho uso en Colombia y México

En esta sección se emplean los datos numéricos arrojados por la herramienta Atlas.ti para realizar un análisis básico sobre la frecuencia, medida a través de las citas de las transcripciones, con la que los entrevistados mencionan los diferentes tipos de uso de la información de SyE, así como la frecuencia con la que se refieren a los atributos que inciden en dichos usos.

Las citas que sirven para agrupar y conformar diferentes categorías de los usos de la información de SyE y de los atributos, se efectúan teniendo en cuenta si el funcionario hace referencia explícita o implícita a algunos de los aspectos que incluían estas categorías.¹²⁵ De esta forma, se obtiene un *proxi* de la frecuencia de estas categorías en cada entrevista. Aunque existen varias limitaciones para determinar una verdadera frecuencia con respecto a los usos y atributos, este ejercicio proporciona algunas tendencias generales sobre lo que piensan los funcionarios en relación con la utilización de la información de SyE y los factores considerados relevantes que inciden en esa utilización.

5.2.1 Tipos de uso de la información de SyE¹²⁶

Cuando los entrevistados señalan que utilizan la información de SyE para aspectos como asignación presupuestal; reformulación, suspensión o expansión de programas o políticas

¹²⁵ En la siguiente sección se encuentra la descripción de los temas que se incluyen en cada una de las categorías mencionadas.

¹²⁶ Ejemplos sobre los tres tipos de uso de la información de SyE por parte de los entrevistados están en el Anexo 12.

públicas; y modificaciones específicas en la implementación de los programas, se considera este tipo de uso como instrumental.

De otra parte, la categoría de uso conceptual se utiliza cuando los entrevistados afirman que emplean la información de SyE para comprender o entender mejor los programas o intervenciones públicas; elaborar estudios, reportes de control y planes de mediano o largo plazo; o adquirir nuevos conocimientos o habilidades a partir de la información brindada por los sistemas de SyE.

Finalmente, dentro de la categoría de uso simbólico están las referencias que los entrevistados hacen en relación con la utilización de la información de SyE para persuadir a otros funcionarios sobre alguna idea específica, negociar mayor presupuesto, realizar una tarea solo por cumplirla, justificar una idea que se había tomado previamente, solicitar información de SyE porque se considera racional pero no utilizarla, legitimar un determinado comportamiento; elaborar discursos; o mostrar (o esconder) avances positivos (o negativos) de los programas o políticas en los que participan.¹²⁷

De acuerdo con la información arrojada por Atlas.ti, se observa una mayor frecuencia de uso conceptual de la información de SyE (51,5%), seguido del uso simbólico (30,7%) y del uso instrumental (17,8%) (Cuadro 15).

Cuadro 15.

Citas relacionadas con los tipos de uso de la información de SyE

Tipo de uso de la información de SyE	Citas relacionadas con los tipos de uso de la información de SyE																			Total Citas
	Entr. 1	Entr. 2	Entr. 3	Entr. 4	Entr. 5	Entr. 6	Entr. 7	Entr. 8	Entr. 9	Entr. 10	Entr. 11	Entr. 12	Entr. 13	Entr. 14	Entr. 15	Entr. 16	Entr. 17	Entr. 18	Entr. 19	
Uso conceptual	2	20	28	14	24	14	14	12	34	5	12	7	12	10	12	9	7	7	14	257
Uso instrumental	4	15	12	3	8	7	5	5	5	0	1	0	5	2	6	0	0	3	8	89
Uso simbólico	6	10	25	7	7	8	3	9	9	2	5	4	4	8	1	13	13	14	5	153
Total Citas	12	45	65	24	39	29	22	26	48	7	18	11	21	20	19	22	20	24	27	499

Fuente: Elaboración propia.

¹²⁷ Aunque algunos autores consideran este tipo de uso como un *mal uso* de la información de SyE (Shulha y Cousins, 1997), en este estudio no se considera así porque según Weiss, Murphy-Graham y Birkeland (2005) el *mal uso* de la información se presenta solamente cuando se modifican los resultados de las evaluaciones para satisfacer necesidades particulares, pero no cuando se usa la información de forma persuasiva (o simbólica).

5.2.2. Atributos que influyen en el uso de la información de SyE¹²⁸

Para analizar los factores que pueden incidir en el tipo de uso de la información de SyE se conforman cuatro grupos de atributos o categorías (racionales, políticos, organizacionales e individuales), los cuales pueden fomentar (+) o no (-) un uso particular de la información de SyE.

El primer grupo de atributos hace referencia a aspectos como: la calidad de la información de SyE (relevancia, oportunidad, facilidad de entender, rigurosidad, etc.), los recursos disponibles y las capacidades desarrolladas al interior de la organización para efectuar adecuadamente los procesos de SyE.

De otra parte, los atributos organizacionales están relacionados con las rutinas organizacionales que promueven el uso de la información de SyE, así como con el ejemplo y apoyo por parte de los jefes y compañeros de la organización en el uso de dicha información. También estos atributos incluyen los incentivos (premios y castigos) y normas que se emplean para fortalecer o debilitar el uso de la información de SyE al interior de la dependencia o agencia.

Los atributos políticos corresponden a factores que no se encuentran dentro del ámbito de la organización como el apoyo y liderazgo de los altos funcionarios del gobierno para fomentar e impulsar el uso de la información de SyE, cambios de administración, presiones políticas o sociales para tomar ciertas decisiones, características particulares de las políticas, coordinación de cronogramas de planeación y presupuestación, además del apoyo y/o presión de los congresistas y ciudadanos para que los funcionarios del gobierno utilicen esta información.

Por su parte, los factores individuales hacen referencia a la percepción que tienen los funcionarios sobre la utilidad de la información de SyE, las creencias particulares y/o los

¹²⁸ Ejemplos sobre los atributos que influyeron en el uso de la información de SyE por parte de los entrevistados se encuentran en el Anexo 13.

miedos sobre dicho uso, tanto como la motivación hacia el servicio público que pueda tener el funcionario en las labores que desempeñe al interior de la organización.

Ahora bien, de acuerdo con la información arrojada por la herramienta Atlas.ti, se encuentra que los atributos racionales que influyen en el uso de la información de SyE son los más nombrados (42%), seguidos de los atributos organizacionales (27%), políticos (19,4%) e individuales (11,6%) (Cuadro 16).

Cuadro 16.
Citas relacionadas con los atributos que influyen en el uso de la información de SyE – Colombia

Atributos que influyen en el uso de la información de SyE	Citas relacionadas con los atributos que influyen en el uso de la información de SyE																			Total Citas
	Entr. 1	Entr. 2	Entr. 3	Entr. 4	Entr. 5	Entr. 6	Entr. 7	Entr. 8	Entr. 9	Entr. 10	Entr. 11	Entr. 12	Entr. 13	Entr. 14	Entr. 15	Entr. 16	Entr. 17	Entr. 18	Entr. 19	
Atributos Individuales	13	8	9	7	5	3	4	2	2	0	3	1	1	2	0	2	1	4	2	69
Atributos Organizacionales	14	6	15	17	18	12	6	5	3	1	6	7	10	13	5	7	3	4	8	160
Atributos Políticos	10	11	29	1	5	10	5	1	5	0	4	5	4	5	2	2	4	9	3	115
Atributos Racionales	15	13	23	11	18	14	16	15	13	2	6	14	16	10	5	14	17	17	10	249
Total citas	52	38	76	36	46	39	31	23	23	3	19	27	31	30	12	25	25	34	23	593

Fuente: Elaboración propia.

5.3. Descripción de los hallazgos generales sobre los tipos de uso de la información de SyE y los atributos que influyen en dichos usos

La información recabada en las entrevistas semiestructuradas muestra que la relación entre atributos y tipos de uso de la información de SyE no es tan simple o lineal como se describe en el capítulo cuantitativo. Es decir, que un atributo no influye, simplemente, en un tipo de uso de la información de SyE. Las relaciones entre las variables tanto dependientes como independientes son más ricas y complejas de lo que se supone en un primer momento.

Antes de analizar las diferentes relaciones existentes entre los atributos y tipos de uso, se considera relevante describir los vínculos encontrados al interior de los tres tipos de uso de la información de SyE y las asociaciones halladas al interior de los atributos que influyen en dichos tipos de uso, de forma separada. Una vez estudiadas estas relaciones de forma independiente se procede a analizar las relaciones entre los atributos y usos de la información

de SyE. En resumen, primero se hace un análisis *al interior* de cada conjunto de variables independientes y dependientes, y luego, se analiza la relación *entre* cada conjunto de variables.

5.3.1. Relaciones entre los usos de la información de SyE

En gran parte de las entrevistas se encuentra que un tipo de uso de la información de SyE no se presenta de forma aislada. En la mayoría de los casos, los funcionarios utilizan dicha información de las tres formas analizadas, pero la frecuencia de cada una es diferente y depende de la presencia o ausencia de los atributos considerados como se explica con detenimiento más adelante.

La relación más evidente que se observa entre los tipos de uso de la información de SyE es entre el tipo de uso conceptual y los otros dos tipos de uso. Cuando la información de SyE se utiliza para comprender mejor el programa o la política pública (uso conceptual), se concibe más como un uso intermedio para alcanzar un uso instrumental o simbólico. En otras palabras, antes de emprender una decisión directa sobre una intervención gubernamental con la información que puedan proporcionar los sistemas de SyE, el gerente público requiere entender y comprender mejor el cuello de botella del programa o política que se pretende resolver (ver Anexo 14).

En otros casos, cuando se busca concientizar o modificar la forma de pensar de una persona o grupo de personas utilizando los hallazgos de la información de SyE de un programa o una política pública, no solamente se requiere usar la información para comprender mejor cómo funciona una intervención pública (de forma conceptual) sino también se requiere persuadir, argumentar o convencer para que esa persona o grupo de personas modifiquen la manera como se concibe el programa. Es decir, también se requiere de un uso simbólico.

La información de SyE también sirve para derribar mitos sobre la forma como debe operar un programa (Ej. El mito que los programas deben operar siempre con personas de la región – Entrevista 17). Este tipo de uso se puede considerar como simbólico, en la medida en que

ha servido para convencer a alguien para cambiar la forma de pensar que ha tenido por mucho tiempo, pero también, es un tipo de uso conceptual porque ha permitido entender específicamente la forma como opera un programa.

De otra parte, también se encuentran vínculos entre los usos simbólico e instrumental. Por ejemplo, una justificación para obtener mayor presupuesto (uso simbólico) utilizando la información de SyE puede llevar a un cambio en las asignaciones presupuestales de un programa (instrumental). Adicionalmente, gracias a que se puede mostrar, convencer y persuadir (uso simbólico) a algunos actores clave sobre las bondades del programa con la información de SyE, se pueden tomar decisiones directas más autónomas sobre la intervención gubernamental (uso instrumental).

Por último, en algunos casos, no es fácil distinguir si un tipo de uso es instrumental o simbólico (o ambos). Por ejemplo, gracias a la información de SyE se pueden tomar decisiones directas y de corto plazo sobre un programa o política pública, lo que podría clasificarse como un tipo de uso instrumental pero, cuando se analiza con profundidad la intencionalidad de esa decisión, algunas veces no es claro si lo que se buscaba es mejorar la efectividad del programa o, simplemente, se trata de una estrategia para alcanzar réditos particulares (uso simbólico).¹²⁹

5.3.2. Relaciones existentes entre los atributos que influyen en el uso de la información de SyE

El análisis de las entrevistas permite comprobar, no solamente una conexión entre los tres tipos de uso de la información de SyE, sino también la existencia de vínculos entre los cuatro grupos de atributos que influyen en el tipo de uso de dicha información.

Por ejemplo, se encuentra que los atributos políticos pueden incidir en los atributos organizacionales, individuales y racionales. En el caso de Colombia, después de las

¹²⁹ Lo plausible sería que el funcionario apuntara a alcanzar los dos tipos de uso para que su decisión tuviera varias consecuencias simultáneas y hubiese legitimación hacia varios actores involucrados (Brunsson, 2007).

repercusiones legales de la implementación del Programa Agro Ingreso Seguro (AIS) por parte del Ministerio de Agricultura, que llevó a varios funcionarios a la cárcel (atributos políticos), genera un gran temor usar cualquier tipo de información, incluyendo la de SyE (atributos individuales).

En otros casos se observa que los atributos políticos pueden generar cambios en otros atributos que influyen en el uso de la información de SyE. Por ejemplo, el hecho que la información de SyE sea revisada de manera sistemática por parte de la Presidencia de la República de Colombia desata la necesidad de implementar nuevas rutinas organizacionales en los ministerios y demás agencias para responder adecuadamente con los requerimientos del presidente (atributos organizacionales), lo que a su vez, incide en la calidad de la información de SyE (atributos racionales) y en la forma subjetiva de percibir la importancia de dicha información por parte de los funcionarios (atributos individuales).

De la misma manera, las características propias del marco institucional y normativo de las políticas públicas sociales (en México, por ejemplo) y el apoyo de algunos altos funcionarios para usar la información de SyE (atributos políticos) influyen en el desarrollo de una cultura organizacional propicia para usarla (atributos organizacionales) y en una mejor calidad de la información (atributos racionales) generada con respecto a otros sectores como infraestructura.

No obstante, el cambio frecuente de ministros/secretarios, la supresión y/o creación frecuente de instancias de coordinación de la Presidencia (en el caso Colombia) y las fuertes presiones políticas y sociales (en el caso de México) inciden en la conformación de ambientes laborales con alta ambigüedad y propician procesos contrarios a los descritos anteriormente (ver Anexo 14).

Finalmente, aunque no es algo común, los atributos individuales también influyen en los factores organizacionales. Cuando en la organización se observa un fuerte convencimiento por parte de los mandos medios y altos (atributos individuales) sobre la utilidad de la información de SyE en el desarrollo de políticas públicas más efectivas, se crean rutinas y

arreglos organizacionales que afectan también la oportunidad, relevancia y rigurosidad de la información de SyE (atributos racionales).

5.4. Relaciones existentes entre los atributos y los usos de la información de SyE

Una vez revisada, de forma separada, la relación entre los tipos de uso de la información de SyE y entre los atributos que influyen en los tipos de uso, ahora se analizan las relaciones existentes entre los atributos y los tipos de uso de la información de SyE, utilizando los datos de las entrevistas semiestructuradas. Estas historias o cadenas intentan establecer cómo los diferentes atributos influyen en la frecuencia de un tipo de uso de la información de SyE, en particular.

Como se señala anteriormente, en casi todas las entrevistas se hace alusión a, por lo menos, dos tipos de uso de información de SyE. Por lo tanto, pierde relevancia la pregunta ¿Cuándo ocurre un tipo de uso instrumental? Siendo más apropiada la pregunta ¿Cuándo se presenta una alta frecuencia o intensidad del uso instrumental? Responder esta inquietud implica avanzar más allá de la simple descripción de los atributos, que ya se realizó en el capítulo cuantitativo. Implica también, contar historias sobre la forma cómo se conectan los diferentes atributos y sugerir cómo estos atributos influyen en un tipo de uso de la información de SyE o en otro.

Cabe señalar que estas historias tienen restricciones, en la medida en que las entrevistas no siempre ofrecen una información exhaustiva sobre el proceso completo del uso de la información de SyE, ya sea por el factor tiempo o por las limitaciones propias del entrevistador al momento de realizar las preguntas, entre otros. Además, varios de los funcionarios entrevistados no tenían presente el panorama completo del proceso en su área e intentaban llenar los vacíos que no conocían con información que habían escuchado de otros compañeros o de la extrapolación de algunas anécdotas puntuales que vivieron sobre temas similares.

Cada historia corresponde a la descripción de un proceso realizada por un funcionario durante la entrevista. En algunos casos, un funcionario puede mencionar más de una historia. Las relaciones de causalidad que se describen en cada historia intentan responder a un orden cronológico que narra el entrevistado, aunque claramente, está influenciado también por la experiencia, el conocimiento y el sesgo del investigador.

Adicional a lo anterior, el hecho de incluir sectores administrativos o ramos de política pública muy diferentes entre sí, dificulta el control de los posibles factores y aspectos institucionales que pueden afectar el uso de la información. En este sentido, las entrevistas realizadas representan un número muy pequeño de todos los posibles contextos institucionales y organizacionales que pueden existir tanto en México como en Colombia, relacionados con el uso de la información de SyE en la administración pública.

5.4.1. ¿Cuándo se presenta una alta frecuencia del uso instrumental?

Aunque son pocos los entrevistados que afirman haber utilizado la información de SyE para reasignar presupuesto o reformular políticas, realmente son menos los que lograron describir una anécdota particular sobre este comportamiento. Por tal razón, no existe una historia de los funcionarios que describa la existencia de una alta frecuencia para este tipo de uso. En últimas, de acuerdo con los entrevistados, la información de SyE no se utiliza para esta clase de decisiones y, si se hace, es de forma muy restringida.

En contraste, se observa una mayor frecuencia del uso de la información de los sistemas de SyE para aspectos que buscan mejorar el proceso operativo o la implementación de los programas. Dos entrevistas, en particular, hacen énfasis en este tipo de uso:

...Entonces, se hizo un análisis y se vio que, utilizando los resultados del seguimiento al presupuesto, efectivamente los departamentos que tenían la mayor capacidad de formulación y gestión eran los que se llevaban la mayor tajada. Entonces, eso cambia y, obviamente, que esas evaluaciones servían para decir mire, el esquema funcionó un tiempo, pero no es el más óptimo. (...) Y, ahora, el Ministerio hace un convenio directamente con la Gobernación del Casanare o la gobernación de tal departamento, y se busca al ejecutor y se hace directamente en la región, con materiales de la región. (E3)

...Con la evaluación se mostró que el sistema de convocatorias no era el más eficiente, se cambia. Y ahora, se va a hacer sin convocatoria, directamente con las regiones y se colocan otros indicadores. (E3)

...Se revisa y digamos, que ellos tienen reuniones con los delegados que, finalmente, son los encargados de operar en las entidades y se crean semáforos y tiempos para que el programa tenga cierto avance. Entonces, cuando no se tiene ese avance, pues en estas videoconferencias se manifiesta a los delegados y se toman decisiones correctivas y preventivas, en algunos casos. (E19)

...Esa [evaluación] sirvió, por ejemplo, para cambiar los montos de apoyo. Cuando se hizo la evaluación de impacto, fue cuando el monto de apoyo cambió de 700 a 850 pesos. Y en 2014 se cambió de 850 a 900, porque la evaluación de impacto ahí tiene como hallazgos, que es evidente, pero quizás una evaluación siempre va a dar certezas sobre las cosas. Que al final la población más vulnerable es a la que le significa más el programa. (E19)

En las siguientes entrevistas se observa la existencia de unas características particulares del sector o ramo donde se encuentran laborando que inciden en el uso de la información de SyE, y los funcionarios reciben apoyo por parte de los altos directivos de la organización a la hora de utilizarla para mejorar la efectividad de las políticas y los programas.

...Yo creo que depende del ramo. Creo que hay ramos que están más evolucionados en ese sentido [en el uso de la información de SyE] que otros. Desarrollo Social es uno de los que creo que en México está más avanzado. Al final, la Ley de Desarrollo Social sí ha tenido una evolución positiva. (E19)

...Yo creo que, por lo menos en este momento, es bueno el tema [de SyE]. Es bueno en el sentido que ellos lo están usando [los altos directivos]. Incluso el Presidente tiene a la Dra. María Lorena, una de las súper ministras y ella lo que mira, casi que a diario, es el tablero de control. Entonces, si lo exigen [el tablero de control] desde arriba, eso hace que todos lo hagamos. Debería empezarse así, tal como comienza María Lorena cada 8 días a molestar con el tablero de control; nos guste o no, lo cumplimos. Nos guste o no, nos regaña con ese tablero de control. (E3)

Este apoyo se ve reforzado, en algunos casos, por normas o decretos que fomentan el uso de la información al interior de la agencia y, también, por rutinas organizacionales como reuniones periódicas para usar la información de SyE. Estas rutinas generan incentivos organizacionales para utilizar dicha información.

...Por un lado, a la Directora General se le entrega de manera semanal y mensual el desempeño de las

entidades federativas en los diferentes temas. Ese mismo monitoreo semanal y mensual se entrega al Subsecretario. Y ese mismo se entrega en la Secretaría. (...) O sea, como se tiene todo este sistema, sí hay una retroalimentación constante. Y por ejemplo, Sedesol que tiene una Dirección General de Evaluación y Monitoreo, creo que sí se nota la diferencia cuando convivimos, por ejemplo, con Sagarpa. (E19)

...Y le mostramos al ministro todos los lunes en las reuniones de comité de gabinete: así va al interior del Ministerio. O si no, cada 15 días, a todo el sector (...) Entonces, todo el mundo puede acceder y, al mirar la información, por lo menos la gente que está conectada dice: mire, va en tanto, en tal porcentaje, ¿qué pasa? O ¿por qué no se ejecutó? Había tanta planta ¿Qué ocurrió? (E3)

...Pero, de pronto [la rutina donde se revisaba la información de SyE] servía como incentivo. Pero sirvió de castigo porque era “jalón de orejas” [por parte del ministro a los directores de entidades]. (E3)

La implementación de estas rutinas organizacionales promueve la generación de información de SyE más oportuna y factible para la toma de decisiones.

...Entonces, yo creo que finalmente, esta necesidad de la información semana a semana hace que todos estemos mucho más alerta y trabajemos mucho más en el cumplimiento de las metas, en establecer metas realistas. (...) A veces, las evaluaciones se quedan muy cortas o suponen que los cambios que recomiendan son muy sencillos (...) Yo creo que ese es uno de los elementos más importantes: que quizás el trabajo entre operador y evaluador pudiera ser más rico. La parte de la metodología creo que es importante que se conozca por el programa bien. (E19)

...La evaluación, el seguimiento, yo lo necesito oportuno. Yo necesito que esas evaluaciones sean en el tiempo real. (E3)

...la [evaluación] de impacto que fue como muy buena. Y además, dentro de los proyectos que ya no están en Coneval, pero que han sido proyectos de mejora, ante recomendaciones de Auditoría o de la propia Coneval, se tiene una encuesta panel, un estudio sobre impactos de las cuotas de corresponsabilidad, estudios sobre género. Como el programa se instala dentro de transversal de perspectiva de género, ahí también ha habido mucha oportunidad. Y esa parte, es algo que en las evaluaciones tiene que estar presente porque si no, de pronto, tenemos exigencias como – pues garanticen que todos los niños tengan un nivel de desarrollo infantil altísimo. Vienen recomendaciones irreales que no se podrían resolver y no necesariamente servirían para mejorar. (E3)

Adicionalmente, se encuentra que los funcionarios que llevaban a cabo este uso pertenecían a un nivel jerárquico medio (o directores de programa) y los cambios que proponía la información de SyE hacían referencia a aspectos muy concretos y operativos de la implementación de un programa, y no generaban amplios debates políticos o sociales. Lo anterior es consistente con lo planteado por Balthasar (2009), en el sentido que el uso instrumental es significativamente más alto cuando el tema a evaluar no está inmerso en un gran debate político.

De modo similar, en estas entrevistas también se encuentra evidencia de un uso conceptual como un paso previo del uso instrumental; es decir, para entender mejor cómo los cambios sugeridos por la información de SyE pueden modificar los resultados del programa.

...Entonces, decían –miren la mayor cantidad de recursos se tienen que dar es aquí, donde la meta o el indicador está mostrando que se requiere más plata, porque ha habido un proceso. Por ejemplo, el tema de catastro, el tema predial, el tema de cambio en el uso del suelo, en el tema de titulación de baldíos. Esa parte no se reflejaba en la ejecución. No sé si me di a entender bien, pero no era claro. Entonces, eso fue lo que descubrimos el año pasado. (E3)

...Pero esa evaluación sirvió para que el Ministerio dijera –mire, estoy haciendo las cosas mal, me equivoque. (...) En la ejecución y en la operación, en la operatividad del proyecto, fue donde ya se cometieron errores. (E3)

En síntesis, cuando se observa un uso instrumental de la información de SyE este se relaciona más con aquellas decisiones que buscan mejorar el proceso operativo o la implementación de los programas y no con decisiones trascendentales como asignación de presupuesto o reformulación de programas. Una mayor frecuencia de este tipo de uso se presenta cuando hay apoyo de los altos directivos para usar la información de SyE, existen normas (decretos) y rutinas que fomentaban el uso de la información al interior de la agencia, y la información es oportuna y factible a la hora de tomar decisiones.

5.4.2. ¿Cuándo se presenta una alta frecuencia del uso conceptual?

Como se señala anteriormente, en general, los entrevistados manifiestan que antes de utilizar la información de SyE para realizar una modificación operativa de un programa o para persuadir a otro funcionario sobre una idea específica es necesario comprender, más o menos, cómo está funcionando el programa (su teoría de cambio) sin la modificación propuesta por la información de SyE y cómo debe funcionar con dicha modificación.

...Es que yo lo veo como un paso intermedio, o sea, definitivamente entenderlo mejor [al programa] es un paso intermedio. Pero ya que le entendiste bien, ¿qué haces con eso [información de SyE]? Meterlo al proceso de rendición de cuentas para asuntos de ajustar el gasto, premiar, desincentivar, castigar, que es rendición de cuentas. O lo metes a la ecuación de formulación de una nueva política. Luego dices, pero qué más podías hacer con eso: promoción, obtención de logros, rendición de cuentas. Luego, estoy yendo a fines. (E8)

Por otra parte, en algunas dependencias dedicadas a realizar investigación, diagnósticos, análisis o evaluación de políticas y programas, la información de SyE se utiliza para procesarla, analizarla y generar otro tipo de información más detallada y relevante para la agencia o sector, en relación con la forma como han evolucionado algunos programas y el porqué de sus avances o estancamientos.

En cierto sentido, estas áreas hacen parte tanto de la oferta como de la demanda de información de SyE. En otras palabras, utilizan información proveniente de los sistemas de SyE y otras áreas al interior de la agencia (demanda), pero también la utilizan como insumo para producir información con un valor agregado más alto y después, enviarla a otros actores dentro o fuera de la organización (oferta).

... [La información de SyE se utiliza para] la elaboración de los informes de la situación del medio ambiente en México. (E9)

...Entonces, dar información realmente de qué está, cómo está y qué está haciendo la magnitud de muchos problemas y cómo ellos pueden cooperar de alguna forma o participar en algún programa. (E9)

En este caso, estas dependencias se ven afectadas muy poco por los cambios de administración, el apoyo de altos políticos o percepciones subjetivas relacionadas con la utilidad de la información de SyE y la motivación hacia el servicio público de los funcionarios. Claramente, los atributos que más influyen en la frecuencia de este tipo de uso conceptual son las rutinas relacionadas con la compilación, procesamiento y verificación de la información.

...Y ese es el gran reto de cómo les vas haciendo para tu [generes rutinas para] tener información fría, bien verificada. (E9)

...Entonces hay mucho proceso de validación para asegurar que la información sea consistente, eso entre sistemas que es algo que nos preocupa bastante y que creemos que, obviamente, ahora que podamos tener todos los sistemas en un solo lugar podemos ayudar a empezar, al menos, a identificar y tener bien claro dónde están todas esas inconsistencias. (E13)

...También se hizo ya un convenio con Cofepris, que son la policía de la salud para que también ellos nos ayuden a vigilar la calidad de la información. Incluso poder sancionar a una institución privada que no nos está reportando información. (E13)

Con las rutinas organizacionales que construyen se busca que la información de SyE (que demanden y brinden) cuente con características muy específicas de oportunidad y credibilidad, principalmente (ver Anexo 14).

...Hay 4 características principales [de la información de SyE]. Uno es que sea lo más oportuno posible (...) La otra, es que sean los más confiables posibles. El tercero, es que sea suficiente porque a mí no me sirve de nada decir que la cifra de reforestación son 150,000 por año (...) Y, el cuarto, yo le llamaría un poco como de periodicidad. O sea, si tiene una información que no la puedes ir actualizando es un problema serio. (E9)

...La verdad, la información se usa mucho. El problema es, y con lo que estamos trabajando aquí en la DGIS, es tratando de mejorarla siempre, darla con oportunidad y con calidad. (E13)

...Lo primero que vamos hacer es mejorar muchísimo la oportunidad de la información, y, pues es nuestro proyecto prácticamente del sexenio (...) Con la idea de que la información que demos sea mejor y más oportuna para fomentar su uso (E13)

...Por lo que te digo. Un tantito porque a lo mejor nos falta la oportunidad que ellos requieren. Un tantito porque a lo mejor necesitan una información que al día de hoy no tenemos, eso pasa. (E13)

Resumiendo, los atributos que más inciden en la frecuencia del uso conceptual de la información de SyE (para procesarla, analizarla y generar otro tipo de información más detallada y relevante para la organización) son la existencia de rutinas relacionadas con la compilación, el procesamiento y la verificación de la información de SyE; así como la presencia de características muy específicas de oportunidad y credibilidad.

5.4.3. ¿Cuándo se presenta una alta frecuencia del uso simbólico?

En la categoría de uso simbólico se agrupan diferentes referencias que los entrevistados hacen en relación con la utilización de la información de SyE, ya sea para persuadir a otros funcionarios sobre alguna idea específica, negociar mayor presupuesto, realizar una tarea solo por cumplirla, justificar una idea que se había tomado previamente, solicitar información de SyE porque se considera racional pero no utilizarla, legitimar un determinado comportamiento, elaborar discursos o mostrar (esconder) avances positivos o negativos de los programas y las políticas en las que participan.

En las entrevistas se hallan dos niveles o historias de uso simbólico, teniendo en cuenta la intencionalidad del funcionario o de la organización. En el primer nivel, se encuentran comportamientos en los cuales los funcionarios solicitan información de SyE porque se considera racional, pero finalmente no la utilizan para tomar decisiones directas e inmediatas. Es decir, usan la información de SyE solo por cumplir una norma o expectativa organizacional, buscando alcanzar beneficios particulares.

Otro tipo de uso simbólico presente en las entrevistas está relacionado con la utilización de la información de SyE para argumentar, legitimar y persuadir a otros actores clave sobre la efectividad o ineffectividad de un programa o política pública, con el fin de que permanezca

(se expanda) en caso que haya alcanzado sus propósitos y se suspenda (revise) cuando haya tenido graves inconvenientes.¹³⁰

5.4.3.1. Uso simbólico para obtener principalmente beneficios particulares (como objetivo final)

De acuerdo con Henry (2000), cuando el *uso* se convierte en objetivo final (y no en un medio), los evaluadores buscan las oportunidades más inmediatas y se pueden oscurecer los propósitos finales del SyE como el mejoramiento social. Este tipo de uso es muy común y se presenta, entre otros, cuando hay presiones externas para no usar la información de SyE o existen problemas de ambigüedad en la organización.

En una de las historias de los entrevistados en México se encuentra que, los costos sociales y políticos que podrían emerger en el corto plazo por usar la información de SyE en el proceso de toma de decisiones, serían demasiado altos. En esta historia se observan fuertes presiones políticas y sociales para no tomar las decisiones necesarias sugeridas por la información de SyE. El funcionario hace una reflexión sobre la forma como se toman las decisiones en el organismo debido a estas presiones externas. Además, admite que varias decisiones se realizan en contra de la evidencia de la información de SyE y lo que *debería hacerse*. En últimas, el funcionario está siguiendo una lógica de lo apropiado.

...Y es muy complicado porque las presiones [políticas y sociales] son, en lo individual y en lo colectivo, para que estas cosas no cambien (...) ¿Qué hacemos con los cientos de estudiantes que fueron víctimas de una institución, a veces, que nosotros mismos sabemos que abrió un programa sin reconocimiento o validez oficial de estudios y que abrió un programa que tiene 500 egresados? (E18)

...Y, es difícil decirle a una institución, pues fíjate que te voy a quitar el permiso que te dimos porque resulta que nos equivocamos tiempo atrás y no te lo debimos haber dado. Entonces tenemos que tomar decisiones, muchas veces, que van [en] contra de lo que nosotros pensaríamos que deberíamos de hacer

¹³⁰ Como se puede esperar, la distinción entre estas dos historias es muy sutil y poco fácil de evidenciar. Además, no es difícil encontrar que un servidor público u organización pretenda, de manera simultánea, utilizar la información de SyE para persuadir y legitimar, con el fin de lograr mayor apoyo hacia un programa que es realmente eficiente y efectivo en mejorar las condiciones sociales, pero también usar dicha información para obtener beneficios particulares. En este caso, lo que se *debería* lograr es una convergencia entre los intereses particulares que buscan los funcionarios y aquellos que pretenden consolidar políticas públicas más efectivas que favorezcan a la población en general.

(E18)

...Hay mucha queja [por parte de los rectores] de que damos un trato diferente a una institución con respecto a otra. Entonces, tratamos de ver eso (...) Sí, existe trato diferenciado por parte nuestra. Generalmente, lo que hacemos, una expresión mexicana: según el sapo es la pedrada. Generalmente, lo que hacemos es que entramos a un análisis tan profundo o superficial, según veamos quien es el interlocutor (E18)

Ante estas presiones externas tan fuertes, el funcionario aunque sabe que está haciendo algo que no está bien, termina justificando la forma en que utiliza la información de SyE en el proceso de toma de decisiones.

...Entonces, a veces, se tienen que tomar decisiones que, en el sentido estricto de la palabra, están desconociendo los datos (provenientes de los sistemas de SyE) que estamos recibiendo. Pero no se hace por desconocimiento de los datos, sino que se hace por otras razones que tienen que tomarse en cuenta. (E18)

...Y, no porque [los altos funcionarios] sean personas reacias a los números. En mi caso particular, el subsecretario es una persona muy abierta a los números. (E18)

Por otra parte, aunque el entrevistado sostiene que posee información suficiente de SyE, el hecho que la información provenga de fuentes diversas y no sea comparable entre sí, solo facilita que la información sea utilizada de manera simbólica.¹³¹

...Yo recibo mucha información, por ejemplo, de programas de estudio. Recibo mucha información sobre profesores, investigación, pero viene de tres fuentes diferentes (...) Pero, como le decía un momento, también es cierto que esa información que hay no siempre es compatible: no está totalmente comparable con la que estamos recibiendo. (E18)

Paralelamente, un funcionario público colombiano refiere la existencia de un contexto político complejo para usar la información de SyE en el proceso de toma de decisiones, caracterizado por alta rotación de ministros, viceministros y directores; problemas recientes en la implementación de un programa que envió a varios funcionarios del organismo a la

¹³¹ Para detallar las relaciones entre los atributos que llevan a este uso simbólico ver Anexos 14, 15 y 16.

cárcel,¹³² creación y eliminación de unidades y organismos; problemas entre el cronograma de presupuestación y de planeación; y cruces constantes entre temas políticos y técnicos.

...En este sector hay un problema clarísimo es que el Ministerio lleva 100 años y ha habido 101 ministros. Es decir, que los funcionarios encargados de la toma de decisiones los ministros, viceministros, directores, en promedio, duran menos de un año. En esos 4 años [del Plan Nacional de Desarrollo] usted se gasta por lo menos un año en el proceso de planeación de lo que va a hacer, otro año implementando lo que va a hacer y le quedan dos años. Un año que ejecuta y otro comienza a recoger porque ya sabe que va de salida

(...) Los temas técnicos se cruzan con los políticos y, obviamente, que no se alcanza a tener un período mucho más amplio para lograr las metas que se han programado

(...) Se crean unas consejerías, se crean unas unidades temporalmente: autoridad no sé qué, unidad no sé qué y unas entidades se están cerrando. Entonces, eso hace que le peguen mucho a las políticas.

(...) Hubo ese problema que no se puede esconder, lo que sucedió con Agro Ingreso Seguro; entonces muchos funcionarios de carrera continuaban en el Ministerio y ellos tienen un poco más, digamos, de temor en que no ejecutan. (...) Pero eso generó que, efectivamente, ahora haya mucho temor en el Ministerio de Agricultura en la ejecución (...) y la gente no quiera continuar haciendo cosas. (E3)

Adicionalmente, señala intereses particulares de gremios que no están interesados en la utilización de la información de SyE para la toma de decisiones.

Pregunta: ¿Por qué cree que no se ha hecho la modificación [que la evaluación dice que se debe hacer]? ¿Por qué las evaluaciones dicen una cosa y se está haciendo otra cosa? ¿Por qué cree? Respuesta: Yo creo que no se ha hecho porque aquí tienen mucho peso los gremios de la producción. (E3)

Este panorama organizacional genera temor a los funcionarios a la hora de utilizar cualquier tipo de información, incluyendo la de SyE, propicia la atomización de los sistemas de información, produce pérdida de información o que provenga de diferentes fuentes, y estimula una reducción en el uso de la misma.

... [Todo lo anterior, ha contribuido para que haya] un auge, políticamente hablando, en que todo se

¹³² En el caso de Colombia, debido a las repercusiones legales que surgieron en la implementación del Programa Agro Ingreso Seguro (AIS) por parte del Ministerio de Agricultura, varios funcionarios se vieron involucrados penalmente entre 2010 y 2012. EL AIS, programa del Gobierno, que buscaba otorgar subsidios a agricultores y en el cual se vieron involucrados funcionarios, personalidades y propietarios de terrenos en escándalos relacionados con corrupción y entrega de recursos.

vuelve sistemas de información, en que todo se quiere tener con la información. Hay una atomización de sistemas de información. (...) Montones de información que, casi que, en los ministerios hay que tener un grupo para que se dedique a enviar la información a otras autoridades, otros pares o la comunidad, en general.

... [La inestabilidad laboral y la alta rotación] hace que el seguimiento se trastoque, que la información se embolote, se pierda o las cifras cambien, las alteren ¿sí? Y eso no está bien. Entonces, todo esto lleva a deteriorar el seguimiento y la ejecución de políticas.

Pregunta: ¿Esos cambios institucionales hacen que se reduzca el uso de la información de seguimiento y evaluación? Respuesta: Que se reduzca el uso de la información, que a veces se pierda la información.

(E3)

Debido a la ambigüedad del contexto sectorial y político, se demanda información de SyE porque se considera racional tenerla, aunque al final no se use por la presión de algunos gremios. Esta información se utiliza, principalmente, para que los funcionarios se *protejan las espaldas* (por el problema del AIS), para elaborar los discursos del ministro y contratar las mismas consultorías que se han venido realizando durante varios años.

...Yo creo que hay más de 50 evaluaciones de ese tema y hechas por particulares y para tesis de grado, pero menos para la toma de decisiones de la política en las entidades que tienen a su cargo ese programa.

...Pero eso [el problema del programa AIS] generó que, efectivamente, ahora haya mucho temor en el Ministerio de Agricultura en la ejecución. Entonces, a raíz de todo ese problema, la gente su cuida en extremo, los directores en firmar alguna cosa. (...) Muchos funcionarios de carrera continúan en el Ministerio y ellos tienen un poco más, digamos, de temor.

...Que es enriquecedora para los evaluadores y para los contratistas para volver a hacer otra evaluación y formular otras políticas porque esa evaluación quedó mal. Pero ¡Hombre!, tiene que ser serio, tiene que decir no. (E3)

Sintetizando, a partir del análisis de las entrevistas se observa una mayor frecuencia del uso simbólico relacionado con la obtención de beneficios particulares cuando no hay apoyo de los altos directivos para usar la información de SyE, hay fuertes presiones políticas y sociales para no tomar las decisiones que sugiere la información de SyE, hay temor por parte de los funcionarios a la hora de utilizarla, y la información que proviene de fuentes diversas no es comparable entre sí.

5.4.3.2. *Uso simbólico para fomentar la efectividad de los programas y las políticas públicas*

Algunos funcionarios de nivel directivo señalaron los diferentes factores que han incidido en el uso de la información de SyE en el proceso de toma de decisiones relacionado, principalmente, con la mejora operativa de los programas (uso instrumental).¹³³ No obstante, una vez se utiliza la información de SyE para mejorar la implementación de una intervención pública, estos mismos funcionarios describen también la forma como usan dicha información para convencer, persuadir, concientizar, coordinar y generar confianza hacia otros actores clave que influyen en la toma de decisiones de la organización.¹³⁴

Pregunta: Aparte de esas características por ejemplo; el hecho de que los usen los jefes, el secretario subsecretario o presidencia ¿influye en que usted o digamos hacia abajo utilice más la información de seguimiento y evaluación? o ¿no influye? Respuesta: Sí influye. Pero, influye para tratar de usar su vocabulario. Yo trato de convencer a mi jefe con sus propias ideas, con sus propias palabras porque, finalmente, me doy cuenta que de esta manera me acerco más a él. No es para engañarlo, es para tener una mejor comunicación. (E18)

Pregunta: Pensando en otro uso ¿Qué tanto utiliza la información de seguimiento y evaluación para convencer, ya sea a otro Subsecretario o al mismo Secretario, de una idea que usted tiene? Respuesta: Totalmente. Concientización. Eso es concientización para mí. (E8)

... También, [la información de SyE] la suelo usar mucho cuando tengo que actuar con otros sectores [diferentes al sector de Medio Ambiente], por ejemplo, con Agricultura. Pero, venga, yo tengo 90 mil hectáreas en Sinergia ¿Cómo así? ¿Cómo vamos a hacer si son 90 mil? ¿De dónde las saco? Entonces, por favor, sentémonos a trabajar juntos (...) Y con las corporaciones. Es que como esto es un sistema. (E5)

¹³³ Como se describió en la sección relacionada con el tipo de uso instrumental. Dentro de los atributos que influyen en este tipo de uso se encuentran: i) un cambio de administración en el alto gobierno que apoya las modificaciones que querían realizar estos directivos; ii) los directivos están convencidos de la importancia de utilizar la información de las evaluaciones y el seguimiento para retroalimentar las políticas públicas y este apoyo lo transmite hacia sus subalternos; iii) este apoyo permite realizar cambios en las rutinas organizacionales; y iv) estas modificaciones organizacionales fomentan la generación de información de SyE oportuna, confiable y concreta (fácil de implementar).

¹³⁴ A diferencia de las historias anteriores donde los insumos provienen de una o dos entrevistas que detallan a profundidad el tipo de uso en particular, este uso simbólico se basa en la presencia de elementos puntuales, interesantes y útiles provenientes de diferentes entrevistas (no exclusivamente de una sola) que fomentan la necesidad de elaborar esta historia de una forma más estilizada.

...Todos aquí son clientes, tengo que convencerlos, inclusive a ti. Pero a final del día te estoy brindando una información. (E17)

Generalmente se observa que el uso simbólico de la información de SyE es más frecuente en funcionarios que se ubican en un nivel jerárquico relativamente alto en la organización (gerentes públicos). Incluso, esta persuasión y convencimiento generan un clima político propicio que otorga mayor autonomía y confianza hacia estos funcionarios y, de esta forma, fomenta un mayor uso de la información de SyE para mejorar los programas que tienen bajo su dirección, lo cual genera un círculo virtuoso.

Pregunta: Y digamos, en ese mismo sentido, para persuadir a alguien, a alguna entidad internacional o a los estados, por ejemplo, en la evaluación les fue bien ¿Se utiliza la información de SyE para mostrar tanto los buenos resultados, pero para algo más? Respuesta: Sí. Por ejemplo, Estancias tiene un premio de la ONU [por la utilización de la información de evaluaciones] que ha servido. Y eso sirvió para gestionar un recurso con PNUD para atención de niños con discapacidad. (E19)

En este ejemplo, el tipo de uso simbólico no se considera un uso indeseado (como el anterior), sino que resulta necesario y fundamental tanto para fomentar el tipo de uso instrumental en un programa dado como para la supervivencia misma de dicho programa.

...Por supuesto, desde esa visión, digamos, de tomar esas decisiones y públicamente justificar muchos intereses que tenían entes territoriales de que siguieran invirtiendo en el programa, para nosotros era fundamental contar con esa evaluación. (E2)

...Con Cooperación Española. Hay una zona del país que es Chocó, que tiene los peores indicadores, donde hemos ido avanzando con una serie de trabajos. Y ¿Uno qué hace? Tener esa información [de SyE] y poder vender, estructurar proyectos y, al final, acceder a unos recursos internacionales que mejoren esas condiciones. (E6)

Lo anterior muestra también que el ciclo del proceso de evaluación no termina con el uso de la información de SyE (sea este instrumental, simbólico o conceptual), sino que la forma como se utilice esta información puede incidir, nuevamente, en los atributos que influyen en el uso de la información de SyE.

En resumen, en el análisis de las entrevistas se observa una mayor frecuencia del uso simbólico para fomentar la efectividad de los programas públicos cuando los directivos están convencidos de la importancia de utilizar la información de SyE para retroalimentar las políticas públicas y este apoyo lo transmiten a sus subalternos. Así mismo, este apoyo permite realizar cambios en las rutinas organizacionales para fomentar el uso de esta información. De hecho, estas modificaciones organizacionales fomentan la generación de información de SyE oportuna, confiable y concreta (fácil de implementar).

Conclusiones

Como se describe en los capítulos anteriores, aunque la estrategia dominante es no utilizar la información de SyE para la toma de decisiones, en este capítulo de análisis del método cualitativo también se muestra que algunos gerentes públicos la usan para este y otros propósitos, pero con diferente frecuencia. En cualquier caso, en casi todas las entrevistas analizadas se observa que los tipos de uso de la información de SyE no se presentan de forma aislada. En la mayoría de los casos, los funcionarios utilizan dicha información de las tres formas definidas (instrumental, conceptual y simbólica) y la frecuencia de cada una depende de la presencia o ausencia de los atributos mencionados (políticos, organizacionales, individuales y racionales). Así mismo, se encuentran vínculos entre los cuatro grupos de atributos que influyen en el tipo de uso de dicha información.

Otro de los hallazgos del análisis es que la relación entre atributos y tipos de uso de la información de SyE no es simple o lineal como algunos investigadores afirman. Es decir, que un atributo no influye, simplemente, en un tipo de uso de la información de SyE y ahí termina la historia. Las relaciones entre las diferentes variables (tanto dependientes como independientes) son mucho más ricas y complejas de lo que se suele pensar.

Con respecto a la frecuencia de los distintos tipos de uso, el análisis proveniente de las entrevistas muestra que esta es más alta en el tipo de uso conceptual¹³⁵ con respecto a los otros tipos de uso (51,5%, del total de las citas transcritas de las entrevistas).¹³⁶ Por su parte, se encuentra que el uso simbólico¹³⁷ registra una frecuencia de citas de 30,7% y el tipo de uso instrumental¹³⁸ muestra una menor frecuencia (17,8%).¹³⁹

Cuando se comparan estos resultados con los hallazgos del método cuantitativo, se encuentra que en ambos métodos se registra una mayor intensidad y frecuencia en el uso conceptual. No obstante, en el método cuantitativo el uso instrumental es más intenso que el simbólico, mientras que en el cualitativo sucede lo contrario. Al respecto, se pueden señalar algunas consideraciones que favorecen más los resultados de las entrevistas semiestructuradas. Primero, se puede sugerir que el encuestado “tuvo en cuenta” la información de SyE para la toma de decisiones presupuestales pero que realmente no se reflejó en un mayor o menor presupuesto. Lo cual podría resolver, en parte, la dicotomía existente entre Castro *et al.* (2009) y Cardozo (2013b), que se menciona en el capítulo 2, en el sentido que mientras el primero sostiene que la información de SyE se tuvo en cuenta durante el proceso presupuesto de 2009, Cardozo (2013b) demuestra que, realmente, no hubo relación entre los hallazgos de las evaluaciones y los movimientos presupuestales en esos años.

En segundo lugar, en algunos casos (sobre todo en Colombia), una de las mayores requerimientos en los controles de gestión (entre el ministro/viceministro y la presidencia)

¹³⁵ Entendido este como un uso para comprender o entender mejor los programas o intervenciones públicas; para elaborar estudios, reportes de control y estrategias de acción a mediano y largo plazo; para revisar cómo se están cumpliendo los compromisos adquiridos; o para adquirir nuevos conocimientos o habilidades a partir de la información brindada por los sistemas de SyE.

¹³⁶ Lo anterior concuerda con las investigaciones realizadas por Weiss (1982), Beyer y Trice (1982) y Peck y Gorzalski (2009).

¹³⁷ Este tipo de uso hace referencia a la utilización de la información de SyE para persuadir a otros funcionarios sobre alguna idea específica; negociar mayor presupuesto; realizar una tarea solo por cumplirla; justificar una idea que se había tomado previamente; solicitar información de SyE porque se considera racional pero no utilizarla; legitimar un determinado comportamiento; elaborar discursos; o mostrar (o esconder) avances positivos (o negativos) de los programas o políticas en los que participan.

¹³⁸ La mayor parte de este uso corresponde a modificaciones operativas y específicas de algunos programas más que a reformulación de políticas o asignación de presupuesto entre programas públicos.

¹³⁹ Estos hallazgos iniciales están en línea con lo encontrado por Beyer y Trice (1982), en el sentido que la participación del uso instrumental de la información de evaluación, con respecto a otros tipos de usos, es muy baja (alrededor del 7%); mientras que la participación del tipo de uso conceptual es mucho mayor (cerca del 50%).

por parte del funcionario que rinde cuentas es que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debía efectuar el desembolso de recursos lo más pronto posible para poder cumplir con las metas sectoriales programadas en el año. En este sentido, se podría pensar que los funcionarios encuestados catalogan esta acción como un uso “para tomar decisiones presupuestales”, aunque más bien sería un uso “para resolver problemas operativos del programa”.¹⁴⁰

En tercer lugar, cuando se mide un tipo de uso (ej. instrumental) con el método cuantitativo, se mide la intensidad y se tiene en cuenta un solo reactivo (para asignar presupuesto) mientras que en el cualitativo se mide la frecuencia de las citas en la entrevista y se tienen en cuenta varios reactivos (para asignar presupuesto, para reformular programas, para hacer ajustes operativos, etc.). Así mismo, es posible que en las encuestas realizadas, se presentara un efecto “demostración” que incrementara, de manera superficial, el tipo de uso instrumental y que redujera, de forma irreal, el tipo de uso simbólico porque se puede considerar poco conveniente. Por su parte, en las entrevistas se trató de evitar este inconveniente.¹⁴¹

Las entrevistas sugieren que el uso de la información de SyE depende del nivel del cargo del funcionario. Los niveles medios y operativos presentan un mayor uso instrumental, mientras que los altos niveles registran un mayor uso simbólico, lo cual resulta coherente con lo señalado por Sandison (2006). Adicionalmente, se concluye que el ciclo del proceso de evaluación no termina con el uso de la información de SyE, sino que la forma como esta se utilice puede incidir, nuevamente, en los atributos que influyen en el uso.

Recogiendo lo anterior, a continuación se presentan cuatro historias, organizadas según el tipo de uso, que recogen el análisis de los diferentes procesos (relación entre los atributos) que determinan una alta frecuencia de un tipo de uso, en particular.

¹⁴⁰ De esta forma, cuando autores como Beyer y Trice (1982), Kroll (2012), Hojlund (2014) y Weiss (1982) sostienen que el uso de tipo instrumental es muy bajo puede ser cierto o no dependiendo del uso instrumental que estemos analizando. Es decir, se corrobora lo expuesto por estos autores cuando se trata de usar la información de SyE “para la toma de decisiones presupuestales”, pero no cuando se trata de un uso “para resolver problemas operativos de un programa”.

¹⁴¹ En las entrevistas, cuando se hacían las preguntas relacionadas con el uso simbólico, se hacía una introducción del tipo: “En Colombia se observa que la información de SyE se usa para... ¿En México sucede lo mismo? ¿Por qué?”

Uso instrumental. Para alcanzar una alta frecuencia en el uso instrumental de la información de SyE, específicamente, para tomar decisiones relacionadas con cambios operativos de un programa, el apoyo de los altos funcionarios (atributos políticos) resulta crucial para incidir en las rutinas organizacionales (atributos organizacionales) y en la calidad de la información de SyE (atributos racionales). De esta forma, el apoyo (o su ausencia) de los altos funcionarios puede considerarse un atributo cascada que incide en el resto de los atributos que influyen en el uso específico de la información de SyE. No obstante, cuando se trata de un uso de la información de SyE relacionado con la asignación de presupuesto y/o la reformulación de políticas públicas no importan mucho estos atributos, porque la decisión ya está tomada desde el alto gobierno. Realmente, esta última historia no se evidencia de manera directa en las entrevistas, corroborando lo hallado por Cardozo (2006 y 2013b).

Uso conceptual. En la mayoría de las entrevistas, el uso conceptual se describe como un paso intermedio antes de usar la información para tomar decisiones relacionadas con el programa o política pública o de forma simbólica. De esta forma, este tipo de uso sirve para entender mejor cómo funciona el programa (*enlightenment*). De otra parte, se observa un uso conceptual en aquellas dependencias organizacionales que no solo demandan información de SyE, sino que también generan esta clase de información (Ej. Áreas de análisis e investigación, de planeación y evaluación, entre otras). En este caso, tanto las rutinas relacionadas con la compilación y procesamiento de la información (atributos organizacionales) como algunas características muy específicas de oportunidad y credibilidad (atributos racionales) de la información de SyE son los aspectos más relevantes que inciden en este uso.

Uso simbólico. Una alta frecuencia se explica a través de un uso simbólico como objetivo final y un uso simbólico para fomentar la efectividad de los programas y políticas públicas. En la primera historia, las presiones externas, la falta de apoyo de los altos funcionarios para usar la información de SyE (atributos políticos) y la ambigüedad organizacional (atributos organizacionales) determinan un tipo de uso que busca alcanzar, principalmente, beneficios en el corto plazo. En este caso, la información de SyE poco rigurosa (o proveniente de diferentes fuentes) y poco oportuna (atributos racionales) se vuelve funcional para responder

a dichas presiones externas. Por su parte, en la segunda historia, el apoyo de los altos funcionarios (atributos políticos) y el convencimiento de la importancia de la utilidad de la información de SyE (atributos individuales) desencadenan un conjunto de procesos que permiten utilizar dicha información para la toma de decisiones operativas, pero también, para legitimar y persuadir a otros actores clave, lo que influye nuevamente en los atributos que determinan el uso de la información de SyE.

Esta persuasión y legitimación propician un clima político adecuado (atributos políticos) que otorga mayor autonomía y confianza hacia las directivas de la organización y, de esta forma, fomenta un mayor uso de la información de SyE para mejorar los programas de la institución (uso instrumental), lo que genera un círculo virtuoso en el ciclo de las políticas públicas. En estos casos, el uso simbólico no se considera un tipo de uso indeseado o que va en dirección opuesta a los objetivos finales de los programas públicos, sino que resulta necesario y fundamental tanto para fomentar el uso instrumental en un programa dado, como para la supervivencia misma de dicho programa.¹⁴²

¹⁴² De esta forma, el uso simbólico sirve para construir significado (March, 1994) a través de la persuasión, el convencimiento, la concientización, la confianza y la legitimidad. Este proceso de construcción de significado utilizando la información de SyE resulta crucial, no solo para fomentar el uso instrumental como se menciona arriba, sino que también estimula un cambio de pensamiento y una mayor internalización sobre la utilidad de la información de SyE por parte de los servidores públicos (atributo individual).

6. Conclusiones

“La evaluación es una empresa racional que tiene lugar en un contexto político-social”
Weiss

En el presente capítulo se contrastan los resultados de la investigación con las hipótesis planteadas al inicio del estudio, buscando responder la pregunta central de la investigación. Para tal fin, se tienen en cuenta el marco conceptual descrito en el primer capítulo, los elementos brindados en la descripción de los sistemas de SyE, el enfoque de la teoría de juegos y los hallazgos de los métodos cuantitativo y cualitativo.¹⁴³

Justamente, esta investigación evidencia que la información de SyE no se usa, exclusivamente, para tomar decisiones de manera directa sobre las políticas públicas, sino también para otros propósitos. Por ejemplo, para elaborar estrategias de acción de mediano y largo plazo, y para persuadir a otros sobre una idea particular. Este tipo de uso, que la literatura llama instrumental, es infrecuente cuando se trata de tomar decisiones estructurales y profundas de un programa o política pública (Ej. Asignación de presupuesto o eliminación/ampliación de una política), que se encuentra inmersa en escenarios ambiguos, complejos y con fuertes presiones políticas o sociales.

Se demuestra que el uso instrumental de la evaluación puede entenderse como un juego de Dilema de Prisionero, con una fuerte dominancia hacia la no cooperación, ya que los actores (oferta y demanda de información de SyE) no tienen incentivos para desviarse de este equilibrio. Para superarlo es necesario entender que los tipos de uso de esta información no se presentan de forma individual en el ambiente organizacional como si fueran usos sustitutos. Por el contrario, cada tipo de uso desempeña funciones diferenciadas e importantes en esta etapa del ciclo de la política pública.

¹⁴³ Ver Anexo 17.

De la misma forma, se hace evidente que la influencia de los otros tipos de uso (diferentes al instrumental), también puede llegar a ser significativa. Sin ir más lejos, el papel del uso conceptual de la información de SyE consiste en comprender mejor el funcionamiento de la teoría de cambio de un programa o política pública, así como las posibles causas de los cuellos de botella que pueden afectarlos, lo cual resulta crucial en un contexto de toma de decisiones.

Por su parte, en la medida en que los intereses individuales de los funcionarios converjan hacia los beneficios generales de la población, superando la paradoja de la persuasión que menciona Henry (2000), el uso simbólico resulta esencial tanto para incentivar el uso instrumental como para garantizar la supervivencia de un programa o política pública.

Como se detalla al comienzo de la investigación, en un mundo de ambigüedad y complejidad como el de las políticas públicas, prima el desarrollo de significado más que alcanzar los objetivos de un programa o política pública, por tanto se puede esperar un mayor uso simbólico que instrumental. Por tal motivo, si se desea que la información de SyE permee la toma de decisiones, se requiere construir significado (March, 1994) y desarrollar otros mecanismos adecuados para esta clase de escenarios, como un lenguaje similar y la capacidad de persuasión.

En este sentido, las herramientas más apropiadas para incrementar el uso instrumental de la información de SyE son la persuasión, el convencimiento, la confianza y la legitimidad. Obviamente, esta construcción de significado debe fundamentarse en información de SyE oportuna, relevante y robusta. Aunque paradójico, para reducir el uso simbólico (como objetivo final) e incrementar el uso instrumental se requiere más uso simbólico, pero orientado hacia una mayor efectividad de los programas y las políticas públicas.

Para mayor claridad y con el ánimo de ampliar lo expuesto anteriormente, a continuación se organiza la información de las conclusiones en cuatro secciones. En la primera, se exponen los elementos que buscan dar respuesta a la pregunta teórica de la investigación. Más adelante, se analizan los resultados del estudio con respecto a las hipótesis propuestas al

inicio del estudio. En la tercera parte se describen las implicaciones de política pública de la investigación. Y por último, se propone una agenda de investigación futura.

6.1. Hacia una respuesta a la pregunta teórica de la investigación

La respuesta a la pregunta ¿Por qué se usa la información de seguimiento y evaluación (SyE)? Específicamente ¿Por qué se utiliza de forma diferente la información de seguimiento y evaluación (SyE)?, puede construirse a partir de cinco enunciados:

1. Los individuos (y las organizaciones) poseen libre albedrío acotado. A pesar de ser acotado, este albedrío es importante en la toma de decisiones organizacional.
2. El albedrío de los individuos (y las organizaciones) les permite tomar decisiones intencionales relacionadas con los tipos de uso de la información de SyE en contextos de complejidad y ambigüedad, basados en los roles e identidades que desempeñan en dicho ambiente (lógica de lo apropiado) y en sus preferencias (lógica de la consecuencia), pero dentro de instituciones y reglas de juego.¹⁴⁴
3. En ambientes organizacionales de baja complejidad y ambigüedad, el tipo de uso más frecuente es el instrumental porque la *lógica de lo apropiado* hace que con este comportamiento los servidores públicos alcancen consecuencias relacionadas con *la elección*. En estos contextos, el tipo de uso predominante de la información de SyE por parte de los funcionarios es el simbólico porque este comportamiento es el *apropiado* para alcanzar consecuencias relacionadas con *la legitimidad y la movilización hacia la acción*.
4. En la medida que se modifiquen los atributos (políticos, organizacionales, individuales y racionales) se puede incidir en la formación de preferencias y la delineación de los roles

¹⁴⁴ Estos aspectos se tratan en el primer capítulo de la investigación.

organizacionales (a través de una reducción o incremento de la ambigüedad organizacional) y, por ende, se puede modificar el tipo de uso (o los tipos de uso) de la información de SyE. Por ejemplo, un apoyo más decidido por parte de los altos funcionarios del gobierno para usar la información de SyE (atributos políticos) y el desarrollo de rutinas organizacionales e incentivos claros para utilizar dicha información (atributos organizacionales) pueden reducir la ambigüedad organizacional (porque queda más claro qué es lo que se debe hacer con esta información). En este caso, la lógica de lo apropiado de usar la información de forma simbólica se puede modificar por una lógica de lo apropiado de usar la información de manera más instrumental.

5. Los arreglos institucionales en materia de SyE que han evolucionado en cada país (México y Colombia), influyen en los cuatro atributos (políticos, organizacionales, individuales y racionales), pero también inciden en la formación de preferencias y delineación de los roles que determinan, en última instancia, el tipo de uso (o los tipos de uso) de la información de SyE. Por ejemplo, en el caso de Colombia, el arreglo institucional de utilizar la información de SyE en los controles de gestión incide para que los altos funcionarios fomenten el desarrollo de rutinas organizacionales (atributos políticos y organizacionales) para disponer de información oportuna y veraz en el momento que lo requiera la Presidencia de la República (atributos racionales).

En resumen, la información de SyE sí se utiliza, pero en forma diferenciada dependiendo del ambiente organizacional. En contextos de alta complejidad y ambigüedad, el tipo de uso predominante de la información de SyE por parte de los funcionarios es el simbólico porque este comportamiento es el apropiado para alcanzar consecuencias relacionadas con legitimidad y movilización hacia la acción. Por su parte, en ambientes organizacionales de baja complejidad y ambigüedad, el tipo de uso predominante es el instrumental porque este comportamiento es el apropiado para que los servidores públicos alcancen consecuencias relacionadas con la elección.

Los contextos de toma de decisiones de política pública se caracterizan por ser ambiguos y complejos y los actores consideran adecuado privilegiar las preferencias de legitimidad y la

movilidad hacia la acción, porque es lo apropiado y les genera mayores beneficios que la elección, y por esto utilizan la información de SyE de forma simbólica. En la medida que los atributos mencionados reduzcan esta ambigüedad, la lógica de lo adecuado se puede modificar haciendo que los funcionarios que usan la información de SyE, no solo busquen alcanzar ventajas particulares (uso simbólico), sino también beneficios inmediatos y directos que mejoren las condiciones de la población en general (uso instrumental).

Ahora bien, al realizar un uso de la información de SyE cada vez más sistemático para aspectos operativos en los programas (uso instrumental para usos operativos y de implementación), que perdure en el tiempo (March y Olsen, 1989) y cuya finalidad sea convencer y persuadir (uso simbólico) a otros actores sobre la importancia de este a nivel de implementación de diversos programas, se pueden generar atributos (individuales y políticos) que permitan cambiar los pagos del Dilema del Prisionero actual y modificar el juego. En otras palabras, el uso simbólico puede ser un medio para que el uso instrumental operativo pueda propiciar una mayor intensidad del uso instrumental para la reformulación de políticas y/o la asignación de presupuesto.

Adicionalmente, se puede avanzar hacia una mayor intensidad y frecuencia del uso instrumental de la información de SyE cuando se modifican las identidades y preferencias de la lógica de lo que se considera adecuado, a través de los siguientes mecanismos (March y Olsen, 1989). Primero, logrando una permanencia en la agenda de la idea de usar la información de SyE para tomar decisiones como *soluciones por intentar* durante varios gobiernos. Segundo, cambiando las *soluciones disponibles* en las instancias decisorias de las organizaciones, así como los patrones de distribución de la atención organizacional. Lo anterior se logra con la presencia de los atributos políticos (apoyo de los altos funcionarios para usar la información de SyE en la toma de decisiones), organizacionales (rutinas y normas que fomenten el uso de esta información en la toma de decisiones) y racionales (información oportuna). Tercero, creando nuevos símbolos y significado en la estructura organizacional a través del mismo uso simbólico. Es decir persuadiendo, legitimando y convenciendo a los demás actores involucrados sobre la importancia de usar la información de SyE en la toma de decisiones.

6.2. Hipótesis y resultados de la investigación

De acuerdo con la información recabada mediante el método cuantitativo¹⁴⁵ (encuestas), se encuentra que más de la mitad de los funcionarios de nivel medio y alto afirma que, en el área donde laboran, se utiliza la información de SyE. Particularmente, el uso para elaborar estrategias de mediano y largo plazo (uso conceptual) es el más intenso de los tres tipos de uso (intensidad entre media y alta) corroborando algunas tesis como las de Peck y Gorzalski (2009), Weiss, Murphy-Graham, and Birkeland (2005) y Weiss (1982).

Cuando se analiza la frecuencia del uso de la información de SyE utilizando las citas de las entrevistas (análisis cualitativo), se observa una mayor frecuencia en el tipo de uso conceptual con respecto a los otros tipos de uso. No obstante, se evidencia que el uso simbólico registra un segundo lugar en la frecuencia de citas, mientras el tipo de uso instrumental¹⁴⁶ ocupa el último lugar.

A partir de los hallazgos y tras poner a prueba las hipótesis de esta investigación, las conclusiones sobre cada tipo de uso se resumen de la siguiente manera. El uso conceptual se observa, principalmente, cuando hay oportunidad y credibilidad de la información de SyE (atributos racionales), existen rutinas organizacionales para usar la información de SyE y procesos para adaptarse a cambios inesperados (atributos organizacionales), los funcionarios son directores de área y tienen más de 55 años (variables de control). Los atributos individuales y políticos no tienen mayor incidencia en este tipo de uso. En otras palabras, los funcionarios que tienen una amplia trayectoria y desempeñan un cargo, relativamente alto en la organización, cuentan con rutinas para usar la información de SyE y utilizan con mayor intensidad dicha información para entender mejor cómo funciona la teoría de cambio de los programas y elaborar estrategias de acción de mediano y largo plazo.

¹⁴⁵ Con base en dicha información, se realizan análisis univariados, bivariados y multivariados con respecto al uso de la información de SyE. En estos últimos, la variable dependiente corresponde a la intensidad del tipo de uso (conceptual, instrumental y simbólico), las variables independientes son los atributos que inciden en el tipo de uso (racionales, políticos, organizacionales e individuales) y se controla con variables como la edad, el nivel de estudios, el país, el nivel jerárquico y la secretaría/ministerio donde laboran los funcionarios.

¹⁴⁶ La mayor parte de este uso corresponde a modificaciones operativas y específicas de algunos programas más que a reformulación de políticas o asignación de presupuesto entre programas públicos.

Contrario a lo postulado en la hipótesis inicial, se encuentra la necesidad de desagregar el uso simbólico, por lo menos, en dos historias diferentes. En la primera, se hace referencia al uso simbólico como objetivo final, como lo sugiere Henry (2000).¹⁴⁷ En este caso, se concibe que el fin último de la información de SyE es su uso (Ej. Para persuadir a otros actores buscando un beneficio particular) y no el mejoramiento social.¹⁴⁸

El uso simbólico como objetivo final se observa, principalmente, cuando la información de SyE es oportuna pero proviene de diferentes fuentes (atributos racionales); hay presiones políticas y sociales externas, poco (o ningún) apoyo de altos funcionarios políticos para el uso de la información de SyE¹⁴⁹ (atributos políticos); hay miedo a la hora de usar la información de SyE y no existe una orientación de los funcionarios hacia el servicio público (atributos individuales). Es decir, cuando los funcionarios públicos perciben altas presiones políticas y sociales para no usar la información de SyE, tienen miedo para usarla y no cuentan con información veraz utilizarán esta información para convencer a otros sobre una idea preconcebida o para justificar decisiones tomadas previamente.

En la segunda historia relacionada con el tipo de uso simbólico, a diferencia de la anterior, se busca fomentar la efectividad de las políticas públicas (y no alcanzar beneficios particulares) a través de la argumentación, concientización, legitimación y confianza. Para alcanzar este tipo de uso es fundamental contar con el apoyo de altos funcionarios del gobierno para usar la información de SyE (atributos políticos), así como de un convencimiento de la utilidad de la información de SyE (atributos individuales). Estos atributos permiten construir rutinas organizacionales que promuevan el uso de la información

¹⁴⁷ No se observan límites conceptuales y empíricos claros entre el uso simbólico como objetivo final y el *mal uso* de la información de SyE. No obstante, aunque el uso simbólico incluye una utilización estratégica de la información para obtener beneficios particulares, no implica maquillar cifras, mostrar datos incorrectos u otras acciones deliberadas de manipulación de la información.

¹⁴⁸ El uso simbólico como objetivo final se ha asemejado a un *mal uso* de la información de SyE (Shulha y Cousins, 1997) y ha sido satanizado por autores como Henry (2000) porque genera la paradoja de la persuasión, en la medida que los funcionarios, por querer obtener réditos particulares, pueden olvidar el verdadero objetivo de la información de SyE que es el mejoramiento social. En este caso, los intereses particulares de los individuos son completamente opuestos a los beneficios de la comunidad.

¹⁴⁹ En el caso de existir algún apoyo de los altos funcionarios del gobierno es exclusivamente para legitimar una actuación ante un público específico (porque se considera racional), pero realmente no se tiene en cuenta en la toma de decisiones (hipocresía). En este sentido, hay una ruptura entre el discurso, la decisión y la acción (Brunsson, 2007).

de SyE (atributos organizacionales), las que a su vez propician la generación de información oportuna, confiable y concreta (atributos racionales).

Este uso simbólico particular no se presenta con tanta frecuencia como el anterior, en parte, porque se requiere de una convergencia entre los intereses individuales de los funcionarios (que llevan al uso simbólico descrito anteriormente) con los beneficios que puede generar el hecho de fomentar intervenciones públicas más efectivas. A diferencia del anterior, este uso no se debe evitar, sino que puede ser fundamental para crear un ambiente propicio tanto para fortalecer el uso instrumental en un programa dado, como para la supervivencia misma de dicho programa. Esto es así porque como lo propone Campbell (1982), el uso principal de la información de evaluación (y seguimiento) es comunicar, justificar, legitimar y persuadir a otros sobre las decisiones que se tomaron anteriormente porque la profunda ambigüedad de la praxis no se puede eliminar mejorando las técnicas de verificación, medición y rigurosidad de la información, pero sí puede describirse y aclararse en la persuasión, la legitimación y la argumentación recíproca (Campbell, 1982).

Con respecto al uso instrumental, a diferencia de la hipótesis planteada en la introducción de este documento, se considera necesario también distinguir entre un uso para realizar cambios relacionados con la operación o implementación de los programas públicos y un uso para hacer cambios más profundos relacionados con la asignación de presupuesto y/o la reformulación de políticas públicas. Desde el punto de vista de la teoría de cambio del programa,¹⁵⁰ cada categoría de uso señalada anteriormente responde a diferentes preguntas dependiendo del tramo de la teoría que se esté analizando.¹⁵¹

¹⁵⁰ La teoría de cambio (teoría del programa) se concibe como una guía que pretende explicar por qué un programa hace lo que hace y brinda una racionalidad sobre los resultados que se esperan alcanzar (Rossi *et al.*, 2004). Esta herramienta busca brindar un marco o guía de pensamiento sobre la forma como funciona un programa o política pública (Birckmayer y Weiss, 2000). Una de las formas más comunes de visualizarla es a través de la cadena de resultados.

¹⁵¹ El primer uso instrumental (para tomar decisiones operativas relacionadas con la implementación de los programas) está inscrito dentro de la teoría del proceso del programa y se relaciona con preguntas sobre la secuencia de eventos a través del cual la población objetivo tiene contacto con los bienes o servicios brindados por el programa (Rossi *et al.*, 2004). Por su parte, el segundo uso (para la reformulación de políticas/programas y la asignación de presupuesto) se encuentra inmerso en la teoría de impacto del programa y está relacionado con preguntas sobre los efectos que debe alcanzar un programa específico.

Con respecto a la primera historia, se puede sostener que este tipo de uso es más frecuente que el siguiente porque se trata de aspectos muy concretos que no suscitan mayor debate político o social. En este caso, el apoyo de los altos funcionarios para usar la información de SyE (atributos políticos) fomenta la elaboración de rutinas organizacionales que promueven el uso de dicha información (atributos organizacionales), las cuales, finalmente, incentivan la generación de información de SyE oportuna y confiable (atributos racionales).

La segunda historia, relacionada con el uso de la información instrumental, se refiere a cambios más profundos en las intervenciones públicas (asociados a la asignación de presupuesto y/o la reformulación de políticas públicas). A diferencia del anterior, este uso es poco común y se presenta con una instrucción política previa de muy alto nivel (atributo político), relacionada con las recomendaciones que sugieren los informes de SyE y dicha información es oportuna (atributo racional). Es decir, la información de SyE se termina utilizando para justificar una decisión que ya estaba tomada previamente en otro nivel jerárquico. De esta forma, la información de SyE se utiliza de forma simbólica, a través del juego del lenguaje (Wittgenstein, 2014) para legitimar y persuadir a los diferentes actores involucrados¹⁵² sobre la importancia de llevar a la acción alguna decisión tomada previamente.

6.3. Implicaciones de Política Pública

Si se quiere incrementar la intensidad del uso de la información de SyE en la toma de decisiones (uso instrumental) por parte de los funcionarios es necesario tener en cuenta varios aspectos. En primer lugar, el hecho que exista información de SyE no implica, necesariamente, que se utilizará para la toma de decisiones. En este sentido, la oportunidad de la información (atributo racional) tiene una particular relevancia en los tres tipos de uso, por lo que podría pensarse en generar mecanismos para que la información de SyE se produzca en momentos en los cuales, los actores involucrados más importantes deben tomar

¹⁵² Dicha legitimación y persuasión se ve reflejada en la conformación de alianzas, asociaciones y hasta coaliciones que permiten llevar la decisión a la acción más fácilmente (Zittoun, 2016).

decisiones sobre un programa o política pública, aunque se tenga que *sacrificar* un poco de rigurosidad y relevancia de dicha información. Para avanzar en este aspecto, se deben conocer mejor los intereses e incentivos de los principales usuarios de la información de SyE y los momentos específicos en los cuales toman decisiones. Por ejemplo, se podría definir que a mitad de año se brinde información de SyE, porque en esta época determinado comité o junta directiva toma decisiones en relación con la continuación o supresión de algún programa.

Ahora bien, como se menciona anteriormente, cuando se quiere fomentar el uso de la información de SyE para modificar aspectos operativos relacionados con la mejora de la implementación de un programa, que no susciten mayor debate político o social y no estén inmersos en ambientes organizacionales con amplios problemas de ambigüedad, se considera sustancial contar con el apoyo de los altos funcionarios de la organización, la implementación de normas y rutinas organizacionales que promuevan el uso de la información de SyE, y con información más oportuna y rigurosa. No obstante, se considera un error querer alcanzar un mayor uso instrumental reduciendo la intensidad y frecuencia de los otros dos tipos de uso de la información de SyE. Los usos conceptual y simbólico resultan indispensables para fortalecer al primero.

De cualquier manera, entender mejor la teoría de cambio de un programa o política (uso conceptual) es un paso previo necesario para la toma de decisiones. El hecho que este tipo de uso no promueva una acción inmediata de alguna decisión gerencial, no descarta la posibilidad de usar este *nuevo conocimiento* más adelante, cuando existan las condiciones organizacionales propicias o se genere una ventana de oportunidad. Por tal razón, no se puede medir el éxito de la información de evaluación (o seguimiento), exclusivamente, si de esta se desprende una decisión directa e inmediata como lo afirma Patton (1988), porque por diferentes razones (Ej. Capacidades, recursos, contexto político, etc.) es posible tener que aplazar la decisión para otro momento.

Tampoco se alcanzará un mayor uso instrumental de la información dejando de lado las virtudes que puede ofrecer el uso simbólico. En tal sentido, se debe contar con directivos

públicos que posean altas cualidades académicas y profesionales, pero también, habilidades relacionadas con la persuasión para convencer, legitimar y generar confianza hacia otros actores involucrados y que se consideran claves. Estas capacidades se pueden fomentar en funcionarios que posean una amplia experiencia en administración pública en las organizaciones, así como en las dependencias encargadas de desarrollar los temas de SyE o, también, se puede contratar de forma externa. Esto último implica contar con un intermediario que tenga a cargo traducir la información de SyE con mayor claridad, sencillez y contundencia, y a la vez, construir significado a través de la argumentación, la persuasión y el juego del lenguaje.

De otra parte, cuando la información de SyE promueve cambios que puedan generar debates políticos o sociales, como la reformulación de programas y políticas o la reasignación del presupuesto, esta información no se empleará para tomar decisiones, sino de forma simbólica (como uso final), porque los incentivos están alineados para generar un juego de no cooperación y, por lo tanto, no es posible escapar del Dilema del Prisionero. Sin embargo, en este tipo de contextos se puede presentar un uso instrumental de la información de SyE para reformulación de políticas y asignación de presupuesto siempre y cuando los cambios propuestos coincidan con alguna decisión previamente tomada (con base en información diferente a la SyE) o que altos funcionarios utilicen su habilidad para persuadir, legitimar y convencer a otros actores (uso simbólico) con base en esta información en el momento que se presente una ventana de oportunidad (Ej. Cambio de administración, escándalos, problemas fiscales, etc.). Por tal razón, en este tipo de casos, la oportunidad de la información de SyE cobra particular importancia.

Aunque la mayor parte del uso instrumental de la información de SyE se ha concentrado en cambios puntuales operacionales y de implementación de los programas públicos, no se puede desdeñar este logro ya que, como lo ha mostrado la literatura de implementación de política pública (Pressman y Wildavsky, 1984), muchas veces, pequeñas modificaciones en temas clave pueden generar cambios sustanciales que permitan alcanzar los propósitos de algún programa, en lugar de reformular o cambiar completamente un programa o una política pública. En este sentido, se pueden mostrar a través de diferentes medios de comunicación,

discursos, capacitaciones, talleres, etc., cuáles han sido los efectos de usar la información de SyE en los programas y, de esta forma, dar a conocer y permear poco a poco (uso simbólico) la forma de pensar de diferentes actores clave sobre la importancia de utilizar la información tanto en decisiones operativas como también en temas más trascendentales.

Se considera importante agregar que, tanto en las entrevistas como en las encuestas, se observa que el uso de la información de SyE depende del nivel del cargo del funcionario. Los niveles medios y operativos presentan un mayor uso instrumental, mientras que los altos niveles jerárquicos registran un mayor uso simbólico, lo cual resulta coherente con lo señalado por Sandison (2006). El hecho que al apoyo de los altos funcionarios resulte tan importante a la hora de emplear la información de SyE para tomar decisiones (uso instrumental) parece un poco contradictorio dado que, como se dijo anteriormente, los altos funcionarios utilizan dicha información, principalmente, de forma simbólica. No obstante, se puede sugerir que, con el simple hecho que los altos cargos jerárquicos de la organización utilicen esta información, aunque sea de forma simbólica, puede desatar un efecto de un mayor uso instrumental en los cargos inferiores por un efecto demostración.

Paralelamente, de acuerdo con el análisis de teoría de juegos, para superar el problema del Prisionero e incrementar la probabilidad de alcanzar el equilibrio *producir información de SyE de buena calidad y que se tenga en cuenta en la toma de decisiones* se considera trascendental analizar este juego de forma más integral (oferta y demanda) y no únicamente desde un solo lado. En este sentido, si se busca incrementar el uso de la información de SyE a través una política pública que se enfoque, exclusivamente, en mejorar las características de la oferta sin tener en cuenta el lado de la demanda se obtendrá un flaco efecto, dado que la estrategia dominante (de no usar la información de SyE) se encuentra en este último, mientras que la oferta no presenta una estrategia dominante.

Debido a que la poca demanda de información de SyE se considera una estrategia dominante, se puede pensar en algunas estrategias que la fortalezcan en términos de premios, castigos, y consejos (Vedung, 2009). Con respecto a los premios, se podrían crear incentivos presupuestales o de financiamiento adicional para aquellos programas que demuestren un uso

efectivo de la información de SyE. Adicionalmente, se sugiere otorgar diplomas o premios no monetarios a las mejores prácticas de uso de dicha información. En relación con los castigos, se pueden expedir reglamentos en las organizaciones que obliguen a la creación de rutinas para usar la información de SyE, y publicar información sobre los resultados negativos de aquellos programas que no lo hacen. Los consejos se pueden difundir a través de declaraciones por parte del presidente y los ministros que destaquen los méritos de usar la información de SyE y, así mismo, se pueden desarrollar seminarios o talleres donde se expliquen los beneficios de utilizar la información de SyE en la toma de decisiones.

Finalmente, es necesario establecer desde la misma definición de los procesos de SyE de un programa/política, el tipo de uso que se quiere llevar a cabo de la información generada por dichos procesos, porque de esta forma también se pueden tener en cuenta los atributos que son fundamentales para alcanzar el tipo de uso deseado o si, definitivamente, no va a ser posible alcanzarlo porque no se cuenta con la disponibilidad de algunos atributos básicos.

6.4. Hacia una agenda de investigación futura

Al comenzar este estudio se encontró que la literatura y los estudios empíricos en el tema coincidían, en general, en que si bien se observa un uso instrumental de la información de SyE, este es muy limitado. Adicionalmente, aunque se dispone de una literatura empírica copiosa sobre los diferentes aspectos que inciden en dicho uso, no se encuentran muchos análisis empíricos sobre otros tipos de uso de esta información, ni tampoco sobre los atributos que inciden en estos usos en Latinoamérica, particularmente. Por tal motivo, la pregunta de la presente investigación se enfoca en ¿Por qué los funcionarios públicos usan la información de SyE? y ¿Cómo se explica que la información de SyE se emplee para diferentes usos?

Los hallazgos de esta investigación sugieren que el tipo de uso instrumental no se presenta de forma aislada en el ámbito organizacional, sino que viene acompañado de otros tipos de uso –simbólico y conceptual– con igual o mayor intensidad. Con respecto a los atributos que inciden en dichos usos, se encontró que la oportunidad de la información de SyE es el

principal atributo racional que incide en los tres tipos de uso. De otra parte, el apoyo de los altos funcionarios para usar esta información es un atributo político fundamental que fomenta el desarrollo de rutinas organizacionales e incide en la intensidad del uso para tomar decisiones relacionadas con aspectos operativos de los programas. Finalmente, la falta de apoyo de estos altos cargos jerárquicos y de motivación de parte de los funcionarios son atributos clave que influyen en un mayor uso simbólico, particularmente aquél que busca alcanzar intereses particulares.

Si se desea avanzar hacia una mejor comprensión de este tipo de procesos relacionados con el uso de la información de SyE, hace falta recorrer un largo camino. Algunas pequeñas luces que pueden contribuir en este sentido, de cara al futuro, se señalan a continuación. De un lado, se requiere profundizar más en términos conceptuales y en la operacionalización de los tipos de uso de la información de SyE, así como en los atributos que inciden en dichos usos. Una de las opciones para alcanzar este objetivo es realizar desagregaciones (como se llevó a cabo en este estudio) y establecer límites conceptuales más precisos entre los diferentes tipos de uso.

No se puede asegurar que el puerto de destino de este esfuerzo académico sea llegar a propuestas integradoras de los tipos de uso de la información de SyE como la sugerida por Mark y Henry (2004) o avanzar hacia el esclarecimiento de conceptos como *influencia*, en lugar de *uso* o *utilización*. Si esto es así, se considera necesario establecer una estrategia que permita construir puentes más claros, en términos conceptuales y operacionales, entre los estudios empíricos que se hacen actualmente sobre el tema y dichas propuestas teóricas.

De otra parte, con el fin de fortalecer el análisis comparativo del estudio se considera importante poner a prueba los hallazgos de la presente investigación, no solo con países de Latinoamérica que han tenido importantes avances en materia de GPOR, sino con aquellos que apenas están comenzando a desarrollar sistemas de SyE. Así mismo, se hace una invitación a indagar en las variaciones de los tipos de uso y los atributos que inciden en estos, con estudios a nivel de secretaría/ministerio, dependencia y nivel jerárquico porque, como se ha sugerido en los capítulos previos, las características especiales de cada intervención

pública y la posición del funcionario dentro de la organización inciden en el tipo de uso de la información de SyE.

Finalmente, las contribuciones del presente estudio dejan el terreno abonado para adelantar investigaciones que ahonden en la manera como se desarrollan los vínculos entre los tipos de uso de la información y los diferentes atributos, teniendo en cuenta que por lo general, los estudios empíricos asumen que los atributos inciden en los tipos de uso y no al contrario. Del mismo modo, se podría avanzar hacia un mejor conocimiento del tipo de uso simbólico para comprender qué factores inciden para que el uso *como objetivo final* se modifique hacia un uso que *fomente la efectividad de las políticas públicas*, así como comprender mejor su endogenización en el proceso de toma de decisiones, considerando que este uso, a la vez que es influenciado por algunos de los atributos estudiados, también puede incidir en estos.

Referencias bibliográficas

- Abarca, F. (2014). *Evaluar con múltiples propósitos: Efectos del Sistema de Evaluación Mexicano en los Programas de Desarrollo Social*. (Tesina de Maestría). Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México.
- Aguilar, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Méjico: Porrúa Grupo Editorial.
- Ajzen, I. (1991). The theory of planned Behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179–211.
- _____. (1985). From intentions to actions: A theory of planned behavior. In J. Kuhl & J. Beckman (Eds.), *Action-control: From cognition to behavior* (pp. 11-39). Heidelberg: Springer.
- Alkin, M. C., & Taut, S. M. (2003). Unbundling evaluation use. *Studies in Educational Evaluation*, 29(1), 1–12.
- Amara, N., Ouimet, M., and Landry, R. (2004). New Evidence on Instrumental, Conceptual, and Symbolic Utilization of University Research in Government Agencies. *Science Communication*, 26(1), 75–106.
- Ammons, D. N., and Rivenbark, W. C. (2008). Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project. *Public Administration Review*, 68(2), 304–318.
- Ander-Egg, E. (1990). *Técnicas de Investigación Social*. Buenos Aires: Humanitas.
- Appleton-Dyer, S., Clinton, J., Carswell, P., and McNeill, R. (2012). Understanding Evaluation Influence Within Public Sector Partnerships: A Conceptual Model. *American Journal of Evaluation*, 33(4), 532–546.
- Arellano, D. (2008). Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las “fallas de transparencia”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40, 53–80.
- Arenas, A., y Berner, H. (2010). *Presupuesto por resultados y la consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Chile: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, DIPRES.

- Askim, J. (2007). How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 453–472.
- _____. (September, 2006). The role of needs and abilities in politicians' use of performance information. In *Annual Conference of the European Group of Public Administration, Study Group. (Vol. 2)*.
- _____. (2006a). Local politicians as decision-makers: How important is performance information? Survey evidence from Norway. Mimeo.
- Balthasar, A. (2009). Institutional Design and Utilization of Evaluation. A Contribution to a Theory of Evaluation Influence Based on Swiss Experience. *Evaluation Review*, 33(3), 226–256.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2011). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD). Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2015). *Construyendo Gobiernos Efectivos. Logros y Retos de la Gestión Pública para Resultados en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Banco Mundial & Banco Interamericano de Desarrollo (2010). Challenges in monitoring and evaluation. An opportunity to institutionalize M&E systems. In *Fifth Conference of the Latin America and the Caribbean Monitoring and Evaluation (M&E) Network*, Washington.
- Barrett, S. (2004). Implementation studies: time for revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, 82(2), 249–262.
- Barzelay, M. (2003). Introduction: The Process Dynamics of Public Management Policymaking. *International Public Management Journal* 6(3), 251–81.
- Behn, R. D. (2002). The psychological barriers to performance management: Or why isn't everyone jumping on the performance-management bandwagon? *Public Performance & Management Review*, 5–25.
- Berman, E., and Wang, X. (2002). Performance Measurement in U.S. Counties: Capacity for Reform. *Public Administration Review*, 60(5), 409–420.

- Beyer, J. and Trice, H. (1982). The Utilization Process: A Conceptual Framework and Synthesis of Empirical Findings. *Administrative Science Quarterly*, 27(4), 591–622.
- Birckmayer, J., and Weiss, C. (2000). Theory-Based Evaluation in Practice. What do we learnt? *Evaluation Review*, 24(4), 407–431.
- Bourdeaux, C., and Chikoto, G. (2008). Legislative influences on performance management reform. *Public Administration Review*, 68(2), 253–265.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West Europea Politics*, 33(5), 946–967.
- Boyer, J. F., and Langbein, L. I. (1991). Factors influencing the use of health evaluation research in congress. *Evaluation Review*, 15(5), 507–532.
- Boyne, G.A., and Chen, A. (2007). Performance targets and public service improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 455–477.
- Boyne, G.A., Gould-Williams, J. S., Law, J., and Walker, R. M. (2004). Toward the Self-Evaluating Organization? An Empirical Test of the Wildavsky Model. *Public Administration Review*, 64(4), 463–473.
- _____. (2002). Plans, performance information and accountability: the case of best value. *Public Administration*, 80(4), 691–710.
- Brunsson, N. (2007). *The Consequences of Decision-Making*. New York: Oxford University Press.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Burgos, R. (Octubre de 2008). Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño. En *Presentación en el taller de Matrices de Indicadores*. Presentación llevada a cabo en la Ciudad de México.
- Burr, E. (2009). *Evaluation use and influence among Project Directors of State GEAR UP Grants*. PhD diss., University of Tennessee. Available at http://trace.tennessee.edu/utk_graddiss/15.
- Campbell, D. (1982). Experiments as arguments. *Knowledge: creation, diffusion, utilization*, 3(3), 327–337.
- Carnall, C. (1995). *Managing Change in Organizations*. London: Prentice-Hall.
- Cardozo, M. (2013a). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*, 21, 29–59.

- _____. (2013b). De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. *Política y Cultura*, 40, 123–149. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26728947007>
- _____. (2009). *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- _____. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Cámara de Diputados- Porrúa.
- Castro, M. (2008). Insider Insights: Building a Results-Based Management and Evaluation System in Colombia. *ECD Working Paper Series, 18. Independent Evaluation Group*. Washington: The World Bank.
- Castro, M., López-Acevedo, G., Beker, G., and Fernández, X. (2009). Mexico's M&E System: Scaling Up from the Sectorial to the National Level. *Evaluation Capacity Development Working Paper Series, 20. Independent Evaluation Group*. Washington: The World Bank.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Venezuela: CLAD.
- Centro Nacional de Consultoría (2010). *Línea de Base de Sinergia. Informe Final de la Consultoría*. Bogotá, Colombia.
- Chelminsky, E. (2006). The purpose of evaluation in a democratic society. In I. Shaw, J. Greene, and M. Mark, *The Sage Handbook of Evaluation*. London.
- Chenhall, R. (2003). Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, Organizations and Society* 28(2-3), 127–168.
- Cohen, M. D., March, J. G., and Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.
- Coplin, W., Merget, A., and Bourdeaux, C. (2003). The Professional Researcher as change agent in the Government–Performance Movement. *Public Administration Review*, 62(6), 699–711.
- Cousins, J. B., and Leithwood, K. A. (1993). Enhancing knowledge utilization as a strategy for school improvement. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 14, 305–333.
- _____. (1986). Current empirical research in evaluation utilization. *Review of Educational Research*, 56, 331–364.

- Cunill, N. y Ospina, S. (2008) *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina. Informe comparativo de 12 países*. Banco Mundial, CLAD.
- _____. (2003). Una Agenda de investigación sobre la Evaluación de los Resultados de la Gestión Pública. En N. Cunill y S. Ospina (eds.), *Evaluación de Resultados para un Gestión Pública Moderna y Democrática. Experiencias latinoamericanas* (pp. 11–42). Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.
- Currístine, T. (2005). Performance information in the budget process: Results of the OECD 2005 Questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*, 5(2), 87–131.
- De Kool, D. (September 2004). Monitoring and utilization: surveillance, struggle, symbol or source of inspiration. *Conference of the European Group of Public Administration*, Ljubljana, Slovenia.
- De Lancer Julnes, P. (2006). Performance Measurement an Effective Tool for Government Accountability? The Debate Goes On. *Evaluation*, 12(2), 219–235.
- De Lancer Julnes, P., and Holzer, M. (2001). Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. *Public Administration Review*, 61(6), 693–708.
- De Lancer Julnes, P., and Mixcóatl, G. (Octubre de 2003). The Utilization of Performance Measurement in the Public Sector: comparing Utah and Campeche’s experiences. En *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Congreso llevado a cabo en Panamá. Available at <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047312.pdf>
- De Waal, A. A., and Counet, H. (2009). Lessons Learned from Performance Management Systems Implementations. *International Journal of Productivity and Performance Management* 58(4), 367–390.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2013). Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, Sinergia. Presentación de la DSEPP-DNP, Bogotá.
- _____. (2012). Guía Metodológica para el Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la Evaluación de Políticas Estratégicas. Serie de Guías Metodológicas Sinergia, Bogotá.

- _____. (2011). La Planeación en Colombia: historia, actores e instrumentos. Presentación de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP en el ILPES-CEPAL, El Salvador.
- _____. (2011). Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, Sinergia. Presentación de la DEPP-DNP, Bogotá.
- _____. (2010). La Evolución del Monitoreo y Evaluación en Colombia: una mirada desde las evaluaciones más representativas del país. Bogotá, Colombia.
- _____. (2010). Evolución de Sinergia y evaluaciones en la Administración del Estado. Serie 1 de 15 años del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados Sinergia. Una mirada desde las evaluaciones de política pública más relevantes, Bogotá.
- _____. (2010). Elementos básicos sobre el Estado colombiano, Bogotá.
- _____. (2009). Guía Metodológica para la formulación de Indicadores, Bogotá.
- _____. (2008). El Consejo de Política Económica y Social, Conpes y la planeación en Colombia. Presentación del Subdirector General del DNP, Bogotá.
- _____. (2005). Programa Familias en Acción: impacto del Programa a un año y medio de su ejecución. *Evaluación de Políticas Públicas*, 4, Bogotá.
- _____. (1999). Sinergia: origen, desarrollo y perspectivas. Documento de trabajo. División Especial de Evaluación, Bogotá: Mimeo.
- Dussauge, M. (2013). *Cross-National Policy Learning and Administrative Reforms. The Making of 'Management for Results' policies in Chile and México 1990-2010*. (Doctor of Philosophy thesis). London School of Economics and Political Science, London.
- _____. (2012). Chile's M&E System. In G. Lopez-Acevedo, P. Krause, K. Mackay (ed). *Building Better Policies. The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*. Washington: The World Bank.
- Escovar, S. (1996). El Sistema Nacional de Evaluación de Resultados. En Departamento Nacional de Planeación, *Hacia una Gestión Pública Orientada a Resultados* (pp. 13–24). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Fayol, H. (2000). *Administración industrial y general*. México: Herrero.
- Feldman, M. (1989). *Order without design: information production and policy making*. CA: Stanford University Press.

- Feldman, M., and March, J. (1981). Information in organizations as signal and symbol. *Administrative science quarterly*, 26(2), 171–186.
- Folz, D. H., Abdelrazek, R., and Chung, Y. (2009). The adoption, use, and impacts of performance measures in medium-size cities. *Public Performance & Management Review*, 33(1), 63–87.
- Forss, K., Rebien, C. C., and Carlsson, J. (2002). Process use of evaluations. Types of use that precede lessons learned and feedback. *Evaluation*, 8(1), 29–45.
- Frank, H. A., and D'Souza, J. (2004). Twelve years into the Performance Measurement Revolution: Where we need to go in implementation research. *International Journal of Public Administration*, 27(8-9), 701–718.
- Gandour, M. (1996). La Evaluación de Resultados en el Contexto de un Proceso de Democratización. En Departamento Nacional de Planeación, *Hacia una Gestión Pública Orientada a Resultados* (pp. 25–30). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- García, R., y García, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gault, D. A. (2002). Nueva Gestión Pública: El meteorito que mató al dinosaurio?: Lecciones para la reforma administrativa en países como México. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, 23. Recuperado de http://www.institutodelperu.org.pe/descargas/ciclo_de_conferencias/arellano_2002_nueva_gestin_publica_mxico.pdf
- Gerring, J. (2005). *Social Science Methodology. A Criterial Framework*. Cambridge: Cambridge University Press.
- González, J. (2015). Sinergia: 20 años de liderazgo en los procesos de seguimiento y evaluación en la administración pública colombiana. En *Panorama de los Sistemas Nacionales de Monitoreo y Evaluación en América Latina*. México: CLEAR-CIDE.
- _____. (2014). *La complementariedad de la evaluación y el control en los ejercicios de rendición de cuentas*. (Ensayo no publicado). Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México.
- Gouldner, A. (1959). *Organizational Analysis*. In Robert K. Merton et al. (ed.), *Sociology Today. Problems and prospects*. New York: Basic Books.

- Greene, J. C. (1999). The Inequality of Performance Measurements. *Evaluation*, 5(2), 160–172.
- Greve, H. (2003). *Organizational Learning from Performance Feedback: A Behavioral Perspective on Innovation and Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guzmán, M. (2010). Challenges for Evidence-Based Decision Making: The Experience of Chile and Features of Its Design, Implementation, and Use of Information. En Gladys Lopez-Acevedo, Katia Rivera, Lycia Lima, and Helena Hwang, (eds.), *Challenges in Monitoring and Evaluation: An Opportunity to Institutionalize M&E Systems*, (pp. 13–22). Washington, D.C: World Bank and Inter-American Development Bank.
- _____. (Enero de 2003). Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados: la experiencia chilena. En *Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual*. Documentos presentados en la Primera Reunión de Responsables de Presupuesto de América Latina y el Caribe, XV Seminario Regional de Política Fiscal. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Santiago de Chile.
- Halachmi, A. (2004). Symposium on Public Performance Data and Private Business Decisions: Introduction. *International Review of Administrative Sciences*, 70(1), 5–13.
- _____. (2002). Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 370–374.
- Hammerschmid, G., van de Walle, S., and Stimac, V. (2013). Internal and External Use of Performance Information in Public Organizations: Results from an international survey. *Public Money & Management*, 33(4), 261–267.
- Heinrich, C., and Marschke, G. (2010). Incentives and their Dynamics in Public Sector Performance Management Systems. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(1): 183–208.
- Henry, G. (2000). Why Not Use? *New Directions for Evaluation*, 88, 85–98.
- Henry, G., and Mark, M. (2003a). Beyond Use: Understanding Evaluation’s Influence on Attitudes and Actions. *American Journal of Evaluation*, 24(3), 293–314.
- _____. (2003b). Toward an agenda for research on evaluation. *New Directions for Evaluation*, 97, 69–80.

- Herbert, J. (2014). Researching Evaluation Influence: A Review of the Literature. *Evaluation Review*, 38(5), 388–419.
- Hernández, D., Maldonado, C. y Pérez, G. (2015). Capítulo México. En *Panorama de los Sistemas Nacionales de Monitoreo y Evaluación en América Latina* (en edición). México: CLEAR-CIDE.
- Ho, A. T. K. (2006). Accounting for the Value of Performance Measurement from the Perspective of Midwestern Mayors. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2), 217–237.
- Hofstetter, C. H., and Alkin, M. C. (2003). Evaluation use revisited. In T. Kellaghan & D. L. Stufflebeam (eds.). *International Handbook of Educational Evaluation* (pp.197–222). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Hojlund, S. (2014). Evaluation use in the organizational context - changing focus to improve theory. *Evaluation*, 20(1), 26–43.
- Holzer, M., and Yang, K. (2004). Performance Measurement and Improvement: An Assessment of the State of the Art. *International Review of Administrative Sciences* 70(1), 15–31.
- Hood, C. (1995). The ‘New Public Management’ in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20, 93–109.
- Isaza, C. (2011). *Sistemas de seguimiento y evaluación comparados*. Informe contrato de prestación de servicios para el Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.
- Jennings, E. T., and Hall, J. L. (2012). Evidence-based Practice and the Use of Information in State Agency Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 245–266.
- Johansson, T., and Siverbo, S. (2009). Explaining the Utilization of Relative Performance Evaluation in Local Government: A Multi-Theoretical Study Using Data from Sweden. *Financial Accountability & Management*, 25(2), 197–224.
- Johnson, J., Donahue, W., Atkin, C., and Johnson, J. (1995). A Comprehensive Model of Information Seeking. *Science Communication*, 16, 274–313.

- Johnson, K., Greenesid, L., Toal, S., King, J., Lawrenz, F., and Volkov, B. (2009). Research on Evaluation Use: A Review of the Empirical Literature from 1986 to 2005. *American Journal of Evaluation*, 30(3), 377–410.
- Johnson, R. (1998). Toward a theoretical model of evaluation utilization. *Evaluation and Program Planning* 21, 93–110.
- Katznelson, I., and Weingast, B. (2005). *Preferences and Situations: Points of Intersection between historical and rational Choice Institutionalism*. New York: The Russell Sage Foundation.
- Kim, P. S., Lee, K. H., and Roh, C. Y. (2006). Promoting a High-Performance Culture in Government. ASPA/EGPA A Performing Public Sector: The Second Trans-Atlantic Dialogue: 1–3.
- Kingdon, J., and Thurber, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. Boston: Little, Brown.
- Kirkhart, K. (2000). Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence. *New Directions for Evaluation*, 88, 5–23.
- Klingner, D., and Sabet, G. (2005). Knowledge management, organizational learning, innovation, and technology transfer. *Comparative Technology Transfer and Society*, 3(3), 199–210.
- Kroll, A. (2012). *Why Public Managers Use Performance Information: Concepts, Theory, and Empirical Analysis*. (Doctoral Thesis). The University of Potsdam, Germany.
- Kusek, J., and Rist, C. (2005). *Diez Pasos Hacia un Sistema de Seguimiento y Evaluación Basado en Resultados. Manual para Gestores del Desarrollo*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial.
- Landry, R., Lamari, M., and Amara, N. (2003). The extent and determinants of the utilization of university research in government agencies. *Public Administration Review*, 63(2), 192–205.
- Leviton, L., and Hughes, E. (1981). Research on the Utilization of Evaluations: a Review and Synthesis. *Evaluation Review*, 5(4), 525–548.
- Lund, V., Olafsen, J. A., Patton, M. Q., and Preskill, H. (1998). Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text. *Evaluation and Program Planning*, 21(1), 123–126.

- Mackay, K. (2007). *Cómo crear sistemas de Seguimiento y Evaluación que contribuyan a un buen gobierno*. Grupo de Evaluación Independiente. Washington: Banco Mundial.
- _____. (2006a). Diagnóstico del Sistema Nacional de S&E de Colombia: SINERGIA. *DCE Serie de Documentos de Trabajo, 17*. Washington: Banco Mundial.
- _____. (2006b). Institucionalización de los Sistemas de Seguimiento y Evaluación para Mejorar la Gestión del Sector Público. *Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo de la Capacidad de Evaluación, 15*. Grupo de Evaluación Independiente. Washington: Banco Mundial.
- Majone, G. (2014). *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de políticas. Estudio introductorio de Luis F. Aguilar*. México: Fondo de Cultura Económica.
- March, J. (1999). *The Pursuit of Organizational Intelligence*. Massachusetts, USA: Blackwell Publishers Inc.
- _____. (1994). *A Primer on decision making: How decisions happen*. USA: The Free Press, Simon & Schuster Inc.
- March, J., and Olson, J. (1989). *Rediscovering Institutions*. Nueva York: Free Press.
- _____. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Scandinavian University Press Universitetsforlaget.
- Mark, M. (2008). Building a better evidence-base for evaluation theory. In P. R. Brandon & N. L. Smith (eds.), *Fundamental issues in evaluation* (pp.111–134). New York: Guilford.
- Mark, M., and Henry, G. (2004). The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence. *Evaluation, 10*(1), 35–57.
- Marra, M. (2000). How Much Does Evaluation Matter? Some Examples of the Utilization of the Evaluation of the World Bank's Anti-corruption Activities. *Evaluation, 6*(1), 22–36.
- Mauri, A. G., and Muccio, S. (2011). *Strategic Planning in Public Organizations: The Influence of Performance Measurement on Decision Maker's Choices*. Available at <http://hdl.handle.net/10808/5338>
- Mausolff, C. (2004). Learning from Feedback in Performance Measurement Systems. *Public Performance & Management Review, 28*(1), 9–29.

- Medina, A. (2007). *El Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública en México*. Documentos estudios de casos del CLAD No. 3. Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina. Washington, D.C.: Banco Mundial; Caracas, Venezuela: CLAD.
- Melkers, J., and Willoughby, K. (2005). Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. *Public Administration Review*, 65(2), 180–190.
- Merino, M. (2005). *La importancia de las rutinas. Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México*. Documento de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Cide, N. 160. División de Administración Pública, México.
- Mokate, K. M. (2003). *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES Working Paper Series, I-23. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Montiel, M. (2010). *El Uso Instrumental de la Evaluación en Programas Gubernamentales. El Caso de la Evaluación de la Política Social en México*. (Tesina de Maestría). Centro de Investigación y Docencia Económicas, Cide, México.
- Moynihan, D. (2009). Through a glass, darkly: Understanding the effects of performance regimes. *Public Performance & Management Review*, 32(4), 592–603.
- _____. (2006). What Do We Talk About When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2), 151–168.
- _____. (2005). Goal-based Learning and the Future of Performance Management. *Public Administration Review*, 65(2), 203–216.
- Moynihan, D., and Hawes, D. (2012). Responsiveness to Reform Values: The Influence of the Environment on Performance Information Use. *Public Administration Review*, 72(S1), 95–105.
- _____. (2010). *The organizational environment and performance information use*. This paper was prepared for the European Group of Public Administration meeting in Toulouse, France, Sept 8–11.

- Moynihan, D., and Ingraham, P. (2004). Integrative Leadership in the Public Sector: A Model of Performance-Information Use. *Administration & Society*, 36(4), 427–453.
- _____. (2001). *When Does Performance Information Contribute to Performance Information Use? Putting the Factors in Place*. Working Paper, Syracuse University. New York: Campbell Public Affairs Institute.
- Moynihan, D., and Landuyt, N. (2009). How Do Public Organizations Learn? Bridging Cultural and Structural Perspectives. *Public Administration Review*, 69(6), 1097–1105.
- Moynihan, D., and Pandey, S. (2010). The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 849–866.
- Moynihan, D., Pandey, S., and Wright, B. (2011). Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 143-164. doi: 10.1093/jopart/mur024
- Newcomer, K. (1997). Using Performance Measurement to Improve Programs. *New Directions for Evaluation* 75: 5–14.
- North, D. (1996). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OCDE (2009). Review of Budgeting in Mexico. *OECD Journal on Budgeting*, 9, Supplement 1.
- _____. (2002). *Glosary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management*. París: OCDE/DAC.
- Ocampo, J. (1996). Presentación. En Departamento Nacional de Planeación, *Hacia una Gestión Pública Orientada a Resultados* (pp. 7–10). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Ordoñez, G. (2013). *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Ospina, S. y Ochoa, D. (2003). El Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, Sinergia, de Colombia. En N. Cunnill, S. Ospina (eds.), *Evaluación de Resultados para un Gestión Publica Moderna y Democrática* (pp. 143–238). Venezuela: CLAD.

- Ostrom, E. (1986). An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice*, 48(1), 3–25.
- Patton, M. (2008). *Utilization-Focused Evaluation*. (3rd ed.) Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- _____. (1997). *Utilization-focused evaluation: The new century text* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- _____. (1988). The evaluator's responsibility for utilization. *Evaluation Practice*, 9(2), 5–24.
- Peck, L., and Gorzalski, L. (2009). An Evaluation Use Framework and Empirical Assessment. *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, 6(12), 139–156.
- Pérez, G. (2014). *La evaluación de programas sociales y la democracia mexicana*.
- Pérez-Jácome, D. (Junio 9 de 2008). Presupuesto Basado en Resultados: La experiencia de México. En L. García & Guerrero (eds.). *Presupuesto por Resultados*. Conferencia internacional auspiciada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Cide, México.
- Perrin, B. (1998). Effective Use and Misuse of Performance Measurement. *American Journal of Evaluation*, 19(3), 367–379.
- Perry, J., and Hondeghem, A. (2008). *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. USA: Oxford University Press.
- Pfeffer, J. (1993). *Managing with Power: Politics and Influence in Organizations*. Boston, Massachusetts: Harvard Business Press. Available at http://books.google.ca/books?hl=es&lr=&id=xbEN74KGZgsC&oi=fnd&pg=PR7&dq=Managing+With+Power:+Politics+and+Influence+in+Organizations&ots=weMra_YOvw&sig=lrTz3ng1UFmO92xCl18EI77hxA0
- _____. (1992). Understanding Power in Organizations. *California Management Review* 34(2), 29–50.
- Poister, T. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review*, 65(1), 45–56.
- Poister, T., and Streib, G. (1999). Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice. *Public Administration Review*: 325–335.

- Pollitt, C. (2006). Performance Information for Democracy The Missing Link? *Evaluation* 12(1), 38–55.
- Porter, C. (2010). *What Shapes the Influence Evidence Has on Policy? The Role of Politics in Research Utilization*. Young Lives, Department of International Development, Working Paper N. 62. University of Oxford.
- Preskill, H., and Torres, R. (2000). The Learning Dimension of Evaluation Use. *New Directions for Evaluation*, 88.
- Pressman, J. and Wildavsky, A. (1984). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. University of California Press.
- Proeller, I., Siegel, J., and Kroll, A. (2010). Explaining the Use of Performance Information by Public Managers: The Impact of External Pressure, Capacity, and Control. In *International Research Society for Public Management (IRSPM) Conference*.
- Propper, C., and Wilson, D. (2003). The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), 250–267.
- Ragin, C. (1987). *The Comparative Method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. University of California Press.
- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, (21), 1–24.
- Ramírez, C. (2010). *Fundamentos de administración*. Bogotá: Ecoe ediciones.
- Rist, R. (1995). Policy evaluation: Linking theory to practice. *Edward Elgar Pub.*, 3.
- Rogers, P. J., and Weiss, C. H. (2007). Theory-based Evaluation: Reflections Ten Years on: Theory-based Evaluation: Past, Present, and Future. *New Directions for Evaluation* 2007(114), 63–81.
- Rojas, F., Mackay, K., Yasuhiko, M., Shepherd, G., del Villar, A., Zaltsman, A., and Krause P. (2005). *Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público*. Washington, D.C: World Bank.
- Rossi, P., Lipsey, M., and Freeman, H. (2004). *Evaluation: A systematic approach* (7th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Rubio, G. (2011). The Mexican Government's M&E Systems. *Special Series on The Nuts & Bolts of M&E Systems*, 14. Washington: World Bank.

- Rutter, J. (2012). *Evidence and Evaluation in Policy Making: a problem of supply or demand?* Institute for Government. Available at <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/evidence-and-evaluation-policy-making>
- Saavedra, J. (1999). Gobernabilidad fiscal en Colombia: tres niveles de resultados en el logro de las políticas públicas. *Revista Planeación y Desarrollo*, 30(4), 81–104.
- Saliterer, I., and Korac, S. (2013). Performance information use by politicians and public managers for internal control and external accountability purposes. *Critical Perspectives on Accounting*, 24, 502–517.
- Sandison, P. (2006). The Utilisation of Evaluations. In ALNAP, *Review of Humanitarian Action in 2005: evaluation utilisation* (pp. 89–144). United Kingdom: ALNAP.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia, 3. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI.
- Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M. (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Shulha, L. M., Cousins, J. B. (1997). Evaluation use: Theory, research, and practice since 1986. *American Journal of Evaluation*, 18, 195–208.
- Simon, H. (1983). *Reason in Human Affairs*. Stanford: Stanford University Press.
- _____. (1978). *El comportamiento administrativo*. Buenos Aires: Aguilar.
- Sole, F., and Schiuma, G. (2010). Using Performance Measures in Public Organisations: Challenges of Italian Public Administrations. *Measuring Business Excellence*, 14(3), 70–84.
- Sotirakou, T., Zeppou, M. (2006). Utilizing Performance Measurement to Modernize the Greek Public Sector. *Management Decision*, 44(9), 1277–1304.
- Spekle, R., Verbeeten, F. (March, 2009). *The Use of Performance Measurement Systems in the Public Sector: Effects on Performance*. Management Accounting Section (MAS) Meeting Paper. Available at <http://ssrn.com/abstract=1162242>
- Spiller, P., Stein, E. and Tommasi, M. (2003). Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework. Design Paper, 1.

- Taylor, J. (2011a). Factors Influencing the Use of Performance Information for Decision Making in Australian State Agencies. *Public Administration*, 89(4), 1316–1334. doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.02008.x
- _____. (2011b). Strengthening the Link between Performance Measurement and Decision Making. *Public Administration*, 89(3), 860–878.
- _____. (2007). The Usefulness of Key Performance Indicators to Public Accountability Authorities in East Asia. *Public Administration and Development*, 27(4), 341–352.
- Valovirta, V. (2002). Evaluation Utilization as Arguments. *Evaluation*, 8(1), 60–80.
- Van Dooren, W. (2006). *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: a Supply and Demand Approach*. KUL. Nieuwe reeks van doctoraten in de sociale wetenschappen vol: 96. Available at: <http://hdl.handle.net/1979/205>
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., and Halligan, J. (2010). *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Van de Walle, S., and Van Dooren, W. (2009). How Is Information Used to Improve Performance in the Public Sector? Exploring the Dynamics of Performance Information. In K. Walshe, G. Harvey, & P. Jas (eds.) *Connecting Knowledge and Performance in Public Services: From Knowing to Doing*. Oxford: Oxford University Press. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1491644>
- Van de Walle, S., and Bovaird, T. (2007). *Making Better Use of Information to Drive Improvement in Local Public Services. A Report for the Audit Commission*. Institute of Local Government Studies, School of Public Policy. University of Birmingham.
- Vedung, E. (2009). *Public policy and program evaluation*. New Jersey.
- Verbeeten, F. H. M. (2008). Performance Management Practices in Public Sector Organizations: Impact on Performance. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(3), 427–454.
- Villarreal, J. (2007). *Colombia y el Sistema de Monitoreo y Evaluación, Sinergia*. Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina. Banco Mundial y CLAD.
- Wang, X. H. (2002). Assessing Performance Measurement Impact: A Study of US Local Governments. *Public Performance & Management Review*: 26–43.
- Weber, M., y García, J. A. (2006). *Conceptos sociológicos fundamentales*. Alianza Editorial.

- Weiss, C. H. (1998). Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation? *American Journal of Evaluation*, 19(1), 21–33.
- _____. (1993). Where Politics and Evaluation Research Meet. *Evaluation Practice*, 14(1), 93–106.
- _____. (1988). If program decisions hinged only on information: A response to Patton. *American Journal of Evaluation*, 9, 15–28.
- _____. (1982). Policy Research in the Context of Diffuse Decision Making. *The Journal of Higher Education*, 53(6), 619–639.
- _____. (1980). Knowledge Creep and Decision Accretion. *Science Communication* 1(3), 381–404.
- _____. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426–431.
- _____. (1973). Where Politics and Evaluation Research Meet. *Evaluation Practice*, Vol. 14(1), 93–106.
- Weiss, C. H., and Bucuvalas, M. (1980). Truth Tests and Utility Tests: Decision-Makers' Frames of Reference for Social Science Research. *American Sociological Review*, 45(2), 302–313.
- Weiss, C. H., Murphy-Graham, E., and Birkeland, S. (2005). An alternative route to policy influence: How evaluations affect D.A.R.E. *American Journal of Evaluation*, 26, 12–30.
- Wiesner, E. (2000). La evaluación de resultados en la modernización del Estado en América Latina. Restricciones y estrategias para su desarrollo. En: Departamento Nacional de Planeación, DNP, *Archivos de Macroeconomía, Documento 136*.
- Wholey, J. (1999). Performance-Based Management: Responding to the Challenges. *Public Productivity & Management Review*, 22(3), 288–307.
- Wittgenstein, L. (2014). *Recherches philosophiques*. Paris: Gallimard.
- Zaltsman, T. A. (2010). The Multiple Uses of Performance Information throughout the Budgetary Process: Insights from Chile's Performance-Based Budgeting System. *Public Budgeting & Finance*.

- _____. (2009). The Effects of Performance Information on Public Resource Allocations: A Study of Chile's Performance Based Budgeting System. *International Public Management Journal*, 12(4), 450–483.
- _____. (2006). *Desarrollo de la Capacidad de Evaluación: Experiencia con la institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación en cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay*. DCE Serie de Documentos de Trabajo N. 16. Washington: Banco Mundial.
- Zittoun, P. (2016). Hacia un Enfoque Pragmático de la Acción Pública. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública Flacso*, 3(1), 9–32.

Normas consultadas – Colombia

Constitución Política de Colombia

Decreto 1290 de 2014

Ley 152 de 1994. Ley Orgánica de los planes de desarrollo

Ley 1450 de 2011. Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”

Documento Conpes 2688 de 1994. La evaluación de resultados en el sector público a nivel nacional. Departamento Nacional de Planeación

Documento Conpes 3002 de 1998. El Salto Social: Informe de Avance del Plan Nacional de Desarrollo 1997. Departamento Nacional de Planeación

Documento Conpes 3195 de 2002. Evaluación de la Gestión del Gobierno Nacional en los años 1998-2001. Departamento Nacional de Planeación

Documento Conpes 3294 de 2004. Renovación de la Administración Pública: Gestión por Resultados y Reforma del Sistema Nacional de Evaluación. Departamento Nacional de Planeación

Documento Conpes 3654 de 2010. Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos. Departamento Nacional de Planeación

Resolución 063 de febrero de 1994. Por la cual se organiza el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados y se establecen algunos procedimientos. Departamento Nacional de Planeación

Normas consultadas – México

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación. 11 de junio de 2002

Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación. 20 de enero de 2004

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación. 30 de marzo de 2006

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Diario Oficial de la Federación. 29 mayo de 2009

Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. 30 de marzo de 2007

Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación. 7 de mayo de 2009

Páginas de Internet

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval. México D.F, México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, DPS. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.prosperidadsocial.gov.co/Paginas/Inicio.aspx>

Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, SINERGIA. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://sinergia.dnp.gov.co/Pages/Inicio.aspx>

Anexo 1

Algunas clasificaciones de los atributos que inciden en el uso de la información de SyE

Algunos autores clasifican los atributos que inciden en el uso de la información de SyE de diferente forma:

Spekle y Verbeeten (2009) consideraron que los efectos de la información del desempeño en el sector público dependen, principalmente, de dos aspectos:

1. *El tipo de uso de los sistemas de información de desempeño.* Estos autores mencionan tres tipos de usos: para propósitos operacionales (procesos de planeación y monitoreo); para brindar incentivos y premios; y para aspectos exploratorios (aprendizaje, desarrollo de políticas, etc.).
2. *La contractibilidad (contractability).* Existe alta contractibilidad si las organizaciones cumplen 3 condiciones básicas (de lo contrario, habría baja contractabilidad):
 - Los objetivos están especificados sin ambigüedad.
 - La organización es capaz de seleccionar medidas de desempeño que no distorsionen (es decir, que brinden los incentivos adecuados y que permitan alinear perfectamente los procesos con los objetivos finales de la organización).
 - *Los actores organizacionales* saben y controlan la función de producción que transforma los productos en efectos, y estos en resultados.

Estos investigadores sugirieron que las organizaciones que utilizan herramientas provenientes de la NGP (entre ellas, los sistemas de SyE) y que tienen una alta contractibilidad (cumplen con las tres condiciones anteriores) pueden mejorar su desempeño y su efectividad si el uso se enfoca en brindar incentivos y premios (Spekle y Verbeeten, 2009). Ahora bien, el hecho de que una entidad tenga baja contractibilidad no significa que no pueda utilizar la información de SyE para mejorar su desempeño. En este caso, la información de SyE se puede utilizar para otros propósitos (principalmente, para aspectos

exploratorios) dependiendo de la condición (en una o en las tres) donde se presenten las falencias.

Por otra parte, para Taylor (2011a), el uso de la información de desempeño para la toma de decisiones depende principalmente de cinco factores:

- *Influencias individuales.* Hacen referencia a la percepción de los funcionarios sobre el impacto de la información de desempeño en su organización.
- *Influencias técnicas.* Se refieren a la calidad del sistema de medición del desempeño de una organización.
- *Influencia cultural.* Hace referencia a los diferentes tipos de culturas que pueden existir en las organizaciones: culturas de desarrollo, culturas de grupo, culturas jerárquicas y culturas racionales.
- *Influencia de los actores involucrados (stakeholders).* Se refiere al apoyo político y/o de altos funcionarios en la implementación y uso de la información de desempeño.
- *Influencias externas.* Se refiere a la presión por parte de los medios de comunicación y a la percepción de los ciudadanos sobre el uso de la información de desempeño en la toma de decisiones.

Por su parte, Berman y Wang (2000) realizaron un estudio sobre el uso de medidas de desempeño en varios condados (counties) de Estados Unidos y sugirieron que una alta capacidad (técnica y política) es un pre-requisito fundamental para alcanzar un uso amplio de la información de desempeño por parte de los gerentes públicos. La capacidad técnica incluye:

- Relacionar productos (outputs) a las operaciones de la organización.
- Compilar datos de manera oportuna.
- Tener un cuadro de funcionarios capaz de analizar adecuadamente la información de desempeño.
- Tener una adecuada tecnología de información.

La capacidad política (de apoyo de los involucrados) incluye el apoyo de:

- Directores de los departamentos.
- Funcionarios elegidos democráticamente.

Según Behn (2002), hay cuatro tipos de razones por las cuales no se utiliza la información de desempeño en la toma de decisiones:

- *Razones prácticas.* La información de desempeño no le sirve al gerente público para tomar decisiones.
- *Razones políticas.* La información de desempeño no sirve para ganar elecciones.
- *Razones gerenciales.* Los gerentes tienen muchas restricciones en su organización para usar la información de desempeño.
- *Razones psicológicas.* La forma de pensamiento de los ciudadanos, los legisladores, los funcionarios y la política pública no involucra el uso de la información de desempeño como proceso fundamental para alcanzar sus objetivos inmediatos. En algunos casos, el miedo a que dicha información sea utilizada en su contra puede impedir un uso más extendido por parte de los funcionarios públicos.

Otros autores, como Montiel (2010), consideraron que el diseño institucional (del sistema de evaluación de la política social en México) es el factor fundamental que influye en el uso instrumental de las recomendaciones de las evaluaciones de los programas sociales por parte de las unidades responsables.

Finalmente, Van de Walle y Van Dooren (2010) sostuvieron que las organizaciones y sus empleados pueden quedar atrapadas en una mentalidad de pobre desempeño. Dicha mentalidad está conformada por una serie de interpretaciones y creencias sobre la organización, su desempeño, su contexto; así como creencias sobre las posibles causas y soluciones para superar el nivel actual de desempeño de la organización.

Anexo 2

Explicaciones teóricas sobre el uso de la información de SyE

Existen diferentes explicaciones teóricas que vinculan los atributos (variable independiente) con el uso de la información de SyE (variable dependiente). En este texto se clasifican estas explicaciones desde tres perspectivas teniendo en cuenta los desarrollos de Johansson y Siverbo (2009) y Saliterer y Korac (2013): económicas-rationales, sociológicas y multiteóricas. Las dos primeras explicaciones se refieren a enfoques teóricos más sencillos para explicar el uso de la información de SyE.

1. Enfoques económicos – racionales (enfoques funcionalistas). Este tipo de enfoques otorgan mayor preponderancia a factores como la calidad de la información de SyE, las herramientas gerenciales, al tiempo que dedican los funcionarios al uso de la información y la capacidad técnica para que la información de SyE sea tenida en cuenta en los procesos de toma de decisiones. Dentro de este tipo de enfoques se encuentran:

- Teoría de la contingencia. El enfoque convencional de la teoría de la contingencia es funcionalista y asume que los sistemas de control gerenciales son adoptados para ayudar a los gerentes a alcanzar resultados organizacionales deseables u objetivos organizacionales. Así mismo, el diseño adecuado de los sistemas de control gerenciales están influidos por el contexto en el cual se encuentran inmersos (Chenhall, 2003).
- Incrementalismo. Esta teoría rechaza de plano el uso de la información de SyE en la toma de decisiones debido, principalmente, a los límites de las capacidades cognitivas humanas, a la sobre carga de información que el SyE de políticas públicas produce y a la distracción que esta información genera para el análisis de las políticas públicas (Moynihan, 2006). En últimas, los gerentes tienen poco tiempo para analizar la información de SyE y prefieren favorecer acuerdos del año anterior (inercia) y, por tanto, prefieren ignorar la información de SyE (Moynihan, 2006).

- Julnes y Holzer (2001). Uno de los dos principales marcos que ofrecen estos autores para explicar el precario uso de la información de desempeño es el marco racional/tecnocrático. Según este marco, las organizaciones pueden ser modificadas aplicando planeación racional basada en el análisis científico para alcanzar la eficiencia. Estos factores incluyen: orientación hacia objetivos, requerimientos externos, recursos, tipo y calidad de información, entre otros. Estos investigadores hacen énfasis en la importancia de la disponibilidad y la calidad de la información para usarla.

- Van de Walle y Van Dooren (2010). Estos autores tienen en cuenta la existencia de rutinas de uso de información y la institucionalización de la información. Así mismo, resaltan la importancia de las creencias individuales de los funcionarios para utilizar la información de SyE. En este sentido, las organizaciones y sus empleados pueden permanecer inmersos en una mentalidad de pobre desempeño, la cual se relaciona con una serie de interpretaciones y creencias sobre la organización, su desempeño y su ambiente, así como las creencias causales sobre las causas y las soluciones para superar el actual nivel de desempeño.

- Pollit (2006). Este investigador señala que la información de desempeño es muy poco valorada por los políticos y los grupos de ciudadanos. Adicionalmente, este autor tiene en cuenta cinco variables, utilizadas por Leviton y Hughes (1981), que influyen en el uso de la información de SyE por parte de los tomadores de decisiones: la relevancia de la información, la comunicación, el procesamiento de la información, la credibilidad de la información y el involucramiento de los usuarios.

- Speklé y Verbeeten (2009). De acuerdo con estos investigadores, si se cumplen tres condiciones organizacionales y se alcanza la “contractibility” hay mayores probabilidades de que la organización mejore su efectividad y que la información de SyE sea utilizada. Estas tres condiciones son: objetivos claros, medidas de desempeño adecuadas (que no se distorsionen) y control de la función de producción que transforma los efectos en resultados.

- Berman y Wang (2000). El estudio de estos autores sugiere que una alta capacidad técnica y una alta capacidad de apoyo por parte de los involucrados es un prerrequisito indispensable para que las organizaciones utilicen la información de SyE. La primera capacidad hace referencia a que las organizaciones deben relacionar “outputs” a las operaciones, compilar datos de manera oportuna, tener un equipo capaz de analizar los datos de desempeño y disponer de adecuada tecnología de información (Berman y Wang, 2000). La segunda capacidad se refiere al apoyo por parte de las cabezas de las organizaciones así como de los funcionarios elegidos en el uso de la información de SyE.

- Newcomer (1997). Esta investigadora hace énfasis en los aspectos económicos y racionales en el uso de la información de SyE. Particularmente, esta autora señala la importancia de: recursos disponibles, asistencia técnica adecuada, participación de los involucrados, así como apoyo político para desarrollar medidas de desempeño apropiadas y garantizar su sostenibilidad.

2. Enfoques sociológicos. Estos enfoques tratan con características y procesos sociales principalmente. Para los investigadores que trabajan estos enfoques, el marco institucional, la cultura y al ambiente organizacional resultan fundamentales para que la información de SyE se tome en cuenta en procesos relacionados con la toma de decisiones.

- Moynihan y Pandey (2010). Estos autores conceptualizan el uso de la información de desempeño como una forma de comportamiento organizacional. En este sentido, ellos sostienen que las creencias individuales, los atributos del trabajo, los factores organizacionales y las influencias ambientales tienen gran influencia en el uso de la información de SyE.

- Moynihan y Landuyt (2009). En este trabajo, el uso de la información de desempeño se caracteriza como un elemento del aprendizaje organizacional y las variables culturales predicen dicho uso. Específicamente, este estudio intenta probar la relación

entre dos tipos de variables y el uso de la información de SyE: las estructurales y las culturales. Las primeras hacen énfasis en los recursos y los sistemas de información de la organización; las segundas se enfocan en la orientación de la organización hacia la misión, la flexibilidad en la decisión y el aprendizaje en foros.

- Meyer y Roman (1977). Este documento sostiene que las estructuras formales de muchas organizaciones de la sociedad postindustrial reflejan dramáticamente los mitos de sus entornos institucionales en lugar de las demandas de sus actividades de trabajo. Particularmente, las organizaciones que reflejan ambientes institucionalizados mantienen brechas entre sus estructuras formales y sus actividades de trabajo cotidianas.
- Moynihan e Ingraham (2004). Estos autores utilizan el enfoque integrador para referirse a cómo los funcionarios usan los sistemas gerenciales para mejorar el desempeño y argumentan que el liderazgo efectivo se refleja a través de acciones que construyen y mejoran las habilidades organizacionales y los sistemas gerenciales. En este sentido, el reto de los líderes es integrar los sistemas gerenciales (financiero, recursos humanos, capital y tecnologías de la información) para alcanzar los objetivos organizacionales.
- Moynihan, Pandey y Wright (2012). Al igual que el trabajo anterior, estos autores hacen referencia sobre cómo el liderazgo transformacional puede llevar a un mayor uso de la información de desempeño a través del desarrollo de una cultura organizacional y la definición de objetivos más claros.
- Moynihan y Hawes (2010). Este estudio resalta la influencia del ambiente organizacional y el Networking en el uso de la información de SyE. Particularmente, estos autores buscan probar cómo los involucrados, las redes de trabajo y la complejidad del medio ambiente influyen en el uso de la información de desempeño por parte de los funcionarios públicos.

- Askim (2007). Hace énfasis en la importancia del apoyo de los líderes en los procesos de uso de la información de SyE. De acuerdo con este texto, existen estudios que muestran que la sola presencia las medidas de desempeño no necesariamente conducen a un uso efectivo. Así mismo, este autor intenta responder la pregunta: ¿qué tan importante es la información de desempeño para los políticos? Particularmente, este investigador encuentra que el uso de la información de desempeño por parte de los políticos no se limita a la etapa de pos-decisión, sino también en la etapa de definición de la agenda de política pública (Askim, 2007)

- Bourdeaux y Chikoto (2008). Este análisis señala la importancia del gobernador, el parlamento y el contexto político de los Estados a la hora de usar la información de SyE. Particularmente, estos investigadores intentan probar la relación entre el uso efectivo de la información de desempeño y la fragmentación política, la capacidad de usar dicha información de desempeño y la supervisión legislativa.

- Teoría del Comportamiento Planeado (Ajzen, 1991). Esta teoría ha tenido gran éxito para explicar varios comportamientos en psicología social como el comportamiento de reciclaje, el consumo verde, el uso del cinturón de seguridad, búsqueda de empleo, participación en elecciones, pérdida de peso y uso del condón (Kroll, 2012). La teoría del comportamiento planeado explica el comportamiento basado en la intención del individuo para desempeñarlo. Una actitud positiva de la persona hacia un comportamiento, la existencia de presión social y la existencia de un control de comportamiento percibido incrementa la intención de la persona a realizar dicho comportamiento, en este caso, el uso de la información de SyE.

- Teoría de la acción (Beyer y Trice, 1982). El trabajo de estos autores se enfoca en dos preguntas organizacionales: ¿qué características de las organizaciones impiden la utilización de investigaciones organizacionales? Y ¿qué se puede hacer para estimular a las organizaciones a utilizar estas investigaciones? Utilizando la teoría de la acción se observan cuatro componentes del comportamiento que influyen en la utilización de la información: la cognición (procesamiento de la información), los sentimientos

(vinculación afectiva), las elecciones (formulación y control de la estrategia) y las acciones (generación de la acción).

- Visión constructivista (Preskill y Torres, 2000). De acuerdo con este enfoque, se aprende no solo cuando los hallazgos del SyE son usados sino también se aprende cómo el compromiso con el proceso de SyE afecta tanto a los equipos como a los individuos. La evaluación es analizada como aprendizaje. El aprendizaje es construido individual y socialmente e implica un diálogo entre el evaluador y el coordinador del programa o política pública.

3. Enfoques multi teóricos. El argumento a favor de utilizar este tipo de enfoques es que se reduce el riesgo de no involucrar aspectos importantes de la realidad organizacional. El inconveniente es que hay un riesgo de convertirse en una mezcla muy compleja de elementos que explican un comportamiento determinado. Además, la utilización de estos enfoques lleva el riesgo inherente de mezclar teorías con diferentes premisas conceptuales básicas (Johansson y Siverbo, 2009)

- Johansson y Siverbo (2009). Estos autores estudian tres tipos de explicaciones para la utilización de la Evaluación de Desempeño Relativa (RPE)¹⁵³ en los gobiernos locales en Suecia:
 1. *Explicaciones racionales.* Se analizan aspectos como: presiones fiscales, disponibilidad de recursos, y niveles de outsourcing de los gobiernos locales. Estos aspectos los asocian con la probabilidad de utilizar RPE.
 2. *Explicaciones políticas.* Se estudian temas como: mayoría con ideología de izquierda en el concejo local y competencia política en los gobiernos locales. Estos aspectos los asocian con la probabilidad de utilizar RPE.
 3. *Explicaciones institucionales/culturales.* Se analizan tres aspectos: la tendencia a seguir el enfoque de moda en los gobiernos locales, las competencias administrativas y capacidades, y el desarrollo de rutinas que les permitan a las

¹⁵³ RPE: Relative Performance Evaluation.

organizaciones cambiar fácilmente. Estos aspectos los asocian con la probabilidad de utilizar RPE.

- Saliterer y Korac (2013). En este estudio, el uso de la información de desempeño depende de cuatro tipo de factores (ver Gráfica 3):
 1. *Factores ambientales*. Dentro de estos factores se contemplan: el tamaño de la organización y la salud financiera de la organización.
 2. *Factores inter organizacionales*. Estos factores incluyen la participación en corporaciones que desarrollan ciertas actividades en el mercado (sector privado), externalización (outsourcing) en la entrega de servicios locales y arreglos cooperativos.
 3. *Factores intra organizacionales*. Estos factores contemplan: la cultura racional, el estilo de implementación gerencial y el estilo de implementación legitimador.
 4. *Factores individuales*. Estos factores hacen referencia principalmente a actitudes a favor de la prácticas que pregona la Nueva Gestión Pública

Gráfica 1

Modelo de uso de la información de desempeño (PIU) de Saliterer y Korac (2013).

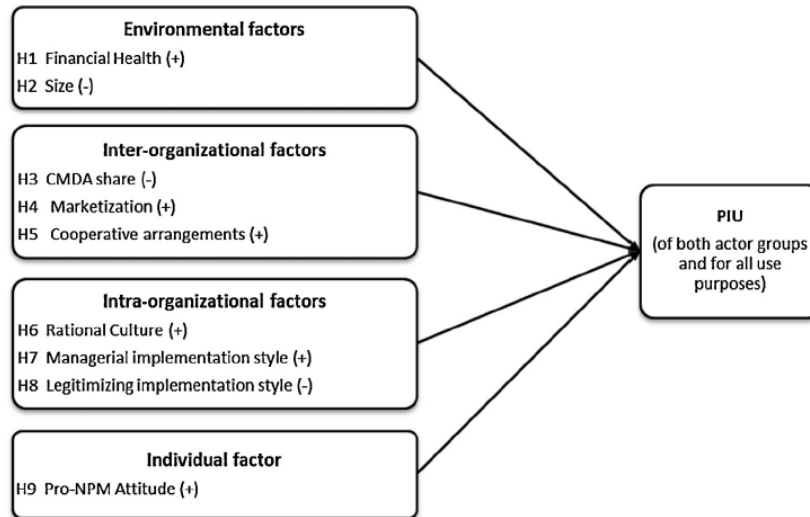


Fig. 1. Conceptual framework and hypotheses for explaining PIU.

Fuente: Saliterer y Korac (2013).

- Sandison (2006). Tiene en cuenta cuatro factores que afectan la utilización de la información de SyE:
 1. *Factores de calidad*. Son los factores que han recibido mayor atención en la literatura de uso de la información de SyE. Estos factores incluyen: propósito y diseño, participación, planeación, calidad de la evidencia, mecanismos de seguimiento y calidad de los evaluadores.
 2. *Factores relacionales*. Hacen referencia a las relaciones personales e interpersonales entre los evaluadores y los usuarios clave de la información de SyE. Estos factores incluyen también el papel e influencia de la unidad de evaluación. Finalmente, estos factores incluyen las redes de trabajo y las comunidades de práctica establecidas para fomentar el uso de la información de SyE.
 3. *Factores organizacionales*. Estos factores incluyen la cultura, la estructura de la unidad de evaluación y la gerencia del conocimiento.
 4. *Influencias externas*. Entre esos factores se inscriben la protección de la reputación (cuando hay reportes con críticas hacia la organización), la pérdida de

credibilidad hacia actores externos y donantes (cuando estos reportes con críticas afectan los fondos de la organización) y el papel de las poblaciones beneficiadas con el programa o política pública.

- Mark y Henry (2004). Al igual que Kirkhart (2000), los investigadores Mark y Henry prefieren hablar de la *influencia* de la evaluación más que del *uso* de la evaluación. De acuerdo con ellos, a diferencia de la visión estrecha del “*uso*” de las evaluaciones, la “*influencia*” de la evaluación incluye explícitamente tanto los cambios que se producen en un lugar y un marco de tiempo específicos de la evaluación como los cambios que tienen lugar en otros lugares y en otros momentos.

Estos autores propusieron un marco que incluyen los mecanismos subyacentes a través de los cuales los hallazgos y los procesos de la evaluación influyen sobre las acciones y las actitudes. En dicho marco se clasifican estos mecanismos en tres niveles de análisis: individual, interpersonal y colectivo. Además de estos tres niveles de análisis, se clasifican los mecanismos en cuatro clases: procesos de influencia general; procesos cognitivos y afectivos; procesos motivacionales; y procesos de comportamiento.

- Weiss (1982). En este trabajo, la autora se pregunta cómo toman decisiones los individuos. Para responder esta inquietud, hace una crítica al enfoque racional de toma de decisiones y sostiene que esta perspectiva presenta varias fallas porque: en un proceso de toma de decisiones hay una o más de las premisas de dicho enfoque que están ausentes, hay alta fragmentación de la autoridad, no hay identificación clara del grupo que asuma la responsabilidad de la decisiones, los objetivos de las políticas públicas son difusos; y el proceso de toma de decisiones es difuso, interactivo y multi-participativo.

En este contexto, los individuos toman decisiones utilizando varias estrategias como: la confianza en reglas implícitas, la improvisación, el ajuste mutuo, la ventana de soluciones (Kingdon y Thurber, 1984), entre otras. Por tal motivo, Weiss (1982) hace

recomendaciones para que la información de las evaluaciones sea utilizada, aunque no garantiza que sean realmente útiles: entender cuáles son las variables de política pública que son factibles de modificar, involucrar a los usuarios potenciales en el proceso de investigación, demostrar conocimiento sobre los límites de las recomendaciones, ofrecer recomendaciones prácticas, y escribir los resultados con claridad y sencillez.

- Teoría del diálogo (Moynihan, 2006). Esta teoría es una alternativa al incrementalismo y fue utilizada por autores como Moynihan (2006) para analizar el uso de la información de desempeño en la toma de decisiones. Esta teoría cuenta con las siguientes premisas:
 1. La vida organizacional se caracteriza por la existencia de la ambigüedad (March y Olsen, 1976). La ambigüedad se caracteriza por las diversas formas de pensamiento sobre un mismo fenómeno (Feldman, 1989).
 2. Cuando hay ambigüedad en la organización cada actor puede interpretar de manera diferente los datos y la información de desempeño. ¿Qué significa entonces desempeño?
 3. La información del desempeño no brinda explicaciones sobre: ¿Por qué ocurrió el desempeño?; ¿Cuál fue el contexto del desempeño? o ¿Cómo influyen los factores externos en el desempeño? La ausencia de esta información hace que sea difícil determinar qué significa realmente el desempeño (Moynihan, 2006).
 4. Las condiciones de ambigüedad y desacuerdo entre los actores se incrementa en el contexto de instituciones políticas que están diseñadas para controlarse entre sí y para representar diferentes puntos de vista (Moynihan, 2006).
 5. Mayor información (de SyE) reduce la ambigüedad pero no la elimina (Feldman, 1989)

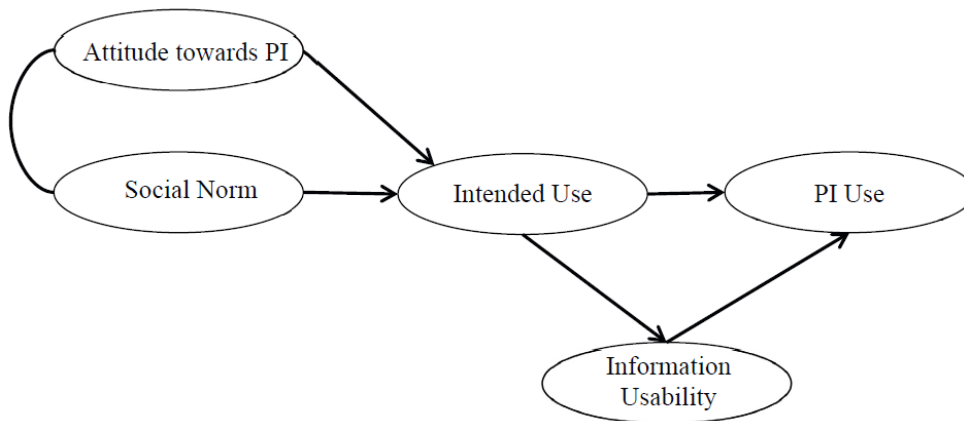
- Kroll (2012). Este trabajo busca explicar por qué, en algunos casos, la información de SyE es usada más regularmente que en otros. Según el investigador, aún se sabe muy poco sobre cómo la información de desempeño es usada para tomar decisiones. Este autor tuvo en cuenta tres factores en el momento de usar la información de SyE:

1. *Ambientales*. Aquí se estudia la forma cómo los gerentes se apropian e involucran en los procesos de medición del desempeño y qué tan cínicos son con respecto a las prácticas gerenciales de desempeño.
2. *Organizacionales*. En estos factores se analiza si los gerentes se perciben, ellos mismos, como servidores del Estado y si muestran una clara motivación hacia el servicio público.
3. *Individuales*. Estos factores analizan si los gerentes están a favor del aprendizaje cognitivo abstracto y si muestran altos niveles de inteligencia emocional.

Además, Kroll (2012) propuso una modificación al enfoque de Comportamiento Planeado de Ajzen (1991) para explicar el proceso de uso de la información de desempeño (ver Gráfica 2).

Gráfica 2

Enfoque modificado del comportamiento planeado para explicar el uso de la información de desempeño (PI)



Fuente: Kroll (2012).

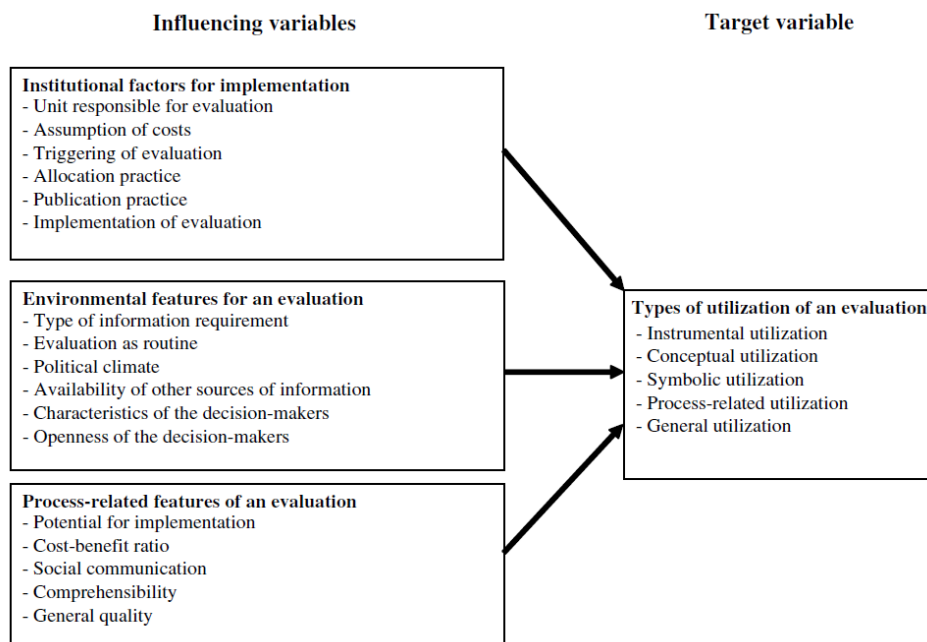
- Taylor (2011). Este trabajo tiene dos propósitos: examinar la frecuencia de utilización de la información de desempeño para la toma de decisiones interna de las agencias públicas y emprender una investigación sistemática sobre la importancia de los

factores específicos asociados al uso de la información de desempeño para la toma de decisiones. El autor señala la importancia de las influencias individuales, técnicas, culturales y externas. Esta investigación se basa en la literatura relacionada con el aprendizaje organizacional en la cual las organizaciones pueden aprender a través de estructuras apropiadas. De acuerdo con la autor, los factores que pueden influir en la utilización de la información de desempeño son:

1. Influencias individuales
 2. Influencias técnicas (sistemas de información de desempeño)
 3. Influencias culturales (cultura organizacional y apoyo de los actores involucrados)
 4. Influencias externas (ambiente político externo)
- Balthasar (2009). Para este investigador, las variables que influyen en la utilización de una evaluación son: los factores institucionales para la implementación (unidad responsable de la evaluación, supuestos sobre los costos, activación de la evaluación, práctica de asignación, práctica de publicación e implementación de la evaluación), características ambientales para una evaluación (tipo de requerimientos de información, evaluación como rutina, clima político, disponibilidad de otras fuentes de información, características de los tomadores de decisión y apertura de los tomadores de decisión) y características relacionadas con el proceso de la evaluación (potencial para la implementación, razón costo-beneficio, comunicación social, comprensibilidad y calidad general). Para un mejor detalle sobre el modelo teórico de este autor ver Gráfica 3.

Gráfica 3

Modelo teórico del uso de la información de SyE de Balthasar (2009)



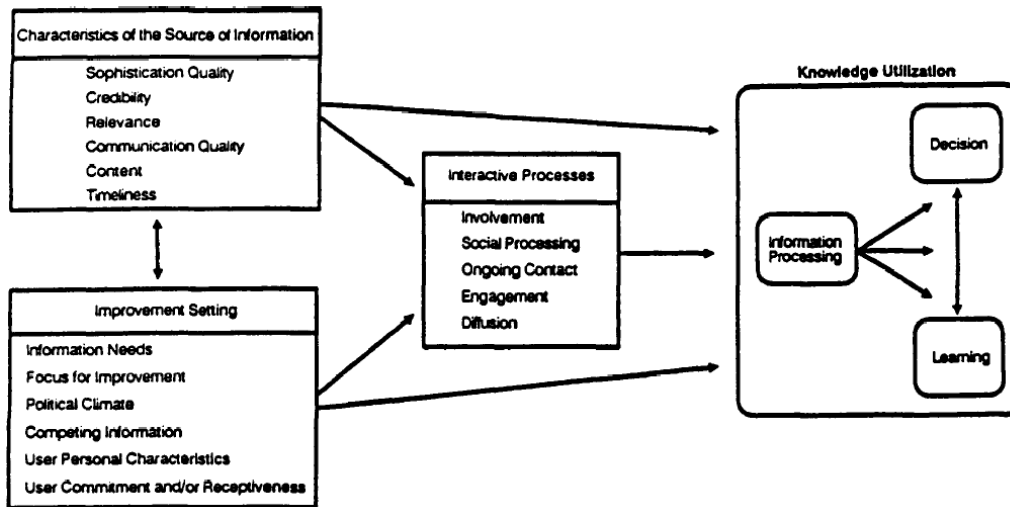
Fuente: Balthasar (2009)

- Cousins y Leithwood (1993). Aunque su modelo original sobre la utilización del conocimiento fue elaborado en 1986, Cousins y Leithwood realizaron algunos cambios en 1993.¹⁵⁴ Su modelo consta de 17 factores de utilización, los cuales se agrupan en tres factores más abstractos llamados: características de la fuente de información, características de la decisión o del escenario de la política pública, y proceso interactivo. Las tres categorías influyen directamente sobre la utilización del conocimiento pero, adicionalmente, las dos primeras categorías inciden, de forma indirecta, a través del proceso interactivo (Johnson, 1998) (ver Gráfica 4).

¹⁵⁴ Básicamente, se incluyó una tercera categoría denominada proceso interactivo. Este modelo ya se describió anteriormente en la sección de revisión de literatura de uso de la información de SyE.

Gráfica 4

Modelo de utilización del conocimiento de Cousins y Leithwood (1993)

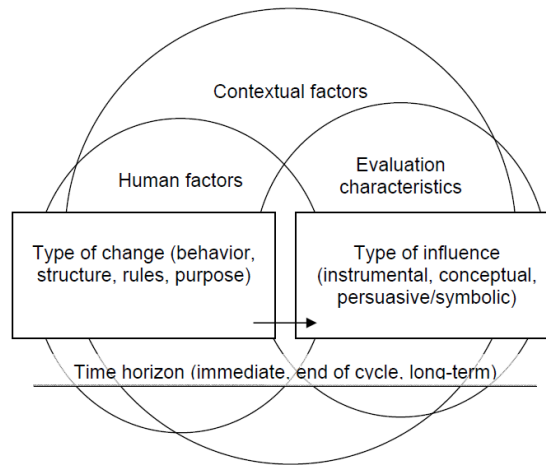


Fuente: Cousins y Leithwood (1993).

- Peck y Gorzalski (2009). Aunque el modelo de estos autores se basó en Kirkhart (2000) (descrito anteriormente), también se incluyen otros aspectos como los factores contextuales, los factores humanos y las características de la evaluación que pueden influir en el uso (o no uso) de los hallazgos de una evaluación. Adicionalmente, el tipo de cambios recomendados en las evaluaciones (comportamiento, estructura, reglas y propósito) puede determinar el grado de influencia de una evaluación (instrumental, conceptual y simbólico). Finalmente, el tiempo también importa en el tipo de uso de la información (ver Gráfica 5).

Gráfica 5

Marco Integrado de Uso de Evaluación de Peck y Gorzalski (2009)

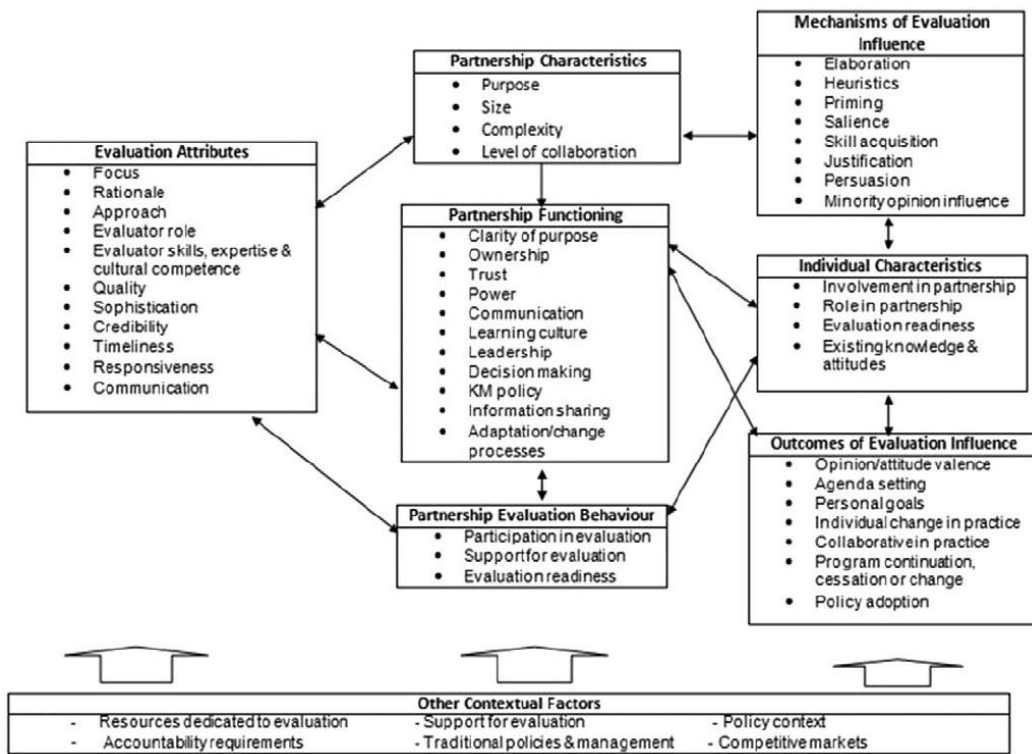


Fuente: Peck & Gorzalski (2009).

- Appleton-Dyer *et al.* (2012). Estos autores se basan en el concepto de influencia de Mark y Henry (2004) para elaborar su estudio. El modelo de estos investigadores propone la interacción de siete grupos de variables o categorías: atributos de la evaluación, características de la asociación (con otros actores involucrados), funcionamiento de dicha asociación, comportamiento de la evaluación de la asociación, mecanismos de influencia de la evaluación, características individuales, otros factores contextuales y resultados de la influencia de la evaluación (ver Gráfica 6).

Gráfica 6

Modelo de la influencia de la evaluación de Appleton-Dyer et al. (2012)

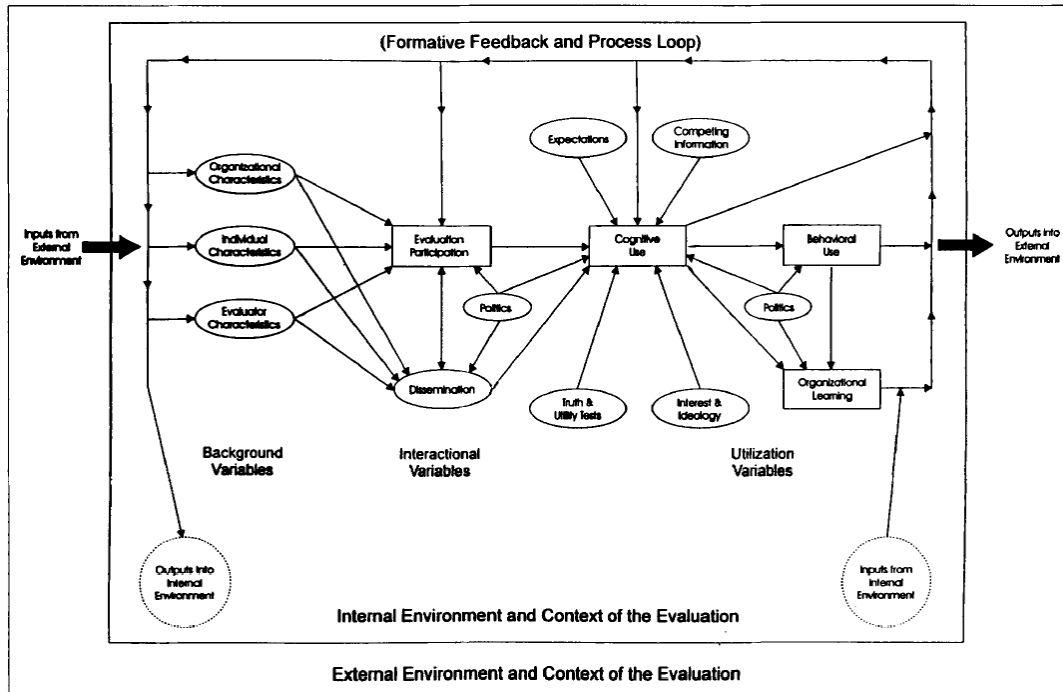


Fuente: Appleton-Dyer et al. (2012).

- Johnson (1998). Utilizando como base varios modelos que describen, tanto implícita como explícitamente, el proceso de utilización de la información de las evaluaciones, Johnson desarrolló una “meta modelación” (una especie de meta modelo) para referirse al proceso de desarrollo de un modelo a partir de otros modelos. Así mismo, esta meta modelación teórica contiene múltiples vínculos lo que la hace bastante compleja y tiene una gran influencia de la teoría fundamentada que utilizan los investigadores cualitativos. De acuerdo con el autor, los diferentes vínculos propuestos deben ser probados en futuras investigaciones (ver Gráfica 7).

Gráfica 7

Meta modelación teórica del proceso de utilización de las evaluaciones de Johnson (1998)



Fuente: Johnson (1998).

Anexo 3

Otras explicaciones que afectan el uso instrumental de la información de SyE

1. La adopción inicial de las prácticas de SyE

De acuerdo con Hojlund (2014), la forma como se hayan adoptado las prácticas de evaluación (y seguimiento) en una organización específica influye de manera directa en el tipo de uso de la información de SyE. En este sentido, se pueden distinguir cuatro modelos ideales sobre la adopción de prácticas de evaluación (y seguimiento) (Hojlund, 2014):

1.1. Adopción coercitiva (isomorfismo coercitivo). Cuando las prácticas de SyE se adoptan bajo presión directa o indirecta de una o varias organizaciones que trabajan en ese campo específico. En este caso, las prácticas de SyE se adoptan para evitar sanciones. En este tipo de adopción, el propósito del SyE es legitimar a la organización para asegurar su supervivencia (no uso y uso simbólico).

1.2. Adopción mimética (isomorfismo mimético). Cuando la organización adopta prácticas de SyE para imitar el éxito de otras organizaciones en un tema específico y de esta forma enfrentar la incertidumbre. En este caso, el uso de la información de SyE es legitimar las actividades de la organización (uso simbólico e instrumental)

1.3. Adopción normativa (isomorfismo normativo). Cuando la organización adopta prácticas de SyE recomendadas por asociaciones de profesionales o consultorías que trabajan en un tema específico. A diferencia del primer tipo de adopción, en este caso no hay una presión para adoptar alguna práctica en particular sino una necesidad percibida de hacerlo. En este tipo de adopción, el propósito del SyE dependerá mucho de la asociación o consultoría (no uso y uso conceptual)

1.4. Adopción voluntaria. Cuando la organización adopta prácticas de SyE de manera voluntaria para alcanzar las necesidades de la organización relacionadas con el conocimiento.

En este caso, la organización se legitima a través de su eficiencia, los productos que genere y los efectos que alcance (uso conceptual e instrumental)

Los tipos de adopción de prácticas de SyE, las presiones que influyen en cada tipo de adopción, el propósito de cada práctica y el tipo de uso de la información de SyE se pueden resumir en el Cuadro 1.

Cuadro 1

Tipos de adopción de prácticas de SyE y tipos de uso de la información

Tipos ideales de adopción de prácticas de SyE	Presiones que influyen en este tipo de adopción	Propósitos de estas prácticas	Tipo de uso de la información de SyE
Adopción coercitiva	Presión externa: alta Propensión interna a evaluar: baja	Legitimar a la organización para asegurar su supervivencia	No uso o uso simbólico
Adopción mimética	Presión externa: alta Propensión interna a evaluar: alta	Legitimar las actividades de la organización	Uso simbólico e instrumental
Adopción normativa	Presión externa: baja Propensión interna a evaluar: baja	Dependerá mucho de la asociación o consultoría	No uso o uso conceptual
Adopción voluntaria	Presión externa: baja Propensión interna a evaluar: alta	Legitimar a la organización a través de su eficiencia, los productos que genere y los efectos que alcance	Uso conceptual e instrumental

Fuente: Basado en Hojlund (2014).

De acuerdo con lo anterior, cuando la organización adopta prácticas de SyE de manera voluntaria es más fácil que la información de SyE se utilice de manera instrumental. En el otro extremo, cuando se adoptan prácticas de SyE de forma coercitiva (bajo presión externa) es más fácil que dicha información se utilice de manera simbólica.

2. Las características particulares de los programas y las políticas públicas

Las características particulares de los programas y políticas públicas pueden afectar el uso instrumental de la información de SyE y, por lo tanto, el propósito de la información de SyE al interior de la administración pública. De acuerdo con Askim (2007), cuando las organizaciones se caracterizan por desarrollar tareas tipo “hard core” como servicios técnicos, se espera un alto uso de la información de desempeño (uso instrumental); pero cuando las organizaciones se caracterizan por desempeñar tareas de “soft core”, como servicios sociales”, se observa un bajo uso de la información de SyE para propósitos de gestión.

Adicionalmente, y en el mismo sentido de Brunsson (2007), se espera que la utilización de información de forma directa e inmediata (uso instrumental) se incremente cuando se reduce la complejidad de la tarea (Greeve, 2003). Así mismo, según Askim (2007), cuando es más fácil observar el producto (output – outcome) que genera el programa o la política pública (ej. un calle, una escuela) habrá un mayor uso instrumental de la información de SyE.

Algunos autores consideran que existirá un mayor uso de la información de SyE para propósitos instrumentales siempre que se observe una alta “contractibility”, es decir, si el programa o la organización presentan: objetivos claros, medidas de desempeño adecuadas y control de la función de producción (Speckle y Verbeeten, 2009). De lo contrario, si el propósito del programa o la organización es difícil de medir, como por ejemplo “la creación de capital social”, los funcionarios del programa o del organismo probablemente usarán la información de SyE de manera simbólica (Hojlund, 2014).

Finalmente, pueden existir usos diferentes dependiendo de las necesidades, intereses y obligaciones de las posiciones de liderazgo y el contexto (Sandison, 2006). En este sentido, dentro de un programa u organización, los funcionarios encargados de la producción o implementación tienden a usar más la información de SyE de forma instrumental. Por su parte los altos gerentes buscan demostrar que llevan a cabo rigurosos procesos de SyE con el fin de legitimar (uso simbólico) el programa o la política que vienen desarrollando (Hojlund, 2014) (ver Cuadro 2).

Cuadro 2

Tipos de uso de la información de SyE, complejidad de las tareas y tipos de funcionarios

Tipo de uso de la información de SyE	Complejidad de la tarea a desarrollar	Nivel del funcionario
Instrumental	Media y baja	Nivel medio
Conceptual	Media y alta	Nivel medio y alto
Simbólico	Alta	Altos funcionarios

Fuente: Elaboración propia.

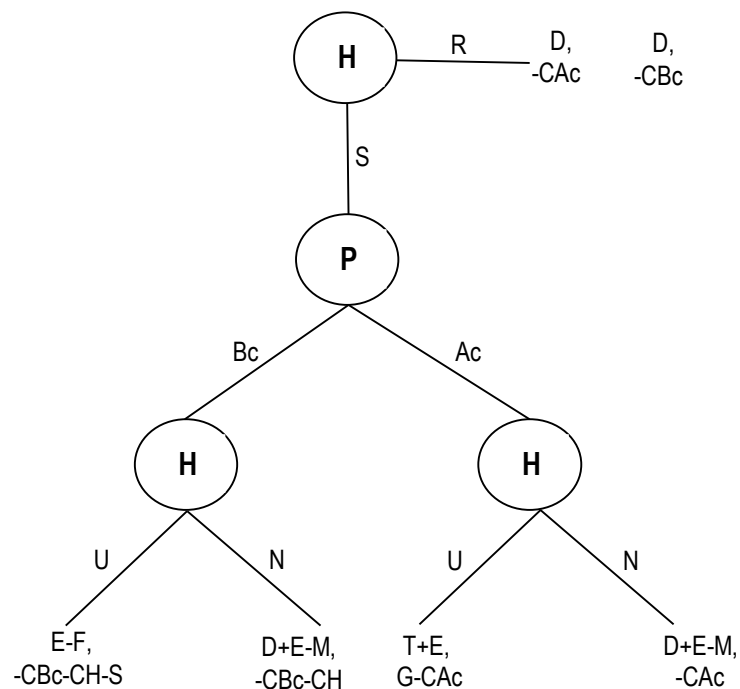
Anexo 4

Juego extensivo de la información de SyE parametrizado

De acuerdo con los parámetros definidos en la sección 3.2.1., el juego de la información de SyE en forma extensiva parametrizado se grafica así:

Gráfica 1

Juego extensivo de la información de SyE parametrizado



Fuente: Elaboración propia.

Una vez se elabora el juego extensivo de la información de SyE parametrizado, se formula el plan contingente respectivo para cada jugador:

$$e_H = (.., .., ..) = 2^3 = 8$$

$$e_P = (.., ..) = 2^1 = 2$$

Con esta información de los planes contingentes respectivos, se construye una tabla (forma larga) de 8 x 2:

Cuadro 1

Plan contingente del juego información de SyE en forma extensiva parametrizado

		P	
		Bc	Ac
H	SUU	E-F, -CBc-CH-S	T+E, G-CAc
	SUN	E-F, -CBc-CH-S	D+E-M, -CAc
	SNU	D+E-M, -CBc-CH	T+E, G-CAc
	SNN	D+E-M, -CBc-CH	D+E-M, -CAc
	RUU	D, -CBc	D, -CBc
	RUN	D, -CBc	D, -CBc
	RNU	D, -CBc	D, -CBc
	RNN	D, -CBc	D, -CBc

Fuente: Elaboración propia.

Si se desea que (SUU, Ac) sea un equilibrio de Nash en estrategias puras (**ENEP**), es decir que ninguno de los jugadores tenga incentivos para que se salga de la historia: “H solicita información de SyE a P, luego P genera información de SyE de Ac y, finalmente, H utiliza información de SyE para la toma de decisiones presupuestales”; se requiere lo siguiente:

$$i) G - CAc > -CBc - CH - S$$

Es decir que $S > CAc - (CBc + CH) - G$

$$-S < CBc + CH - CAc + G$$

$$ii) T + E > D + E - M$$

Es decir que $T > D - M$

$$M > D - T$$

iii) $T + E > D$

Es decir que $T > D - E$

Nótese que se llega a conclusiones similares que en el juego de forma estratégica parametrizado con respecto a P. En otras palabras, la penalidad que H le debe imponer a P por usar información de Bc (S) se debe incrementar cuando:

- La diferencia de costos de producir información aumenta, y
- La reputación de P cuando H utiliza información de SyE de alta calidad para la toma de decisiones presupuestales (G) se reduce.

Ahora, para **H** se obtiene lo siguiente:

Por ii), el castigo a H (aunque sea moral por parte de P) por pedir y no usar información de SyE (M) debe ser mayor a la diferencia entre su discrecionalidad (sesgo político) (D) y el premio (o satisfacción) por asignar de mejor manera los recursos presupuestales (sesgo técnico) (T). Si esta diferencia es muy alta, es decir, si D es muy importante para H, el castigo (M) también debe ser alto y viceversa.

De otra parte, si se quiere que (SUU, Ac) sea un equilibrio de Nash, por iii) es importante que el premio o reputación de H por asignar de mejor manera los recursos presupuestales (T) debe ser mayor a la diferencia entre su discrecionalidad por no usar información de SyE para la toma de decisiones (D) y la posibilidad de H de ejercer su autoridad sobre P (E)¹⁵⁵. Es decir, que si la discrecionalidad que tiene H para usar información de SyE es muy alta (o si H tiene una presión política muy alta sobre la asignación del presupuesto) con respecto a la posibilidad de ejercer su autoridad sobre H, su reputación (o el premio que se le debe otorgar)

¹⁵⁵ Se podría pensar en un director presupuestal técnico muy convencido de la importancia de usar la información de SyE (atributos individuales) con un carácter muy fuerte, apoyado por sus superiores (atributos políticos), que no se deje amedrentar por presiones políticas o sociales.

por asignar de mejor manera los recursos presupuestales debe ser también muy alta y viceversa.

Igualmente, si se quiere que la estrategia (SUU, Ac) sea un equilibrio de Nash de sub-juego perfecto (**ENSP**) y que sea un compromiso creíble, es decir que sobreviva a la inducción hacia atrás, se debe cumplir lo siguiente:

i) $T + E > D + E - M$

Es decir, que **$T > D - M$**

ii) $G - C_{Ac} > -C_{Bc} - C_H$

Es decir, que **$G > C_{Ac} - (C_{Bc} + C_H)$**

iii) $T + E > D$

Es decir, que **$T > D - E$**

Los puntos i) y iii) ya se discutieron anteriormente. El punto ii) quiere decir que para lograr que la estrategia (SUU, AC) sea un equilibrio de Nash en sub-juego perfecto (ENSP), el premio o reputación de P cuando H utiliza información de SyE de Ac en sus decisiones (G) debe ser mayor a la diferencia de costos de P de producir información de alta calidad con respecto a la de baja calidad. Si esta diferencia de costos es negativa (o nula), solamente se requiere que el premio o reputación de P cuando H utilice USE (G) de Ac no sea negativa. Al contrario, si esta diferencia de costos es muy alta, se requiere que el premio o reputación de P cuando H utilice USE de Ac (G) sea alta también.

Anexo 5

Juegos repetidos de la información de SyE

En un juego repetido, los jugadores observan el resultado de todas las jugadas pasadas antes que comience el siguiente movimiento. En el juego del uso de la información de SyE esto podría presentarse, por ejemplo, cuando existe alguna norma que procure una mayor conexión entre los procesos de SyE con los de presupuestación y por lo tanto, una interacción entre P y H con alguna frecuencia.

En esta parte del documento, se analizan dos tipos de juegos repetidos de la información de SyE: el juego repetido de la información de SyE en forma estratégica asociado al juego original y el juego repetido en forma estratégica asociado a la forma extensiva.

1. Juegos repetidos en forma estratégica asociado al juego original de la información de SyE

En términos formales, se puede describir este juego repetido en forma estratégica asociado al juego original de la siguiente forma:

Definición 3. Definimos el juego del uso de la información de SyE repetido en forma estratégica asociado al original como:

$$\Gamma_{re} = [N, (AP, AH), (UP, UH)]$$

Donde,

Jugadores (**N**) = Brinda información de SyE (P), Utiliza la información de SyE (H)

Estrategias de P (**AP**) = [Ac, Bc]

Estrategias de H (**AH**) = [SU, SN, RU, RN]

Pagos de P = **UP**

Pagos de H = **UH**

Con $AP \times AH = [AcSU, AcSN, AcRU, AcRN, BcSU, BcSN, BcRU, BcRN]$

Utilizando la información del documento, se obtiene el siguiente Cuadro:

Cuadro 1

Matriz del Γre del uso de la información de SyE

		H			
		RU	RN	SU	SN
P	Ac	3,4	3,4	6,2	1,6
	Bc	4,3	4,3	5,1	2,5

Fuente: Elaboración propia.

La combinación AcRU (3,4) significa que P elabora información de SyE de alta calidad (obteniendo un pago de 3) y que H no solicita información de SyE a P, pero H “utilizaría” la información de SyE en caso de haberla solicitado (y obtiene un pago de 4). Por otra parte, la estrategia BcRN (4,3) significa que P elabora información de SyE de baja calidad (obteniendo un pago de 4) y que H no solicita información de SyE a P, pero H “no utilizaría” la información de SyE en caso de haberla solicitado (y obtiene un pago de 3).

Una vez se obtiene la matriz de pagos del juego, se pueden buscar los diferentes tipos de equilibrios: el equilibrio en estrategias dominantes (EED), el equilibrio de Nash en estrategias puras (ENEP) y el equilibrio de Nash en estrategias mixtas (ENEM).

Con respecto al primer equilibrio, se observa que P no tiene una estrategia dominante ya que cuando H juega RU o RN o SN, P prefiere jugar Bc. Por otra parte, cuando H juega SU, P prefiere jugar Ac. No obstante, H sí tiene una estrategia dominante ya que independientemente lo que juegue P (Bc o Ac), H siempre preferirá jugar SN; es decir, prefiere solicitar y no usar la información de SyE. Por tal motivo:

$$EED = \Phi$$

Sin embargo, se puede afirmar que la estrategia **BcSN** es un equilibrio de Nash en estrategias puras (ENEP) ya que si alguno de los jugadores (P o H) se mueve de esta asignación terminan desmejorando su posición (ver Cuadro 1).

Al parametrizar este juego, obtenemos lo siguiente:

Cuadro 2

Parametrización del Jre del uso de la información de SyE

		H			
		RU	RN	SU	SN
P	Ac	-CAc, D	-CAc, D	G-CAc, T+E	-CAc, D+E-M
	Bc	-CBc, D	-CBc, D	-CBc-CH- S, E-F	-CBc-CH, D+E-M

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el Cuadro 2, no se puede establecer de manera definitiva la existencia de un equilibrio en estrategias dominantes (EED), ni tampoco se observa claramente la presencia de un equilibrio de Nash en estrategias puras (ENEP).

Se puede obtener el ENEM de la siguiente manera (ver Cuadro 3):

- ✓ Sea α la probabilidad de que P elija Ac.
- ✓ Sea $(1 - \alpha)$ la probabilidad de que P elija Bc.
- ✓ Sea β la probabilidad de que H elija RU.
- ✓ Sea γ la probabilidad de que H elija RN
- ✓ Sea λ la probabilidad de que H elija SU.
- ✓ Sea $(1 - \beta - \gamma - \lambda)$ la probabilidad de que H elija SN

Cuadro 3

Parametrización del Gre del uso de la información de SyE para ENEM

		H			
		RU β	RN γ	SU λ	SN $(1 - \beta - \gamma - \lambda)$
P	Ac α	-CAc, D	-CAc, D	G-CAc, T+E	-CAc, D+E-M
	Bc $1 - \alpha$	-CBc, D	-CBc, D	-CBc-CH- S, E-F	-CBc-CH, D+E-M

Fuente: Elaboración propia.

Entonces, para **P** se tiene lo siguiente:

La utilidad esperada cuando P juega Ac es:

$$\begin{aligned} \text{UEP}(\text{Ac}) &= (-\text{CAc})\beta - (\text{CAc})\gamma + (\text{G}-\text{CAc})\lambda + (-\text{CAc})(1-\beta-\gamma-\lambda) \\ \text{UEP}(\text{Ac}) &= -\beta\text{CAc} - \gamma\text{CAc} + \lambda\text{G} - \lambda\text{CAc} - \text{CAc} + \beta\text{CAc} + \gamma\text{CAc} + \lambda\text{CAc} \\ &= \lambda\text{G} - \text{CAc} \end{aligned}$$

La utilidad esperada cuando P juega Bc es:

$$\begin{aligned} \text{UEP}(\text{Bc}) &= (-\text{CBc})\beta - (\text{CBc})\gamma + (-\text{CBc}-\text{CH}-\text{S})\lambda + (-\text{CBc}-\text{CH})(1-\beta-\gamma-\lambda) \\ \text{UEP}(\text{Bc}) &= -\beta\text{CBc} - \gamma\text{CBc} - \lambda\text{CH} - \lambda\text{CBc} - \lambda\text{S} - \text{CBc} - \text{CH} + \beta\text{CBc} + \beta\text{CH} + \gamma\text{CBc} \\ &\quad + \gamma\text{CH} + \lambda\text{CBc} + \lambda\text{CH} = -\lambda\text{S} - \text{CBc} - \text{CH} + \beta\text{CH} + \gamma\text{CH} \end{aligned}$$

Finalmente, P jugará Ac si:

$$\begin{aligned} \text{UEP}(\text{Ac}) &> \text{UEP}(\text{Bc}) \\ \lambda\text{G} - \text{CAc} &> -\lambda\text{S} - \text{CBc} - \text{CH} + \beta\text{CH} + \gamma\text{CH} \\ \lambda\text{G} + \lambda\text{S} &> \text{CAc} - \text{CBc} - \text{CH} \quad (\text{suponiendo que } \beta = \gamma = 0) \\ \lambda(\text{G} + \text{S}) &> \text{CAc} - \text{CBc} - \text{CH} \\ \lambda &> (\text{CAc} - \text{CBc} - \text{CH}) / (\text{G} + \text{S}) \end{aligned}$$

Entonces, resolviendo las derivadas respectivas se tiene,

$$\text{➤ } \frac{\partial \lambda}{\partial \text{CAc}} = 1/(\text{G} + \text{S}) > 0.$$

Esto quiere decir que cuando se incrementan los costos de producir la información de SyE de alta calidad (CAc), se incrementa la probabilidad de que H elija SU.

$$\text{➤ } \frac{\partial \lambda}{\partial \text{CBc}} = -1/(\text{G} + \text{S}) < 0.$$

Esto quiere decir que cuando se incrementan los costos de producir la información de SyE de baja calidad (CBc), se reduce la probabilidad de que H elija SU.

$$\text{➤ } \frac{\partial \lambda}{\partial \text{CH}} = -1/(\text{G} + \text{S}) < 0.$$

Esto quiere decir que cuando se incrementan los costos de adaptar la información de SyE de baja calidad (para P) de acuerdo con las solicitudes de H (CH), se reduce la probabilidad de que H elija SU.

Lo descrito anteriormente parecería algo contra intuitivo de no ser por el supuesto que hicimos al comienzo: $CBc + CH > CAc$. En este sentido, lo que queda claro es que cuando se reduce la diferencia de costos de producir información de SyE, se aumenta la probabilidad de que H elija SU. Para lograr esto, se debe incrementar CAc y reducir $- CBc - CH$.

Continuando con las demás derivadas:

$$\text{➤ } \frac{\partial \lambda}{\partial G} = - [(CAc - CBc - CH) / (G + S)^2] > 0. \quad \text{Suponiendo que } CBc + CH > CAc$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa el premio de P cuando H utiliza la información de SyE de alta calidad (G), se aumenta la probabilidad de que H elija SU.

$$\text{➤ } \frac{\partial \lambda}{\partial S} = - [(CAc - CBc - CH) / (G + S)^2] > 0. \quad \text{Suponiendo que } CBc + CH > CAc$$

Esto quiere decir que cuando se aumenta la penalidad que H le impone a P por usar información de baja calidad para la toma de decisiones (S), se incrementa la probabilidad de que H elija SU.

En resumen, si se busca que la probabilidad de que H solicite información de SyE y la use para la toma de decisiones sea muy alta entonces,

$$CAc - CBc - CH / (G + S) < \lambda$$

$$CAc - CBc - CH < (G + S)$$

$$CAc - CBc - CH - G < S \quad \text{(i)}$$

Es decir, que la penalidad que H le impone a P por usar información de SyE de baja calidad (S) debe ser mayor a la diferencia de costos de producir información de alta calidad con respecto a la de baja calidad (suponiendo $G = 0$). De otra parte, si el premio o reputación de

P cuando H utiliza información de SyE de alta calidad (G) es muy bajo, la penalidad que H le impone a P debe ser muy alta y viceversa.

En otras palabras, la penalidad que H le debe imponer a P por usar información de Bc se debe incrementar cuando la diferencia de costos de producir información aumenta y cuando la reputación de P se reduce.

De acuerdo con lo anterior, la probabilidad de que H solicite información de SyE y la use para la toma de decisiones sea muy alta depende, casi exclusivamente, de los atributos racionales (CAc, CBc y CH) y organizacionales (G y S)¹⁵⁶ que influyen en el uso de la información de SyE.

Ahora, para **H** se tiene lo siguiente:

La utilidad esperada de H cuando juega RU es:

$$UEH(RU) = \alpha D + (1 - \alpha) D$$

$$UEH(RU) = D$$

La utilidad esperada de H cuando juega RN es:

$$UEH(RN) = \alpha D + (1 - \alpha) D$$

$$UEH(RN) = D$$

La utilidad esperada de H cuando juega SU es:

$$UEH(SU) = \alpha(T + E) + (1 - \alpha)(E - F)$$

$$UEH(SU) = \alpha T + \alpha E + E - F - \alpha E + \alpha F = \alpha T + E - F + \alpha F$$

La utilidad esperada de H cuando juega SN es:

$$UEH(SN) = \alpha(D + E - M) + (1 - \alpha)(D + E - M)$$

$$UEH(SN) = D + E - M$$

¹⁵⁶ G se puede relacionar con un atributo individual.

Finalmente, H jugará SU si

$$\text{UEH(SU)} > \text{UEH(RU)}; \text{UEH(SU)} > \text{UEH(RN)}; \text{ y } \text{UEH(SU)} > \text{UEH(SN)};$$
$$\alpha T + E - F + \alpha F > D \text{ y } \alpha T + E - F + \alpha F > D + E - M$$

Es decir,

$$\alpha T + E - F + \alpha F > D + E - M$$
$$\alpha(T + F) > D - M + F$$
$$\alpha > [(D - M + F) / (T + F)]$$

y

$$\alpha T + E - F + \alpha F > D$$
$$\alpha(T + F) > D - E + F$$
$$\alpha > [(D - E + F) / (T + F)]$$

Entonces, resolviendo las derivadas respectivas tenemos,

$$\text{➤ } \frac{\partial \alpha}{\partial T} = - [(D - M + F) / (T + F)^2] < 0. \text{ Suponiendo que } M < D + F$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa el premio (reputación) de H por asignar de manera adecuada los recursos presupuestales (T), se reduce la probabilidad de que P elija Ac.

$$\text{➤ } \frac{\partial \alpha}{\partial D} = [1 / (T + F)] > 0.$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa la discrecionalidad de H para usar (o no) la información de SyE (D), aumenta la probabilidad de que P elija Ac.

$$\text{➤ } \frac{\partial \alpha}{\partial M} = - [1 / (T + F)] < 0.$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa la penalidad a H por solicitar y no usar la información de SyE (M), se reduce la probabilidad de que P elija Ac.

$$\text{➤ } \frac{\partial \alpha}{\partial F} = [(T - D + M) / (T + F)^2] > 0. \text{ Suponiendo que } M > D - T$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa el costo para H por usar información de SyE de baja calidad en la toma de decisiones presupuestales (F), se aumenta la probabilidad de que P elija Ac.

$$\text{➤ } \frac{\partial \alpha}{\partial E} = - [1 / (T + F)] < 0.$$

Esto quiere decir que cuando se incrementa la posibilidad de H de ejercer su autoridad sobre P (E), se reduce la probabilidad de que P elija Ac.

En resumen, si se busca que la probabilidad de que P genere información de alta calidad sea muy alta, entonces,

$$[(D - M + F) / (T + F)] < \alpha$$

$$(D - M + F) < (T + F)$$

$$\mathbf{M > D - T \text{ (ii)}}$$

Y

$$[(D - E + F) / (T + F)] < \alpha$$

$$(D - E + F) > (T + F)$$

$$\mathbf{T > D - E \text{ (iii)}}$$

De acuerdo con (ii), el castigo a H (aunque sea moral por parte de P) por pedir y no usar información de SyE (M) debe ser mayor a la diferencia entre su discrecionalidad (sesgo político) (D) y el premio (o satisfacción) por asignar de mejor manera los recursos presupuestales (sesgo técnico) (T). Si esta diferencia es muy alta, es decir, si D es muy importante para H, el castigo (M) también debe ser alto y viceversa.

Ahora bien, aunque como se dijo anteriormente, es importante que se cumpla $M > D - T$ para incrementar la posibilidad de que P elija Ac, este castigo (M) no debe ser demasiado alto ya que impediría que H tuviese alguna flexibilidad en caso de presentarse un choque económico y/o social en la economía. Por tal motivo, es importante tener en cuenta el otro supuesto: M

$< D + F$. Si fuese al contrario ($M > D + F$), H tendría muy pocos incentivos para utilizar la información que P elabora.

Finalmente, por iii) es importante que el premio o reputación de H por asignar de mejor manera los recursos presupuestales (T) debe ser mayor a la diferencia entre su discrecionalidad por no usar información de SyE para la toma de decisiones (D) y la posibilidad de H de ejercer su autoridad sobre P (E). Es decir, que si la discrecionalidad que tiene H para usar información de SyE es muy alta (o si H tiene una presión política muy alta sobre la asignación del presupuesto) con respecto a la posibilidad de ejercer su autoridad sobre H, su reputación (o el premio que se le debe otorgar) por asignar de mejor manera los recursos presupuestales debe ser también muy alto y viceversa.

En últimas, si se busca que sea alta la probabilidad de que P produzca información de alta calidad, se deben tener en cuenta, casi exclusivamente los atributos políticos (D y E) y los atributos organizacionales (M y T) que influyen en el uso de la información de SyE¹⁵⁷.

2. Juegos repetidos en forma estratégica asociado al juego extensivo de la información de SyE

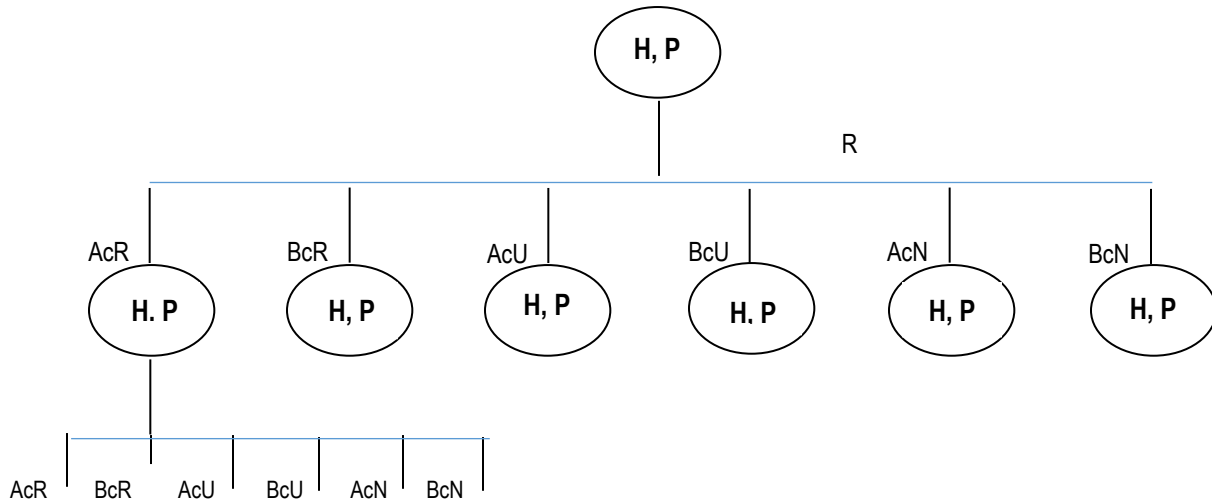
Después de analizar el juego de la información de SyE en forma estratégica y en forma extensiva, y obtener así algunos elementos fundamentales de análisis, se diseña ahora el mismo juego forma extensiva pero de manera repetida (dos veces) para observar si se obtienen elementos de análisis adicionales que contribuyan al estudio.

En este caso, la Grafica 1 muestra una historia en donde H y P juegan dos veces de manera simultánea. En un primer juego, H y P juegan de manera simultánea o estratégica pero, a diferencia de un juego estratégico “tradicional”, existe una segunda posibilidad de que H y P puedan volver a jugar simultáneamente pero teniendo en cuenta lo sucedido en el primer juego.

¹⁵⁷ T también se puede relacionar con un atributo individual.

Gráfica 1

Juegos repetidos de la información de SyE



Fuente: Elaboración propia.

En términos formales, se puede describir este juego repetido de la siguiente forma:

Definición 4. Definimos el juego del uso de la información de SyE en forma repetida asociado al extensivo como:

$$\Gamma_{\text{rex}} = [\mathbf{N}, \mathbf{An}, \mathbf{H}, \mathbf{F}, \mathbf{J}]$$

Donde,

Jugadores (**N**) = Brinda información de SyE (**P**), Utiliza la información de SyE (**H**)¹⁵⁸

An es el conjunto de estrategias disponibles para los jugadores:

Estrategias de H (**AH**) = [R, U, N]

Estrategias de P (**AP**) = [Ac, Bc]

¹⁵⁸ Es importante tener en cuenta que, debido a la forma como se cuenta la historia en el juego extensivo, H juega primero, lo cual repercute en el orden de los pagos. Esto fue diferente en el juego estratégico de ISE ya que P comenzaba en el orden de los pagos.

H es el conjunto de historias:

$$H = \left\{ \emptyset, AcR, BcR, AcU, BcU, AcN, BcN, AcRAcR, AcRBcR, AcRAcU, AcRBcU, AcRAcN, \right. \\ \left. AcRBcN, BcRAcR, BcRBcR, BcRAcU, BcRBcU, BcRAcN, BcRBcN, AcUAcR, \right. \\ \left. AcUBcR, AcUAcU, AcUBcU, AcUAcN, AcUBcN, BcUAcR, BcUBcR, BcUAcU, \right. \\ \left. BcUBcU, BcUAcN, BcUBcN, AcNAcR, AcNBcR, AcNAcU, AcNBcU, AcNAcN, \right. \\ \left. AcNBcN, BcNAcR, BcNBcR, BcNAcU, BcNBcU, BcNAcN, BcNBcN \right\}$$

F es el conjunto de historias finales:

$$F = \left\{ \begin{array}{c} AcRAcR, AcRBcR, AcRAcU, AcRBcU, AcRAcN, \\ AcRBcN, BcRAcR, BcRBcR, BcRAcU, BcRBcU, BcRAcN, BcRBcN, AcUAcR, \\ AcUBcR, AcUAcU, AcUBcU, AcUAcN, AcUBcN, BcUAcR, BcUBcR, BcUAcU, \\ BcUBcU, BcUAcN, BcUBcN, AcNAcR, AcNBcR, AcNAcU, AcNBcU, AcNAcN, \\ AcNBcN, BcNAcR, BcNBcR, BcNAcU, BcNBcU, BcNAcN, BcNBcN \end{array} \right\}$$

$$H \setminus F = \{\emptyset, AcR, BcR, AcU, BcU, AcN, BcN\}$$

J: $H \setminus F \rightarrow N$ es la correspondencia jugador:

$$\begin{array}{ll} \emptyset & \rightarrow H,P \\ AcR & \rightarrow H,P \\ BcR & \rightarrow H,P \\ AcU & \rightarrow H,P \\ BcU & \rightarrow H,P \\ AcN & \rightarrow H,P \\ BcN & \rightarrow H,P \end{array}$$

Con esta información, se obtiene la estrategia típica de cada jugador:

$$e_P = (\dots, \dots, \dots, \dots, \dots, \dots, \dots) = 2^3 = 128$$

$$e_H = (\dots, \dots, \dots, \dots, \dots, \dots, \dots) = 3^7 = 2.187$$

Con esta información de los planes contingentes respectivos, se construye una tabla (forma larga) de 128 x 2.187. Por motivos de espacio, solamente se registra una pequeña porción de

esta. Pero antes, se incluye nuevamente la información con los pagos del juego en forma estratégica original que se había elaborado al comienzo del texto (Cuadro 4) para tener a la mano la información requerida:

Cuadro 4

Matriz del Γ e del uso de la información de SyE

		H		
		R	U	N
P				
	Ac	3,4	6,2	1,6
	Bc	4,3	5,1	2,5

Fuente: Elaboración propia.

Ahora, se elabora una parte de la tabla del juego repetido de la información de SyE en forma extensiva suponiendo que el factor de descuento $\delta = 1$ (Cuadro 5):

Cuadro 5

Plan contingente del juego información de SyE repetido (dos veces) en forma extensiva (con $\delta = 1$). Pequeña muestra de la versión larga

		H			
		<u>R</u> <u>R</u> <u>R</u> <u>R</u> <u>R</u> <u>R</u> <u>R</u> <u>R</u>	<u>U</u> <u>N</u> <u>U</u> <u>N</u> <u>U</u> <u>N</u> <u>U</u>	<u>N</u> <u>N</u> <u>N</u> <u>N</u> <u>N</u> <u>N</u> <u>N</u> <u>N</u>	R <u>U</u> <u>N</u> <u>R</u> <u>U</u> <u>N</u> <u>R</u>
P	0 AcR BcR AcU BcU AcN BcN				
	<u>Ac</u> <u>Ac</u> Ac Ac Ac Ac Ac	$\binom{3}{4} + \binom{3}{4} = 6,8$	$\binom{6}{2} + \binom{1}{6} = 7,8$	$\binom{1}{6} + \binom{1}{6} = 2,12^*$	$\binom{3}{4} + \binom{1}{6} = 4,10$
	<u>Ac</u> Bc Ac Bc Ac <u>Bc</u> Ac	$\binom{3}{4} + \binom{4}{3} = 7,7$	$\binom{6}{2} + \binom{2}{5} = 8,7$	$\binom{1}{6} + \binom{2}{5} = 3,11^*$	$\binom{3}{4} + \binom{5}{1} = 8^*,5$
	<u>Bc</u> Ac Bc Ac <u>Bc</u> Ac Bc	$\binom{4}{3} + \binom{4}{3} = 8^*,6$	$\binom{5}{1} + \binom{5}{1} = 10^*,2$	$\binom{2}{5} + \binom{2}{5} = 4^*,10^*$	$\binom{4}{3} + \binom{2}{5} = 6,8$
	Bc Bc Bc Bc Bc Bc Bc	$\binom{4}{3} + \binom{4}{3} = 8^*,6$	$\binom{5}{1} + \binom{5}{1} = 10^*,2$	$\binom{2}{5} + \binom{2}{5} = 4^*,10^*$	$\binom{4}{3} + \binom{2}{5} = 6,8$

Fuente: Elaboración propia.

El pago (6,8) que se observa en el Cuadro 2 (fila 3, columna 2) se obtuvo de sumar los pagos obtenidos en el primer juego (3,4), con la estrategia AcR, y los pagos obtenidos en el segundo juego (3,4) con la misma estrategia. Por su parte, el pago (10,2) que se observa en el Cuadro (fila 5, columna 3) se obtuvo de sumar los pagos obtenidos en el primer juego (5,1), con la estrategia BcU, y los pagos obtenidos en el segundo juego (5,1) con la misma estrategia. Finalmente, el pago (3,11) que se observa en el Cuadro (fila 4, columna 4) se obtuvo de sumar los pagos obtenidos en el primer juego (1,6), con la estrategia AcN, y los pagos obtenidos en el segundo juego (2,5) con la estrategia BcN.¹⁵⁹

Aunque es una pequeña muestra, se observan dos equilibrios de Nash que se encuentran señalados con asterisco (*) en el Cuadro anterior y cuyos pagos son los mismos (4,10). Se puede decir entonces que la estrategia BcN es un equilibrio de Nash (con $\delta = 1$) tanto en el primero como en el segundo juego.

¹⁵⁹ Para el segundo juego es importante tener en cuenta el orden establecido en la fila 2, columna1 del Cuadro 2.

Aunque la versión anterior no permite realizar un análisis completo del juego, también hay que tener en cuenta que es muy engorroso trabajar con una tabla de 128 x 2.187. Por tal motivo, se puede utilizar una versión corta del juego que se presenta a continuación:

Cuadro 6

Plan contingente del juego información de SyE repetido (dos veces) en forma extensiva ($\delta = 1$). Versión corta

		H								
		RR	RU	RN	UR	UU	UN	NR	NU	NN
P	Ac Ac	$\binom{3}{4} + \binom{3}{4}$ = 6,8	$\binom{3}{4} + \binom{6}{2}$ = 9,6	$\binom{3}{4} + \binom{1}{6}$ = 4,10	$\binom{6}{2} + \binom{3}{4}$ = 9,6	$\binom{6}{2} + \binom{6}{2}$ = 12*,4	$\binom{6}{2} + \binom{1}{6}$ = 7,8	$\binom{1}{6} + \binom{3}{4}$ = 4,10	$\binom{1}{6} + \binom{6}{2}$ = 7,8	$\binom{1}{6} + \binom{1}{6}$ = 2,12*
	Ac Bc	$\binom{3}{4} + \binom{4}{3}$ = 7,7	$\binom{3}{4} + \binom{5}{1}$ = 8,5	$\binom{3}{4} + \binom{2}{5}$ = 5,9	$\binom{6}{2} + \binom{4}{3}$ = 10*,5	$\binom{6}{2} + \binom{5}{1}$ = 11,3	$\binom{6}{2} + \binom{2}{5}$ = 8*,7	$\binom{1}{6} + \binom{4}{3}$ = 5,9	$\binom{1}{6} + \binom{5}{1}$ = 6,7	$\binom{1}{6} + \binom{2}{5}$ = 3,11*
	Bc Ac	$\binom{4}{3} + \binom{3}{4}$ = 7,7	$\binom{4}{3} + \binom{6}{2}$ = 10*,5	$\binom{4}{3} + \binom{1}{6}$ = 5,9	$\binom{5}{1} + \binom{3}{4}$ = 8,5	$\binom{5}{1} + \binom{6}{2}$ = 11,3	$\binom{5}{1} + \binom{1}{6}$ = 6,7	$\binom{2}{5} + \binom{3}{4}$ = 5,9	$\binom{2}{5} + \binom{6}{2}$ = 8*,7	$\binom{2}{5} + \binom{1}{6}$ = 3,11*
	Bc Bc	$\binom{4}{3} + \binom{4}{3}$ = 8*,6	$\binom{4}{3} + \binom{5}{1}$ = 9,4	$\binom{4}{3} + \binom{2}{5}$ = 6*,8	$\binom{5}{1} + \binom{4}{3}$ = 9,4	$\binom{5}{1} + \binom{5}{1}$ = 10,2	$\binom{5}{1} + \binom{2}{5}$ = 7,6	$\binom{2}{5} + \binom{4}{3}$ = 6*,8	$\binom{2}{5} + \binom{5}{1}$ = 7,6	$\binom{2}{5} + \binom{2}{5}$ = 4*,10*

Fuente: Elaboración propia.

En esta versión corta del juego de la información de SyE repetido en forma extensiva se observa que solamente existe un equilibrio de Nash (4,10), cuando se utiliza la estrategia BcN tanto para el primer juego como para el segundo, cuando $\delta = 1$.

$$\mathbf{ENEP} = \{BcN, BcN\}$$

No es difícil deducir, por lo que se ha visto a lo largo del ejercicio, que este mismo equilibrio también es un equilibrio de Nash en estrategias mixtas y equilibrio de Nash en sub-juego perfecto.

$$\mathbf{ENEM} = \mathbf{ENSP} = \{BcN, BcN\}$$

Pero...¿Qué sucedería si $\delta \neq 1$? Por ejemplo si $\delta = 3$:

Cuadro 7

Plan contingente del juego información de SyE repetido (dos veces) en forma extensiva ($\delta = 3$). Versión corta

		H								
		RR	RU	RN	UR	UU	UN	NR	NU	NN
P	Ac Ac	$\binom{3}{4} + \binom{9}{12}$ = 12,16	$\binom{3}{4} + \binom{18}{6}$ = 21,10	$\binom{3}{4} + \binom{3}{18}$ = 6,22	$\binom{6}{2} + \binom{9}{12}$ = 15,14	$\binom{6}{2} + \binom{18}{6}$ = 24*,8	$\binom{6}{2} + \binom{3}{18}$ = 9,20	$\binom{1}{6} + \binom{9}{12}$ = 10,18	$\binom{1}{6} + \binom{18}{6}$ = 19,12	$\binom{1}{6} + \binom{3}{18}$ = 3,24*
	Ac Bc	$\binom{3}{4} + \binom{12}{9}$ = 15,13	$\binom{3}{4} + \binom{15}{3}$ = 18,7	$\binom{3}{4} + \binom{6}{15}$ = 9,19	$\binom{6}{2} + \binom{12}{9}$ = 18*,11	$\binom{6}{2} + \binom{15}{3}$ = 21,5	$\binom{6}{2} + \binom{6}{15}$ = 12*,17	$\binom{1}{6} + \binom{12}{6}$ = 13,12	$\binom{1}{6} + \binom{15}{3}$ = 16,9	$\binom{1}{6} + \binom{6}{15}$ = 7,21*
	Bc Ac	$\binom{4}{3} + \binom{9}{12}$ = 13,15	$\binom{4}{3} + \binom{18}{6}$ = 22*,9	$\binom{4}{3} + \binom{3}{18}$ = 7,21	$\binom{5}{1} + \binom{9}{12}$ = 14,13	$\binom{5}{1} + \binom{18}{6}$ = 23,7	$\binom{5}{1} + \binom{3}{18}$ = 8,19	$\binom{2}{5} + \binom{9}{12}$ = 11,17	$\binom{2}{5} + \binom{18}{6}$ = 20*,11	$\binom{2}{5} + \binom{3}{18}$ = 5,23*
	Bc Bc	$\binom{4}{3} + \binom{12}{9}$ = 16*,12	$\binom{4}{3} + \binom{15}{3}$ = 19,6	$\binom{4}{3} + \binom{6}{15}$ = 10*,18	$\binom{5}{1} + \binom{12}{9}$ = 17,10	$\binom{5}{1} + \binom{15}{3}$ = 15,4	$\binom{5}{1} + \binom{6}{15}$ = 11,16	$\binom{2}{5} + \binom{12}{9}$ = 14*,14	$\binom{2}{5} + \binom{15}{3}$ = 17,8	$\binom{2}{5} + \binom{6}{15}$ = 8*,20*

Fuente: Elaboración propia.

En este caso, se observa también que solamente existe un equilibrio de Nash (8,20), cuando se utiliza la estrategia BcN tanto para el primer juego como para el segundo, cuando $\delta = 3$. Esto es así porque la dominancia de BcN es bastante fuerte y un cambio en el factor de descuento no tiene mayores efectos en dicho equilibrio.

$$\mathbf{ENEP} = \{BcN, BcN\} \quad \delta = 3$$

Ahora bien, si $\delta = 0.5$, tenemos:

Cuadro 8

Plan contingente del juego información de SyE repetido (dos veces) en forma extensiva ($\delta = 0.5$). Versión corta

		H								
		RR	RU	RN	UR	UU	UN	NR	NU	NN
P	Ac Ac	$\binom{3}{4} + \binom{1.5}{2}$ = 4,5,6	$\binom{3}{4} + \binom{3}{1} =$ 6,5	$\binom{3}{4} + \binom{0.5}{3}$ = 3,5,7	$\binom{6}{2} + \binom{1.5}{2}$ = 7,5,4	$\binom{6}{2} + \binom{3}{1} =$ 9*,3	$\binom{6}{2} + \binom{0.5}{3}$ = 6,5,5	$\binom{1}{6} + \binom{1.5}{2}$ = 2,5,8	$\binom{1}{6} + \binom{3}{1} =$ 4,7	$\binom{1}{6} + \binom{0.5}{3}$ = 1,5,9*
	Ac Bc	$\binom{3}{4} + \binom{2}{1.5}$ = 5,5,5	$\binom{3}{4} + \binom{2.5}{0.5}$ = 5,5,4,5	$\binom{3}{4} + \binom{1}{2.5}$ = 4,6,5	$\binom{6}{2} + \binom{2}{1.5}$ = 8,3,5	$\binom{6}{2} + \binom{2.5}{0.5}$ = 8,5,2,5	$\binom{6}{2} + \binom{1}{2.5}$ = 7*,4,5	$\binom{1}{6} + \binom{2}{1.5}$ = 3,7,5	$\binom{1}{6} + \binom{2.5}{0.5}$ = 3,5,6,5	$\binom{1}{6} + \binom{1}{2.5}$ = 2,8,5*
	Bc Ac	$\binom{4}{3} + \binom{1.5}{1.5}$ = 5,5,5	$\binom{4}{3} + \binom{3}{1} =$ 7*,4	$\binom{4}{3} + \binom{0.5}{3}$ = 4,5,6	$\binom{5}{1} + \binom{1.5}{2}$ = 6,5,3	$\binom{5}{1} + \binom{3}{1} =$ 8,2	$\binom{5}{1} + \binom{0.5}{3}$ = 5,5,4	$\binom{2}{5} + \binom{1.5}{2}$ = 3,5,7	$\binom{2}{5} + \binom{3}{1} =$ 5*,6	$\binom{2}{5} + \binom{0.5}{3}$ = 2,5,8*
	Bc Bc	$\binom{4}{3} + \binom{2}{1.5}$ = 6*,4,5	$\binom{4}{3} + \binom{2.5}{0.5}$ = 6,5,3,5	$\binom{4}{3} + \binom{1}{2.5}$ = 5*,5,5	$\binom{5}{1} + \binom{2}{1.5}$ = 7,2,5	$\binom{5}{1} + \binom{2.5}{0.5}$ = 7,5,1,5	$\binom{5}{1} + \binom{1}{2.5}$ = 6,3,5	$\binom{2}{5} + \binom{2}{1.5}$ = 4*,6,5	$\binom{2}{5} + \binom{2.5}{0.5}$ = 4,5,5,5	$\binom{2}{5} + \binom{1}{2.5}$ = 3*,7,5*

Fuente: Elaboración propia.

Igualmente, en el Cuadro 8 se observa también que solamente existe un equilibrio de Nash (3,7.5), cuando se utiliza la estrategia BcN tanto para el primer juego como para el segundo, cuando $\delta = 0.5$. Esto es así porque la dominancia de BcN es bastante fuerte y un cambio en el factor de descuento no tiene mayores efectos en dicho equilibrio.

$$\mathbf{ENEP} = \{BcN, BcN\}$$

$$\delta = 0.5$$

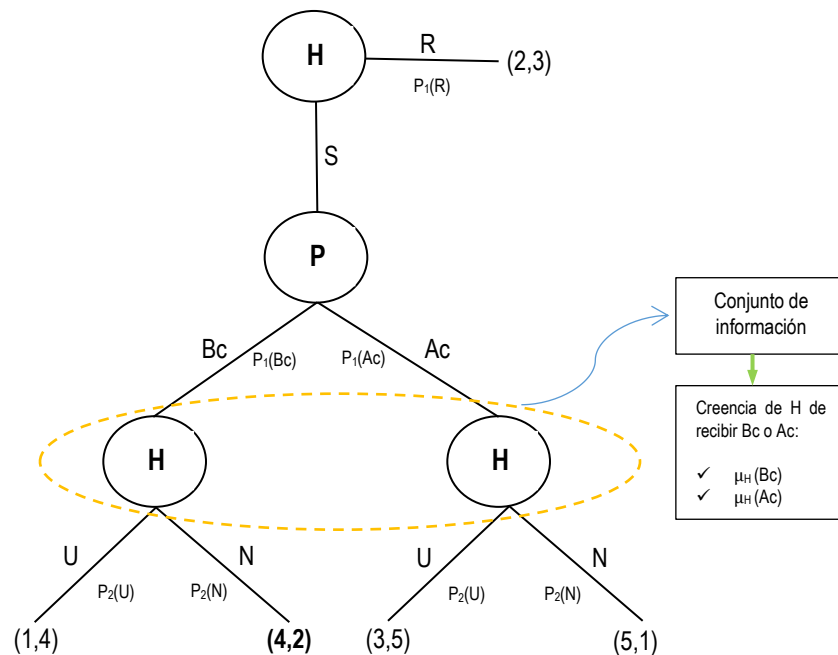
Anexo 6

Juegos del uso de la información de SyE en forma extensiva con problemas de información

Después de analizar el juego de la información de SyE tanto en forma estratégica como en forma extensiva (en su forma básica y de manera repetida), ahora se revisará el juego de forma extensiva suponiendo que existen problemas de información entre H y P. En otras palabras, se va a suponer que si H solicita información de SyE a P para la toma de decisiones presupuestales, no va a saber si la información solicitada será de alta calidad o de baja calidad. Es decir, H no sabe qué tipo de información está utilizando como insumo para tomar sus decisiones de asignación de presupuesto. Lo anterior se representa en la siguiente gráfica:

Gráfica 1

Juego e la información de SyE en forma extensiva con problemas de información



Fuente: Elaboración propia.

De manera más formal, describimos el juego a continuación:

Definición 5. Definimos el juego del uso de la información de SyE en forma extensiva con problemas de información como:

$$\Gamma_{\text{expi}} = [\mathbf{N}, \mathbf{An}, \mathbf{H}, \mathbf{F}, \mathbf{J}, \mathbf{CI}, \mathbf{Un}]$$

Donde,

Jugadores (\mathbf{N}) = Brinda información de SyE (P), Utiliza la información de SyE (H)¹⁶⁰

\mathbf{An} es el conjunto de estrategias disponibles para los jugadores:

$$\text{Estrategias de H (AH)} = [R, S, U, N]$$

$$\text{Estrategias de P (AP)} = [Ac, Bc]$$

\mathbf{H} es el conjunto de historias:

$$\mathbf{H} = \{\emptyset, R, S, SAc, SBc, SAcU, SAcN, SBcU, SBcN\}$$

\mathbf{F} es el conjunto de historias finales:

$$\mathbf{F} = \{R, SAcU, SAcN, SBcU, SBcN\}$$

$$\mathbf{H} \setminus \mathbf{F} = \{\emptyset, S, SAc, SBc\}$$

$\mathbf{J}: \mathbf{H} \setminus \mathbf{F} \rightarrow \mathbf{N}$ es la función jugador:

$$\emptyset \rightarrow H$$

$$S \rightarrow P$$

$$SAc \rightarrow H$$

$$SBc \rightarrow H$$

\mathbf{CI} es el conjunto de información

$$\mathbf{CI}_H = \{Ac, Bc\}$$

Aunque P no tiene una estrategia dominante entre Bc y Ac, H sí tiene una estrategia dominante entre N, R y U. En este caso, la estrategia dominante de H es no utilizar la

¹⁶⁰ Es importante tener en cuenta que, debido a la forma como se cuenta la historia en el juego extensivo, H juega primero, lo cual repercute en el orden de los pagos. Esto fue diferente en el juego estratégico de ISE ya que P comenzaba en el orden de los pagos.

información de SyE para la toma de decisiones presupuestales (N). En este sentido, el juego tiene solución porque uno de los jugadores tiene una estrategia dominante. Debido a que H tiene su estrategia dominante que es N, el mayor pago para P cuando H juega N es elegir información de baja calidad (Bc). Es decir, que H solicita información de SyE a P, pero P le brinda información de SyE de baja calidad y, finalmente, H no utiliza la información de SyE en sus decisiones. No obstante lo anterior, se procede a intentar hallar los equilibrios bayesianos del juego de la información de SyE:

Para el caso de **H**

$$EU_H(U) = 1\mu_H(Bc) + 3\mu_H(Ac)$$

$$EU_H(U) = \mu_H(Bc) + 3[1 - \mu_H(Bc)]$$

$$EU_H(U) = 3 - 2\mu_H(Bc)$$

$$EU_H(N) = 4\mu_H(Bc) + 5\mu_H(Ac)$$

$$EU_H(N) = 4\mu_H(Bc) + 5[1 - \mu_H(Bc)]$$

$$EU_H(N) = 5 - \mu_H(Bc)$$

Así, H jugará U si

$$EU_H(U) > EU_H(N)$$

$$3 - 2\mu_H(Bc) > 5 - \mu_H(Bc)$$

$-2 > \mu_H(Bc)$ Lo cual es inconsistente. Por tanto, H nunca jugará U. Siempre jugará N.

Como se mencionó anteriormente, debido a que H tiene una estrategia dominante (N), P siempre elegirá Bc. En otras palabras, debido a que uno de los jugadores ya tiene una estrategia dominante, no importa que haya problemas de información en el juego, ni el conjunto de información que tenga H sobre la calidad de la información de SyE. El equilibrio del juego ya está definido:

$$\mathbf{ENEP = ENEM = ENSP = EED = \{(SNN, Bc)\}}$$

Anexo 7

Preguntas del Cuestionario Auto-Administrado en México

Uso de la información de Seguimiento y Evaluación (SyE) de políticas públicas

Secretaría donde labora actualmente:

Salud

Educación

Desarrollo Social

Transporte / Comunicaciones

Otro (Por favor especifique)

Área de adscripción a la que pertenece:

Unidad de planeación de programas

Unidad de operación de programas

Unidad de evaluación de programas

Unidad de análisis o investigación

Otro (Por favor especifique)

Tiempo de trabajo en dicha área (antigüedad):

Menos de un año

De uno a menos de tres años

De tres a menos de seis años

De seis a menos de diez años

Diez años o más

Nivel del puesto que desempeña:

Director General

Director General Adjunto

Director de Área

Gerente de Área

Coordinador de Área

Subdirector
Jefe de Departamento
Enlace
Otro (Por favor especifique)

Número aproximado de personas que laboran en su área:

De 1 a 5
De 6 a 15
De 16 a 30
De 31 a 50
Más de 50

Nivel del puesto de su jefe directo

Director General
Director General Adjunto
Director de Área
Gerente de Área
Coordinador de Área
Subdirector
Jefe de Departamento
Enlace
Otro (Por favor especifique)

¿En su área, Usted trabaja en procesos relacionados con Seguimiento y Evaluación (SyE) de políticas públicas a nivel nacional/federal?

Si
No

¿Conoce la información sobre seguimiento y evaluación (SyE) de políticas públicas que produce...?

El Coneval

La Secretaría de Función Pública (SFP)

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

¿El área donde labora solicita formalmente información de SyE?

Si

No

NS/NC

**¿Con qué frecuencia el área donde labora solicita formalmente información de SyE?
(marque la respuesta más cercana al número de veces que su área solicita dicha
información)**

Más de una vez por semana

Una vez a la semana

2 o 3 veces al mes

Una vez al mes

Algunas veces al año

Una vez al año

Menos de una vez al año

NS/NC

¿El área donde Usted labora usa la información de SyE?

Nota: El “uso de la información de SyE” hace referencia a la aplicación o utilización de la información contenida en los documentos de SyE de políticas públicas con diferentes propósitos por parte de los funcionarios públicos como: estar informado, tomar decisiones, conocer mejor el programa, fundamentar la crítica, confirmar las creencias previas, hacer reportes, documentos e investigación, etc. El conjunto de reportes e informes producidos por Coneval, SHCP y/o SFP se llaman, en esta encuesta, información de SyE.

Si

No

La información de SyE que se usa en su área proviene de

El Coneval

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

La Secretaría de la Función Pública (SFP)

Por favor indique en qué grado está Usted de acuerdo con la siguiente afirmación: La información de SyE ha tenido algún tipo de uso para los programas o para el área o entidad en la que laboro:

Siempre

Casi siempre

Más que algunas veces

Algunas veces

Menos que algunas veces

Casi nunca

Nunca

La información de SyE puede ser usada de diferentes formas en su área de trabajo. ¿Puede Usted indicar el tipo de uso y la intensidad de uso en su área en los ÚLTIMOS 6 MESES? En una escala de uno a seis, donde uno es “No uso” y seis es “Intensidad muy alta”.

Para comprender mejor los procesos de una política/programa

Para tomar alguna decisión relacionada con la continuación, suspensión o eliminación de una política/programa

Para justificar una decisión tomada previamente

Para elaborar estrategias de acción orientadas al mediano o largo plazo sobre una política/programa

Para tomar alguna decisión operativa relacionada con la implementación de una política/programa

Para persuadir a otros sobre una posición o idea que yo tengo

Para adquirir nuevos conocimientos o habilidades

Para tomar decisiones relacionadas con la asignación de presupuesto de una política/programa

Para obtener ventajas de información con respecto a los superiores o compañeros

Para fortalecer los procesos de rendición de cuentas

Otro

¿Qué tan seguido se reúnen los miembros de su área/unidad para usar la información de SyE?

Diariamente

Algunas veces a la semana

Semanalmente

Algunas veces al mes

Mensualmente

Algunas veces al año

Anualmente

Nunca

En una escala de uno a siete, donde uno es “Completamente en desacuerdo” y siete es “Completamente de acuerdo”, la información de SyE que se usa en mi área/unidad de trabajo es:

Fácil de comprender

Relevante para mi trabajo (está relacionada de manera importante con los principales objetivos de mi labor)

Oportuna (llega en el momento que se requiere)

Creíble

Suficiente

Con amplia difusión

De fácil acceso

En mi área/unidad de trabajo hay suficiente personal capacitado para utilizar la información de SyE. Nota: “Personal capacitado” se refiere a funcionarios que han

sido entrenados, han recibido capacitación o tienen experiencia en las actividades relacionadas con el uso apropiado de la información de SyE de políticas públicas.

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

En mi área/unidad de trabajo hay recursos financieros adecuados para apoyar los procesos relacionados con el uso de la información de SyE.

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

En mi área/unidad de trabajo se utilizan, de manera intensiva, herramientas metodológicas relacionadas con la planeación estratégica y la nueva gestión pública como: gestión por objetivos, misión, marco lógico, indicadores de desempeño, etc.

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

Respuestas recogidas:

En mi área/unidad de trabajo existen suficientes procesos organizacionales relacionados con el uso de la información de SyE. Nota: un “proceso organizacional” se refiere a un conjunto de actividades relacionadas entre sí para alcanzar un objetivo específico por ejemplo: manejo de inventarios, pago de nómina, reclutamiento de personal, evaluación de desempeño, etc.

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

En mi área/unidad de trabajo se aplican normas (como leyes, resoluciones, circulares, etc.) que promueven el uso de la información de SyE

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

En mi área/unidad de trabajo, mi jefe promueve el uso de la información de SyE

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

En mi área/unidad de trabajo, mis compañeros promueven el uso de la información de SyE

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

En mi área/unidad de trabajo existen suficientes procesos organizacionales que le permiten adaptarse adecuadamente a cambios inesperados del entorno. Nota: es decir, que cuando hay cambios en los factores externos: políticos, presupuestales, normativos, etc., el área/unidad cuenta con rutinas y procedimientos que le permiten adaptarse rápidamente y continuar desempeñando sus funciones básicas sin mayores contratiempos.

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

En el gobierno de mi país los altos funcionarios políticos apoyan el uso de la información de SyE.

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

El Parlamento (o Congreso) en mi país es un actor que apoya el uso de la información de SyE.

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

En mi país, la ciudadanía es un actor que apoya el uso de la información de SyE.

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

En mi área/unidad, los factores políticos juegan un papel preponderante en el uso de información de SyE. Nota: es decir, que existe un grado de influencia importante por parte de altos funcionarios de la rama ejecutiva y/o legislativa en relación con el uso de información de SyE.

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

En general, estoy convencido que cuando se utiliza la información de SyE se promueven políticas públicas más efectivas.

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

En general, considero que los funcionarios de mi área/unidad de trabajo sienten temor cuando se utiliza la información de SyE.

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

El desempeño de mi área/unidad de trabajo ha mejorado por utilizar la información de SyE.

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

En el área/unidad donde laboro se utiliza la información de SyE porque la norma lo obliga más no por iniciativa propia.

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

En general, considero que los funcionarios de mi área/unidad de trabajo se caracterizan por tener una amplia orientación hacia el servicio público. Nota: es decir que los funcionarios se sienten comprometidos (más que obligados) con las labores de servicio público que desempeñan.

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

En general, considero que el costo de generar y producir información de SyE (ej. elaborar reportes, actualizar indicadores, proponer metas, etc.) es mucho mayor que el beneficio que puede brindar dicha información.

Completamente en desacuerdo

En desacuerdo

Algo en desacuerdo

Neutral

Algo de acuerdo

De acuerdo

Completamente de acuerdo

Específicamente, ¿Usted usa la información de SyE?

Si

No

En una escala de uno a siete, donde uno es “Completamente en desacuerdo” y siete es “Completamente de acuerdo”, Usted usa la información de SyE porque...

La considera de utilidad

Hay alguna norma que lo(a) obliga

Hay algún tipo de presión por parte de sus superiores

Hay algún tipo de presión por parte de sus compañeros

Es la única fuente de información que le ayuda en su trabajo

Todos dicen que se debe usar

Le interesa conocer más sobre las políticas y programas públicos

Le interesa saber sobre las metodologías de SyE utilizadas

La información es poder

Hay incentivos económicos para usarla

Otro

¿Qué otros factores/atributos (que no se mencionaron en este cuestionario) considera que influyen de manera importante en el uso de la información de SyE de políticas públicas en su área/unidad? Describa en detalle por favor.

En una escala de uno a siete, donde uno es “Completamente en desacuerdo” y siete es “Completamente de acuerdo”, Usted NO usa la información de SyE porque...

Es irrelevante para el desempeño de sus funciones

Conoce muy poco sobre la información de SyE

La considera poco útil

La considera poco oportuna

La considera poco creíble

Hacen falta normas que obliguen su uso

Sus superiores la usan muy poco

Es difícil de comprender

Tiene poca difusión

Es de difícil acceso

Otro

¿Cuál es su género?

Femenino

Masculino

¿Cuál es su edad?

De 20 a 25 años

De 26 a 35 años

De 36 a 45 años

De 46 a 55 años

Más de 56 años

¿Cuál es su último grado de estudios?

Primaria

Secundaria

Preparatoria

Carrera técnica

Licenciatura/Pregrado

Maestría

Doctorado

Otro (Por favor especifique)

Anexo 8

Uso de la información de seguimiento y evaluación (SyE) en las políticas públicas

(Algunas pruebas empíricas)

¿Quiénes usan qué tipo de información de SyE?

Pruebas empíricas:

Estudio

```
. tabstat tuestc tuperess tupresi, statistics (mean sd) by (estudr)
```

Summary statistics: mean, sd

by categories of: estudr (Estudio: 4=Lic, 5=Mst, 6=Espec, 7=Doc)

estudr	tuestc	tuperess	tupresi
4	4.066667 1.484014	3.333333 1.561019	3.366667 1.49674
5	4.034483 1.198911	3.362069 1.682712	3.793103 1.530493
6	3.7 1.49032	3.15 1.348488	3.7 1.41793
7	5.25 1.5	4.5 1.290994	4.25 1.5
Total	4.026786 1.352074	3.357143 1.581749	3.678571 1.496026

Hay mayor uso simbólico a nivel de doctorado que a nivel especialización.

```
. ttest tuperss if estudr==7 | estudr==6, by(estudr) unpaired
```

Two-sample t test with equal variances

Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
6	20	3.15	.3015312	1.348488	2.518888	3.781112
7	4	4.5	.6454972	1.290994	2.44574	6.55426
combined	24	3.375	.2874961	1.408437	2.780269	3.969731
diff		-1.35	.7343829		-2.873017	.1730168

diff = mean(6) - mean(7) t = -1.8383
 Ho: diff = 0 degrees of freedom = 22

Ha: diff < 0 Ha: diff != 0 Ha: diff > 0
 Pr(T < t) = 0.0398 Pr(|T| > |t|) = 0.0796 Pr(T > t) = 0.9602

Nivel del puesto de trabajo

```
. tabstat tuestc tuperss tupresi, statistics (mean sd) by (nivelpur)
```

Summary statistics: mean, sd

by categories of: nivelpur (Puesto: 2=Enl, 3=Jefe Dep, 4=Sub, 5=Coor, 6=Ger, 7=Dir.Ár., 8=Dir.Ad, 9=Dir.Gral)

nivelpur	tuestc	tuperss	tupresi
3	4.125 1.356203	4.5 1.309307	4 1.603567
4	3.8 1.281447	3.5 1.762176	3.210526 1.750522
5	4.272727 .7862454	3.181818 1.167748	4.363636 .9244163
7	4.866667 1.355764	3.533333 1.76743	3.666667 1.799471
8	4.428571 1.272418	3.571429 1.718249	4.428571 1.133893
9	4.714286 1.380131	5 .8164966	4.571429 .9759001
Total	4.308824 1.272644	3.735294 1.598672	3.865672 1.546213

El director general (9) utiliza más intensamente el uso simbólico (tuperss) que los demás funcionarios:

```
. ttest tuperss if nivelpur==9 | nivelpur==8, by(nivelpur) unpaired
```

Two-sample t test with equal variances

Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
8	7	3.571429	.6494372	1.718249	1.982313	5.160544
9	7	5	.3086067	.8164966	4.244867	5.755133
combined	14	4.285714	.3981906	1.489893	3.425476	5.145953
diff		-1.428571	.7190319		-2.995207	.1380644

```
diff = mean(8) - mean(9)                                t = -1.9868
Ho: diff = 0                                           degrees of freedom = 12
```

```
Ha: diff < 0                Ha: diff != 0                Ha: diff > 0
Pr(T < t) = 0.0351          Pr(|T| > |t|) = 0.0703          Pr(T > t) = 0.9649
```

```
. ttest tuperss if nivelpur==9 | nivelpur==7, by(nivelpur) unpaired
```

Two-sample t test with equal variances

Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
7	15	3.533333	.4563485	1.76743	2.554563	4.512104
9	7	5	.3086067	.8164966	4.244867	5.755133
combined	22	4	.3543178	1.661898	3.263156	4.736844
diff		-1.466667	.7071517		-2.941759	.0084259

```
diff = mean(7) - mean(9)                                t = -2.0740
Ho: diff = 0                                           degrees of freedom = 20
```

```
Ha: diff < 0                Ha: diff != 0                Ha: diff > 0
Pr(T < t) = 0.0256          Pr(|T| > |t|) = 0.0512          Pr(T > t) = 0.9744
```

Se observa un mayor uso de tipo conceptual a nivel de director de área que en el nivel de subdirector:

```
. ttest tuestc if nivelpur==7 | nivelpur==4, by(nivelpur) unpaired
```

Two-sample t test with equal variances

Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
4	20	3.8	.2865402	1.281447	3.200265	4.399735
7	15	4.866667	.3500567	1.355764	4.11587	5.617464
combined	35	4.257143	.2367243	1.40048	3.776061	4.738225
diff		-1.066667	.4486418		-1.979435	-.1538981

```
diff = mean(4) - mean(7)                                t = -2.3775
Ho: diff = 0                                           degrees of freedom = 33
```

```
Ha: diff < 0                                           Ha: diff != 0                                           Ha: diff > 0
Pr(T < t) = 0.0117                                     Pr(|T| > |t|) = 0.0234                                   Pr(T > t) = 0.9883
```

Secretaría

Hay un mayor uso de tipo instrumental en la secretaría de transporte que en la de desarrollo social:

```
. ttest tupresi if secrlabr==4 | secrlabr==3, by(secrlabr) unpaired
```

Two-sample t test with equal variances

Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
3	17	3.352941	.3529412	1.455214	2.604739	4.101143
4	10	4.3	.3	.9486833	3.621353	4.978647
combined	27	3.703704	.2604774	1.35348	3.168285	4.239123
diff		-.9470588	.5164411		-2.010689	.1165715

```
diff = mean(3) - mean(4)                                t = -1.8338
Ho: diff = 0                                           degrees of freedom = 25
```

```
Ha: diff < 0                                           Ha: diff != 0                                           Ha: diff > 0
Pr(T < t) = 0.0393                                     Pr(|T| > |t|) = 0.0786                                   Pr(T > t) = 0.9607
```

Anexo 9

Uso de la información de Seguimiento y Evaluación (SyE) de Políticas Públicas a nivel nacional. Protocolo de la entrevista en Colombia

Recordar mención a:

- Participación voluntaria, puede interrumpir en cualquier momento o dejar de responder sobre temas que no desee.
- Confidencial, nadie tendrá acceso a sus datos para identificar respuestas, excepto Danilo González
- Datos agregados para evitar identificación de quien responde.
- Permiso para grabar.

1. Información general (Datos del entrevistado)

- ✓ ¿Cuál es su nombre completo? Y ¿Cuál es su cargo actual en la entidad?
- ✓ ¿Hace cuánto está en el cargo actual?
- ✓ ¿Cuál ha sido su trayectoria académica y profesional?
- ✓ ¿Cuáles son sus funciones además de las normativas?

2. Información más específica.

A. Proceso de toma de decisiones

- ✓ ¿Cuál es el proceso que usted utiliza para tomar alguna decisión relacionada con la modificación de algún aspecto clave (diseño, implementación, presupuesto, etc.) de la política pública o programa que Usted lidera?
- ✓ ¿Qué aspectos tiene en cuenta cuando va a tomar alguna decisión que afecta de manera importante la política pública o programa que Usted lidera?

B. Uso de la información de SyE (instrumental)

- ✓ ¿En ese proceso de toma de decisiones, utiliza la información de SyE que produce Sinergia? ¿De qué forma?

- ✓ ¿Qué conoce de la información de SyE que genera Sinergia? ¿Qué otro tipo de información de SyE de políticas públicas conoce y utiliza en el proceso de toma de decisiones?
- ✓ ¿En qué momentos o instancias específicas utiliza esta información? (asignación de presupuesto/rendición de cuentas)
- ✓ ¿Específicamente, recuerda qué tipo de modificaciones claves se realizaron en alguna política pública o programa que Usted haya liderado con base en la información arrojada por la información de SyE (u otra información de SyE)?
 - ¿Utiliza la información de SyE para asignación de presupuesto?
 - ¿Utiliza la información para procesos de planeación?
 - ¿Utiliza la información para mejorar la implementación de la política o programa?
 - ¿Utiliza la información para procesos de rendición de cuentas?

C. Uso de la información de SyE (conceptual y simbólico)

- ✓ En general, la literatura sostiene que el uso de la información de SyE para tomar decisiones inmediatas es muy bajo, ¿Por qué cree que ocurre esto?
- ✓ ¿Cree que hay otros usos para esta información diferentes al de toma de decisiones inmediata? ¿Cuáles?
- ✓ ¿La información de SyE influye en la forma como Ud. concibe (o comprende mejor) un determinado programa? ¿Cómo?
 - ¿Cuándo va a realizar planes estratégicos de mediano o largo plazo (planes de desarrollo o planes sectoriales) sobre una política, Ud. tiene en cuenta información de SyE?
- ✓ ¿Qué hace si la información de SyE muestra un comportamiento del programa muy diferente al que Ud. creía?
- ✓ ¿Usted ha utilizado la información de SyE para persuadir a otros funcionarios sobre una idea que Usted tiene (educación-pobreza)? ¿Cuándo? ¿Por qué?
 - ¿o para justificar una decisión que tomó previamente?

De acuerdo con lo que me dice, Ud. utiliza la información de SyE para XXX y no para YYY
¿a qué se debe ese comportamiento?

D. Atributos que influyen en el uso de la información de SyE

- ✓ Cuando le llega información de SyE sobre algún programa que Ud. está liderando ¿de qué depende que la use o no?
- ✓ ¿Entre oportunidad, relevancia, rigurosidad y facilidad de entender la información de SyE, cuál cree que sea el atributo de la información más importante para Usted? ¿Por qué?
- ✓ ¿Qué otras características no relacionadas con la calidad de la información deben estar presentes para que Ud. la utilice la información de SyE?
 - ¿En su entidad existen rutinas (procesos) organizacionales relacionados con la evaluación o uso de la información de SyE de políticas o programas? ¿Por qué? ¿Cuáles?
- ✓ Si los altos funcionarios (Presidente y Ministros) y el Congreso (y la ciudadanía) usaran más intensamente la información de SyE, ¿Usted la utilizaría más? ¿Para qué? ¿Por qué?
 - ¿De qué forma los aspectos políticos pueden influir en el uso de la información de SyE?
- ✓ ¿Si los funcionarios públicos tuvieran una mayor orientación hacia el servicio público habría un mayor uso de la información de SyE? ¿Para qué? ¿Por qué?
 - ¿Ud. cree que para tener políticas públicas más efectivas y eficientes es indispensable contar con información de SyE?

E. Recomendaciones

- ✓ ¿Cree que se deben generar más incentivos para usar la información de SyE? ¿Cuáles?
 - ¿Qué le recomendaría a los evaluadores para que sus evaluaciones se tengan en cuenta en el momento de tomar decisiones relacionadas con el Programa?

Anexo 10

Uso de la información de Seguimiento y Evaluación (SyE) de Políticas Públicas a nivel nacional. Protocolo de la entrevista en México

Recordar mención a:

- Participación voluntaria, puede interrumpir en cualquier momento o dejar de responder sobre temas que no desee.
- Confidencial, nadie tendrá acceso a sus datos para identificar respuestas, excepto Danilo González
- Datos agregados para evitar identificación de quien responde.
- Permiso para grabar.

1. Información general (Datos del entrevistado)

- ✓ ¿Cuál es su nombre completo? Y ¿Cuál es su cargo actual en la entidad?
- ✓ ¿Hace cuánto está en el cargo actual?
- ✓ ¿Cuál ha sido su trayectoria académica y profesional?
- ✓ ¿Cuáles son sus funciones además de las normativas?

2. Información más específica.

A. Proceso de toma de decisiones

- ✓ ¿Cuál es el proceso que usted utiliza para tomar alguna decisión relacionada con la modificación de algún aspecto clave (diseño, implementación, presupuesto, etc.) de la política pública o programa que Usted lidera?
- ✓ ¿Qué aspectos tiene en cuenta cuando va a tomar alguna decisión que afecta de manera importante la política pública o programa que Usted lidera?

B. Uso de la información de MyE (instrumental)

- ✓ ¿En ese proceso de toma de decisiones, utiliza la información de monitoreo y evaluación (MyE) que produce Sistema de Evaluación de México (Sistema de Evaluación de Desempeño (SED): Coneval, SHCP; SFP)? ¿De qué forma?

- ✓ ¿Qué conoce de la información de MyE que genera SED? ¿Qué otro tipo de información de monitoreo y evaluación (MyE) de políticas públicas conoce y utiliza en el proceso de toma de decisiones?
- ✓ ¿En qué momentos o instancias específicas utiliza esta información? (asignación de presupuesto/rendición de cuentas)
- ✓ ¿Específicamente, recuerda qué tipo de modificaciones claves se realizaron en alguna política pública o programa que Usted haya liderado con base en la información arrojada por la información de MyE (u otra información de MyE)?
 - ¿Utiliza la información de MyE para asignación de presupuesto?
 - ¿Utiliza la información para procesos de planeación?
 - ¿Utiliza la información para mejorar la implementación de la política o programa?
 - ¿Utiliza la información para procesos de rendición de cuentas?

C. Uso de la información de MyE (conceptual y simbólico)

- ✓ En general, la literatura sostiene que el uso de la información de MyE para tomar decisiones inmediatas es muy bajo, ¿Por qué cree que ocurre esto?
- ✓ ¿Cree que hay otros usos para esta información diferentes al de toma de decisiones inmediata? ¿Cuáles?
- ✓ ¿La información de MyE influye en la forma como Ud. concibe (o comprende mejor) un determinado programa? ¿Cómo?
 - ¿Cuándo va a realizar planes estratégicos de mediano o largo plazo (planes de desarrollo o planes sectoriales) sobre una política, Ud. tiene en cuenta información de MyE?
- ✓ ¿Qué hace si la información de MyE muestra un comportamiento del programa muy diferente al que Ud. creía?
- ✓ ¿Usted ha utilizado la información de MyE para persuadir a otros funcionarios sobre una idea que Usted tiene (educación-pobreza)? ¿Cuándo? ¿Por qué?
 - ¿o para justificar una decisión que tomó previamente?

De acuerdo con lo que me dice, Ud. utiliza la información de MyE para XXX y no para YYY
¿a qué se debe ese comportamiento?

D. Atributos que influyen en el uso de la información de MyE

- ✓ Cuando le llega información de MyE sobre algún programa que Ud. está liderando
¿de qué depende que la use o no?
- ✓ ¿Entre oportunidad, relevancia, rigurosidad y facilidad de entender la información de MyE, cuál cree que sea el atributo de la información más importante para Usted? ¿Por qué?
- ✓ ¿Qué otras características no relacionadas con la calidad de la información deben estar presentes para que Ud. la utilice la información de MyE?
 - ¿En su entidad existen rutinas (procesos) organizacionales relacionados con la evaluación o uso de la información de MyE de políticas o programas? ¿Por qué? ¿Cuáles?
- ✓ Si los altos funcionarios (Presidente y Ministros) y el Congreso (y la ciudadanía) usaran más intensamente la información de MyE, ¿Usted la utilizaría más? ¿Para qué? ¿Por qué?
 - ¿De qué forma los aspectos políticos pueden influir en el uso de la información de MyE?
- ✓ ¿Si los funcionarios públicos tuvieran una mayor orientación hacia el servicio público habría un mayor uso de la información de MyE? ¿Para qué? ¿Por qué?
 - ¿Ud. cree que para tener políticas públicas más efectivas y eficientes es indispensable contar con información de MyE?

E. Recomendaciones

- ✓ ¿Cree que se deben generar más incentivos para usar la información de MyE?
¿Cuáles?
 - ¿Qué le recomendaría a los evaluadores para que sus evaluaciones se tengan en cuenta en el momento de tomar decisiones relacionadas con el Programa?

Anexo 11

Ejemplo de oficio enviado a los funcionarios solicitando la entrevista



CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

México, D.F., a 17 de abril de 2015

Salvador Alejandro Malo Álvarez
Director General de Educación Superior Universitaria

Por medio de la presente hago constar que el **Maestro José Danilo González Peña** es alumno de nuestro programa de Doctorado en Políticas Públicas del CIDE, con número de celular: 5520442854 y correo electrónico jose.gonzalez@alumnos.cide.edu.

El **Mtro. González**, como parte de su trabajo de tesis doctoral, realiza actualmente un estudio sobre: *"El Uso de la información de seguimiento y evaluación (SyE) de políticas públicas a nivel nacional/federal. Un estudio comparado de los casos: México y Colombia"*. Esta investigación busca analizar los atributos que influyen en el tipo uso de la información de seguimiento y evaluación (SyE) de políticas públicas a nivel nacional/federal.

Para este propósito, el **Maestro González** está realizando entrevistas a funcionarios de alto nivel del gobierno federal y por tal motivo, quiero solicitarle cordialmente una entrevista, la cual duraría entre 40 y 50 minutos y sería sobre la forma como usa la información de evaluación y seguimiento en la toma de decisiones. La entrevista puede realizarse el día y la hora que le quede más cómodo.

Es importante señalar que la información obtenida de esta entrevista será de suma utilidad para el proyecto de investigación y será de carácter estrictamente confidencial y no tiene otro fin más que el académico.

Sin otro en particular y esperando vernos favorecidos con su respuesta positiva, para lo cual le pido el favor de comunicarse directamente con el **Mtro. González**, me despido pidiéndole de la manera más atenta que apoyo en la medida de sus posibilidades y conocimientos, a responder esta entrevista.

Quedo a sus órdenes por cualquier aclaración.

Atentamente,



EDUARDO VILLARREAL
Coordinador del Doctorado en Políticas Públicas
eduardo.villarreal@cide.edu

Anexo 12

Tipos de uso de la información de SyE. Análisis cualitativo

1. Algunos ejemplos de uso instrumental por parte de los entrevistados

“... Entonces, eso ha hecho que más recursos se reprogramen anualmente... porque ha sido muy bueno. Mientras que otros, como le mencionaba en SIIF, que se les puso en una época mucha plata, más de 100 mil millones y ejecutaron 20. Entonces, se castiga, pero mirando indicadores de recursos, indicadores financieros o presupuestales e indicadores de metas...”. (Entrevista 3)

“... Hay que ver qué pasa, ¿Por qué estamos en rojo? ¿Qué falta? Entonces toca reasignarle presupuesto a una cosa, pues se reasigna; toca destinarle más personal a otro, pues se le asigna...”. (Entrevista 5)

“... Entonces, en muchos de los casos, la mayor cantidad de actividades que tenemos no, necesariamente, está reflejada en sinergia. Y, simplemente, por eso no se vuelve una herramienta, digamos, completa...Y, simplemente, por eso no se vuelve una herramienta, digamos, completa, desde mi perspectiva para la asignación presupuestal...”. (Entrevista 7)

2. Algunos ejemplos de uso conceptual por parte de los entrevistados

“... Para mí, las evaluaciones implican entender claramente el programa, de lo que uno esté evaluando, implica volver al origen mismo del programa, conocer sus objetivos...”. (Entrevista 2)

“... Entonces, decían (los indicadores y las evaluaciones) miren, la mayor cantidad de recursos se tienen que dar es aquí, donde la meta o el indicador está mostrando que se requiere

más plata... Esa parte no se reflejaba en la ejecución... Entonces, eso fue lo que descubrimos el año pasado (gracias a la información de SyE)...”. (Entrevista 3)

“... (La información de SyE sirve para) tener claro en qué zonas se está haciendo restauración, cuánta restauración, cuánta plata se han gastado en eso y poder contestarle al país y (decir): mire, hay una deforestación de tal magnitud...”. (Entrevista 5)

“... (Cuando una meta no se cumple decimos:) ¡Miércoles! ¿Qué pasa? Y qué pasa es: venga, sentémonos, miremos qué es lo que está pasando, ¿Por qué esto no anda? Porque nos puede salir: es que es problema de la ley, que es una ley imposible de aplicar...”. (Entrevista 5)

3. Algunos ejemplos de uso simbólico por parte de los entrevistados:

“... Fue útil para sustentar que incrementáramos el presupuesto en algunos programas. Pero también en ese momento estaba siempre la discusión en que los presupuestos están más basados en las restricciones presupuestales generales, que se dan en ese marco. Pero siento que se logró que se liberaran muchos recursos, digamos, algunos programas fue con base en esos resultados...”. (Entrevista 2)

“... Mire, es que teníamos una meta X de hacer 80 cosas o de hacer 80 hectáreas e hicimos 50 o hicimos 20. Entonces, si hicimos 80 o 90 o 100, la muestro como logros. Y si no, no se muestra y hay una restricción: se muestra internamente... Pero la verdad es que, políticamente, en últimas presentamos logros, pero al interior sí nos castigamos...”. (Entrevista 3)

“... Pero para eso hay que sacar un decreto y para convencer a Hacienda de la fórmula que vamos a usar en ese decreto, pues hicimos todo un esquema de calidad para llegar al punto y decirle allá –lo que vamos a necesitar y tenemos que centrar los recursos en eso si queremos realmente lograr esos propósitos que nos pusimos en las metas del plan de desarrollo–. Entonces, para la negociación interna de gobierno necesitamos muchos datos para mostrarle

a Hacienda esto...”. (Entrevista 4)

“... Y, lo mismo, se usaba la información del indicador para justificar las alianzas que uno tiene que hacer con sus socios, para decir: pero, venga, yo lo tengo en Sinergia, es importante, “páreme bolas” (póngame cuidado), y denme presupuesto porque lo tengo en Sinergia...”. (Entrevista 5)

Anexo 13

Atributos que influyeron en el uso de la información de SyE. Análisis cualitativo

1. Algunos ejemplos de los atributos racionales que nombraron los entrevistados

“... Lo que es importante de la información es saber contextualizarla, porque si das unas cifras... Si yo te digo –mira, la esperanza de vida en mujeres es de 77 años–. ¿Qué me dices? A lo mejor lo interesante es que ha subido...”. (Entrevista 8)

“... Hay 4 características principales (de la información de SyE). Uno es que sea lo más oportuno posible y digo lo más oportuno posible porque la naturaleza de la generación de mucha información hace que no la puedas tener todos los días o todos los años,... La otra, es que sean los más confiables posibles... El tercero, es que sea suficiente porque, a mí, no me sirve de nada decir que la cifra de reforestación son 150,000 por año, y digo: así tan mal no está, pero para planeación o para política no me dice nada, porque dices: pero si, por qué se está perdiendo, qué se está perdiendo, qué tipos de vegetación son los más afectados, dónde está ocurriendo: en términos espaciales... Y, el cuarto, yo le llamaría un poco como de periodicidad. O sea, si tiene una información que no la puedes ir actualizando, es un problema serio...”. (Entrevista 9)

“... Casi siempre para los políticos (el atributo más importante de la información de SyE) es oportunidad. O sea, tú puedes hacer un estudio perfecto y que no le sirva porque los tiempos son muy fugaces. A ellos les urge mucho todo, tienen muy poco tiempo para hacer las cosas y siempre lo necesitan ya...”. (Entrevista 11)

“... Entonces, la información debe de tener distintos niveles de agregación o de desagregación y, por lo tanto, todos los instrumentos y reportes que nosotros generamos deben tener esos niveles: o de agrupación y de desagregación según la toma de decisiones...”. (Entrevista 15)

“... Pero la mayor parte de información, en materia de educación superior, no está suficientemente verificada, ni suficientemente actualizada...eso hace que sea muy difícil contar con cifras que estén suficientemente limpias y verificadas como para poderse usar automáticamente...”. (Entrevista 18)

2. Algunos ejemplos de atributos políticos que nombraron los entrevistados

“... Y, sí te quiero decir que, en términos generales, las demás instancias gubernamentales, desde oficina de presidencia están tomando, cada vez más en cuenta, para la toma de decisiones, la información (de SyE)...”. (Entrevista 12)

“... Esta Secretaría (Infraestructura) no es estable, en ese sentido, en los últimos, en los 10 años que yo llevo aquí, me han tocado 5 secretarios y 12 Jefes...”. (Entrevista 14)

“... Sí depende, depende de que un nivel superior revise un documento y que extraiga de ahí algunos aspectos para hacerlos notar. Si el superior jerárquico, el superior del superior y así hasta irnos a la cabeza que es la presidencia de la república utiliza la evaluación y, a partir, de la evaluación hace las inferencias y pide cuentas, entonces, se puede decir que se está utilizando y tienes repercusiones, en cuanto al empleo (de la información de SyE)...”. (Entrevista 16)

“... Y es muy complicado (usar la información de SyE) porque las presiones son, en lo individual y en lo colectivo, para que estas cosas no cambien...”. (Entrevista 18)

3. Algunos ejemplos de atributos organizacionales que nombraron los entrevistados

“... Porque no tienen un proceso para estarla guardando, sistematizando (la información de SyE)... Uno la tiene en un computador, otro la tiene en otro computador, y no tienen a nadie concentrado (exclusivamente) en la información...”. (Entrevista 9)

“PREGUNTA 70: ¿hay alguna frecuencia con la que el Secretario pida información o él espera que salgan los informes que usted le envía normalmente? RESPUESTA: bueno, se sabe que todos los lunes. Pero tenemos instrucción, que sabes que es una situación, no esperas al lunes. Pasa una situación ahorita tienes que mandar una tarjeta. O luego también, pasa algo y te citan el jueves...”. (Entrevista 11)

“... Segundo, yo creo que hay un simple sistema de retroalimentación cuando el que genera la información sabe cuál fue el valor de su información. Si tú me pones a llenar información y yo no te digo: oye mira la información que tú me diste sirvió para tomar esta decisión o sirvió para corregir esto, o sirvió para modificar tal cosa, el que genera la información le va a dar un valor a su información...”. (Entrevista 12)

“... Pues, aquí siempre, o sea, no podemos utilizar todo, pero lo que hace que la utilicemos es, primero, que tenemos que elaborar compromisos de utilizarla, anuales, que son los aspectos susceptibles de mejora y que tenemos a (DGEMS) que nos monitorea cada trimestre cómo vamos avanzando. Y que si no lo hacemos tenemos al OIC. Entonces, finalmente eso es lo que hace que lo utilicemos, que existe todo un proceso, todo un sistema para utilizarla...”. (Entrevista 19)

4. Algunos ejemplos de atributos individuales que nombraron los entrevistados

“... Pero sí creo que hay muchos secretarios que puedan decir: si yo quiero hacer bien mi chamba tengo que estar bien informado; y esta es una fuente que me está sirviendo para lo que yo necesito...”. (Entrevista 9)

“... Lo único que te puedo decir es que si al funcionario le interesa que las cosas salgan bien va a usar información, si no le interesa no la va a usar, porque si le interesa quiere hacer las cosas bien y para hacer las cosas bien necesitas estar informado...”. (Entrevista 13)

“... Creo que tenemos que hacer la toma de decisiones cada vez más informados; que las buenas o las malas decisiones deben de ser cada vez con base en más y mejor información...”.
(Entrevista 18)

Anexo 14

Principales hallazgos de la información cualitativa. Análisis cualitativo

1. Relaciones entre usos de la información de SyE y entre atributos que influyen en dicho uso

➤ Relaciones entre usos de la información de SyE

“RESPUESTA: es que yo lo veo (al uso conceptual) como un paso intermedio, o sea, definitivamente entenderlo mejor es un paso intermedio. Pero ya que le entendiste bien, ¿qué haces con eso? Meterlo al proceso de rendición de cuentas para asuntos de ajustar el gasto, premiar, desincentivar, castigar, que es rendición de cuentas. O lo metes a la ecuación de formulación de una nueva política. Luego dices, pero qué más podías hacer con eso: promoción, obtención de logros, rendición de cuentas. Luego, estoy yendo a fines...”.
(Entrevista 8)

“... Hay algo (de la información de SyE) que te llama la atención, pero no es el momento en que la vas a utilizar. Hay ocasiones que, ya, después, que estas en una situación “X” y dices: ah, esto lo tengo en algún documento, recurras a él, cómo consulta (uso conceptual) y como apoyo para algo que tengas que hacer (uso simbólico o instrumental). Por lo pronto, lo primero es mantenerla bajo resguardo como un documento: lo recibes, lo revisas...”.
(Entrevista 16)

“PREGUNTA 20: De pronto, ya me habló de eso, pero ¿qué pasa si la información de evaluación y seguimiento le muestra algo que está mal en su programa o en la política? Ahí ¿qué hace realmente con esa información cuando dice: va en rojo en el programa o la política cuando debería estar en amarillo o en verde? RESPUESTA: Cuando esa información se muestra en rojo, uno tiene que revisar qué es lo que está pasando (uso conceptual). Pueden estar pasando varias cosas. Puede estar pasando que la persona responsable del tema específico le está faltando algún tipo de apoyo o que no pudo sacar la contratación que

necesitaba o que está colgado o porque tiene otros temas o porque... Eso le permita a uno gerenciar la cosa. Tomar los correctivos hasta donde se pueda (uso instrumental); si, definitivamente, eso sigue en rojo para toda la vida, ahí, sí, toca reevaluar, no el indicador, sino la política que genera el indicador (uso instrumental)...". (Entrevista 5)

“PREGUNTA 18: ¿Cree que hay otro tipo de uso a esa información de evaluación y seguimiento, aparte de la toma de decisiones directa...? RESPUESTA: Por ejemplo, antes creíamos que para que una región se desarrollara tenía que ser con la gente de la misma región, porque ahí se iban a quedar, pero con el tiempo hemos observado un fenómeno diferente y eso lo sacan las evaluaciones... Entonces qué se hace, eliminar el mito de que si eres de la región es cuando funciona, inclusive hay más creencia de gente que no es de la región”. (Entrevista 17)

➤ Relaciones entre atributos de la información de SyE

“... Yo creo que, por lo menos en este momento es bueno el tema (de SyE). Es bueno en el sentido que ellos lo están usando, ellos los altos directivos. Incluso el Presidente tiene a la Dra. María Lorena, una de las súper ministras, y ella lo que mira, casi que a diario, es el tablero de control.... Debería empezarse así, tal como comienza María Lorena (en Presidencia) cada 8 días a molestar con el tablero de control (atributos políticos); nos guste o no lo cumplimos; nos guste o no nos regaña con ese tablero de control. Pero si la cabeza no empieza a hacerlo, da la oportunidad de que todo se degenera, de que todo se vaya a...y le mostramos al ministro todos los lunes en las reuniones de comité de gabinete: así va al interior del ministerio. O si no, cada 15 días, a todo el sector (atributos organizacionales)... Entonces, si lo exigen (el tablero de control) desde arriba, eso hace que todos lo hagamos. Y no solamente por obediencia, sino que a mí me parece que, por ejemplo aquí en la oficina de planeación, nosotros sí debemos tener el control de todo (atributos individuales)... Entonces, todo el mundo puede acceder y, al mirar la información, por lo menos la gente que está conectada dice: mire, va en tanto, en tal porcentaje, ¿qué pasa? O ¿por qué no se ejecutó? Había tanta planta ¿Qué ocurrió? (atributos individuales)...”. (Entrevista 3)

“... Yo creo que (el uso de la información de SyE) depende del ramo. Creo que hay ramos que están más evolucionados en ese sentido que otros, y Desarrollo Social es uno de los que creo que en México está más avanzado. Al final la Ley de Desarrollo Social sí ha tenido una evolución positiva (atributos políticos)... Entonces, finalmente, eso es lo que hace que lo utilicemos, que existe todo un proceso, todo un sistema para utilizarla. Entonces, yo creo que, finalmente, esta necesidad de la información semana a semana hace que todos estemos mucho más alerta y trabajemos mucho más en el cumplimiento de las metas, en establecer metas realistas (atributos organizacionales)... En darle el seguimiento oportuno” (atributos racionales). (Entrevista 19)

“... Hace años, las evaluaciones las pedía uno a la medida, a la unidad responsable del programa o componente, en ese tiempo eran programas. La unidad responsable del programa, veía que instancia era la más propicia para evaluar. En ese sentido, por la orientación de los programas, nosotros nos íbamos mucho hacia las universidades de agronomía que tienen ese tipo de especialidades, que puede tener gente con ese perfil...(pero) la ley cambia en materia de evaluaciones (y) establece que las unidades responsables de un programa o componente no podrían ser las que llevaron a cabo el proceso de evaluación, sino que tendría que ser un área independiente en la secretaría, la responsable de evaluar (atributos políticos). Parte de lo que yo he observado en el modelo actual de evaluación es que, ahora, son evaluaciones hechas en un formato muy rígido, son evaluaciones diseñadas a base de preguntas (atributos organizacionales). Pero el resultado, quizás no ha sido vamos consistente con lo que se buscaba, solamente quitaste la evaluación de la secciones responsable, pero el producto creo que no mejoró... (Además,) hay ocasiones en que el juicio que emite el evaluador, pues, es poco probable que se pueda implementar en la práctica; es deseable pero es poco probable de implementarse (atributos racionales)...”. (Entrevista 16)

“... Y la ministra tiene esa fama en la opinión pública, de ser una ministra que se mueve muy bien en la parte política pero porque tiene un equipo muy técnico de ahí para abajo...Ella quisiera tener su oficina llena de tableros electrónicos como en una bolsa de valores, que le esté dado información real de qué ocurre todos los días en donde está. (atributos individuales)...Si tu subes a la oficina de la ministra hoy, ella mandó a quitar todos los

cuadros y solo tiene unos tableros de control en los que todos tenemos que poner, por ejemplo, ya como es a nivel de ministra, todas las tareas y los hitos que mensualmente vamos a ir cumpliendo (atributos organizacionales)... Nos reunimos una vez fijo, fijo a la semana, los lunes a las 7 am. Y le hacemos seguimiento a dos tableros de control. Uno que es el tablero de ejecución y obligaciones. Y otro que es el tablero de control de las tareas y alcance de resultados de cada una de esas tareas...”. (Entrevista 4)

2. ¿Cuándo se presenta una alta frecuencia del uso instrumental?

- Uso instrumental operativo

Entrevista 3

Vínculo de los atributos que influyen en el uso de la información de SyE:

“... Yo creo que, por lo menos en este momento es bueno el tema (de SyE). Es bueno en el sentido que ellos lo están usando, ellos los altos directivos). Incluso el Presidente tiene a la Dra. María Lorena, una de las súper ministras, y ella lo que mira, casi que a diario, es el tablero de control. Entonces, si lo exigen (el tablero de control) desde arriba, eso hace que todos lo hagamos...Debería empezarse así, tal como comienza María Lorena (en Presidencia) cada 8 días a molestar con el tablero de control; nos guste o no lo cumplimos; nos guste o no nos regaña con ese tablero de control (atributos políticos)...”. “...Y le mostramos al ministro todos los lunes en las reuniones de comité de gabinete: así va al interior del ministerio. O si no, cada 15 días, a todo el sector (atributos organizacionales)... Entonces, todo el mundo puede acceder y, al mirar la información, por lo menos la gente que está conectada dice: mire, va en tanto, en tal porcentaje, ¿qué pasa? O ¿por qué no se ejecutó? Había tanta planta ¿Qué ocurrió? (atributos racionales)...”.

Tipo de uso de la información de SyE generado por los atributos:

“... Uno puede, a través de Sismeg (Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno), mirar cuánto es el avance de esa meta y cuántos recursos se han otorgado. Esa relación es la que nos va a dar lo que nosotros finalmente reportamos (uso conceptual)...”.

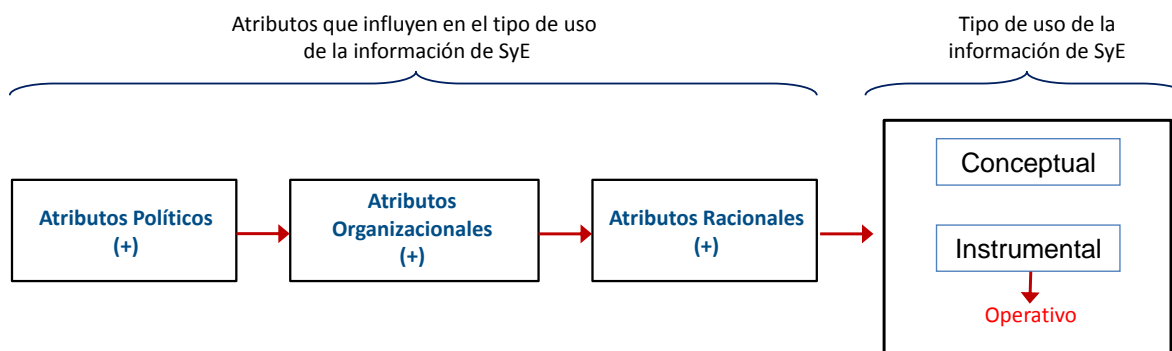
“... Entonces, esa información es muy clave porque ahora también la orientación es: recursos-resultados, recursos-productos, recursos atados a metas (uso instrumental)...”.

“... Entonces, se hizo un análisis y se vio que, los resultados, utilizando los resultados del seguimiento al presupuesto, que efectivamente los departamentos que tenían la mayor capacidad de formulación y de gestión eran los que se llevaban la mayor tajada (uso conceptual). Entonces, eso cambia y, obviamente, que esas evaluaciones servían para decir: mire, el esquema funcionó un tiempo pero no es el más óptimo (uso conceptual)...” “...Y, ahora, el ministerio hace un convenio directamente entre el ministerio y la gobernación del Casanare o la gobernación de tal departamento, y se busca al ejecutor y se hace directamente en la región, con materiales de la región (uso instrumental)...”.

“... Entonces, ese proyecto (agropecuario) se ha replicado y ha venido ganando más importancia por los indicadores de seguimiento, por la evaluación intermedia que ha hecho el mismo Banco (Mundial) y que ha reflejado que ha sido exitoso... y en unas regiones más que en otras (uso simbólico/conceptual)...” “... Entonces, eso ha hecho que más recursos se reprogramen anualmente... porque ha sido muy bueno. Mientras que otros, como le mencionaba en SIIF, que se les puso en una época mucha plata, más de 100 mil millones y ejecutaron 20. Entonces, se castiga, pero mirando indicadores de recursos, indicadores financieros o presupuestales e indicadores de metas (uso instrumental)...”.

Gráfica 1

Uso instrumental para cambios operativos en la implementación de un programa



Fuente: Elaboración propia.

➤ Uso instrumental para asignación presupuestal y reformulación de políticas

“RESPUESTA: nosotros no asignamos presupuesto, entonces no necesariamente... bueno, sí asignamos algo de presupuesto. Entonces, a ver de impacto tienes mucha estadística basada en mortalidad. Si tú estás viendo que tienes una cobertura del servicio que no está generando los resultados en abatimiento de mortalidad, entonces, rediseñas el proceso para que tenga, por ejemplo, en el caso de cánceres infantiles los efectos en sobrevida que tenías planeados. Ahí está muy claro el impacto...”. (Entrevista 8)

Entrevista 19

Vínculo de los atributos que influyen en el uso de la información de SyE:

“... Yo creo que depende del ramo. Creo que hay ramos que están más evolucionados en ese sentido (en el uso de la información de SyE) que otros, y Desarrollo Social es uno de los que creo que en México está más avanzado. Al final la Ley de Desarrollo Social sí ha tenido una

evolución positiva (atributos políticos)...”.

“... Pues, aquí siempre... o sea, no podemos utilizar todo, pero lo que hace que la utilicemos es, primero, que tenemos que elaborar compromisos de utilizarla, anuales, que son los aspectos susceptibles de mejora y que tenemos a (DGEMS) que nos monitorea cada trimestre cómo vamos avanzando. Y que si no lo hacemos tenemos al OIC. Entonces, finalmente eso es lo que hace que lo utilicemos, que existe todo un proceso, todo un sistema para utilizarla (atributo organizacional)...”.

“... Entonces, yo creo que, finalmente, esta necesidad de la información semana a semana hace que todos estemos mucho más alerta y trabajemos mucho más en el cumplimiento de las metas, en establecer metas realistas (atributos racionales)...”. “A veces, las evaluaciones se quedan muy cortas o suponen que los cambios que recomiendan son muy sencillos...”. “Yo creo que ese es uno de los elementos como más importantes: que quizás el trabajo entre operador y evaluador pudiera ser más rico. La parte de la metodología creo que es importante que se conozca por el programa bien (atributos racionales)...”.

Tipo de uso de la información de SyE generado por los atributos:

“... Por ejemplo, como tenemos metas mensuales para cada entidad federativa si nosotros vemos que en un trimestre hay un rezago o algo así, tomamos como estos operativos y tratar de rediseñar una estrategia (uso instrumental)...”. “Entonces, ahí vemos si existen posibilidades de ese recurso pasarlo a otros espacios en donde tengamos mayor demanda (según la información de SyE) (uso instrumental)...”.

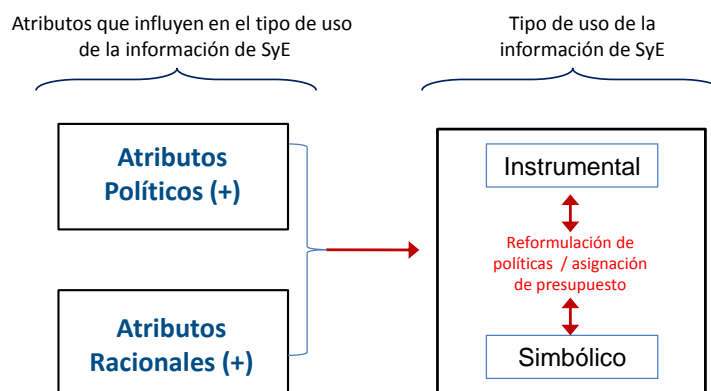
“... Esa (evaluación) sirvió, por ejemplo, para cambiar los montos de apoyo. Ahí hubo, cuando se hizo la evaluación de impacto, fue cuando el monto de apoyo cambió de 700 a 850 pesos. Y en 2014 se cambió de 850 a 900 porque la evaluación de impacto ahí tiene como hallazgos, que es evidente pero quizás una evaluación siempre va a dar certezas sobre las cosas, que al final la población más vulnerable es a la que le significa más el programa (uso instrumental)...”.

“... Si se solicita... por ejemplo, para la construcción del anteproyecto de presupuesto si se utilizan mucho las recomendaciones (de las evaluaciones): ampliación de cobertura, en la estrategia de la cruzada, cosas así, que nos implican a nosotros trabajar como con un presupuesto diferente, se analizan y se integra al presupuesto, y a la meta (uso instrumental)...”.

“... Sí. Por ejemplo, (el programa de) Estancias tiene un premio de la ONU que ha servido. Y eso sirvió para gestionar un recurso con PNUD para atención de niños con discapacidad (uso simbólico)...”.

Gráfica 2

Uso instrumental relacionado con la asignación de presupuesto y/o la reformulación de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

3. ¿Cuándo se presenta una alta frecuencia del uso conceptual?

- Uso conceptual como paso intermedio para alcanzar otros tipos de uso de la información de SyE

Entrevista 4

Vínculo de los atributos que influyen en el uso de la información de SyE:

“... Y la ministra tiene esa fama en la opinión pública, de ser una ministra que se mueve muy bien en la parte política pero porque tiene un equipo muy técnico de ahí para abajo... A mí, me gusta tener, y tengo una jefa (la ministra) que no solo le gusta, sino que muere por eso, información en tiempo real...” (atributos individuales). “Pero para la ministra si es muy importante... Ella vive pendiente de cómo está el sistema de información. Eso a ella le interesa. Es una prioridad (atributos individuales)... E influye totalmente (en el ministerio) (atributos políticos)...”.

“... Nos reunimos una vez fijo, fijo a la semana, los lunes a las 7 am. Y le hacemos seguimiento a dos tableros de control. Uno que es el tablero de ejecución y obligaciones. Y otro que es el tablero de control de las tareas y alcance de resultados de cada una de esas tareas (atributo organizacional)...”.

“RESPUESTA: pues, fíjate que este gobierno y la Presidencia de Santos ha sido mucho menos rigurosa con el tema de la información. Hoy el tema es un poco más de resúmenes y, claro, hay que llevar información...y para la ministra sí es muy importante (atributos políticos)...”.

“... Ahora en los 5 meses que llevamos, nosotros hicimos toda una batería de información que es nuestra batería de rendición de cuentas...”. “...A ella le gusta que además (de que sea oportuna y en tiempo real) esa información esté bonita y se pueda entender, y le dé, de una vez, el mensaje que quiere darle (atributos racionales)...”.

Tipo de uso de la información de SyE generado por los atributos:

“... Como siempre me gusta empezar con el estado del arte, entonces, usualmente los estados del arte siempre se elaboran con evaluaciones de programas de lo que ya exista, tomar

coeficientes que dan... mira esta política sobre este tipo de población da este resultado... Entonces, eso le sirve a uno para el planteamiento y levantar ese estado del arte (uso conceptual)...”.

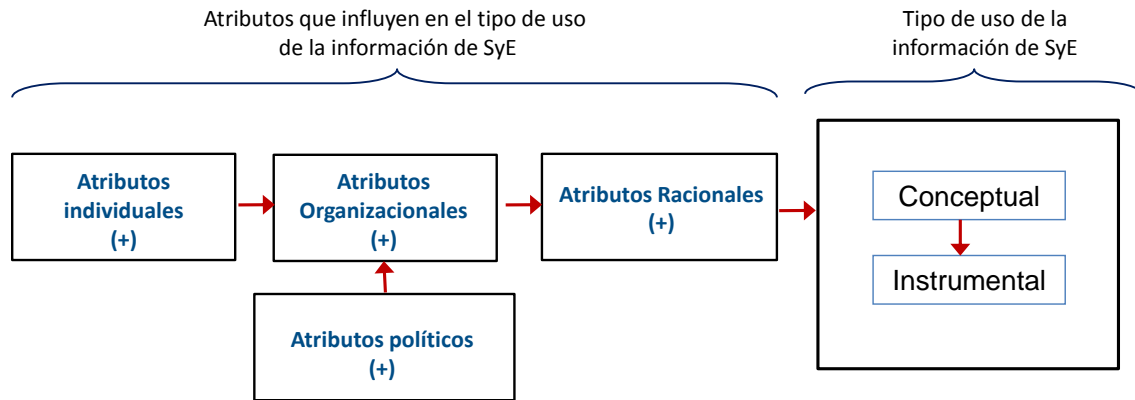
“... Sí, es fundamental (la información de SyE) pues porque casi cada línea de trabajo ahí pues tiene que ir sustentada en un proceso, entonces, en la parte financiera que hay mucha en el Plan de Desarrollo, pues nosotros realmente sí usamos mucho esta información (de SyE)...”. “...Y bueno, el Plan de Desarrollo tiene todo un diagnóstico de parte nuestra, que está sustentado en esto (información de SyE) (uso conceptual)...”.

“... Por ejemplo, participé en la Red UNIDOS, donde claramente se fue mucho más riguroso en el sentido de que se hizo una evaluación y todas las recomendaciones que esa evaluación ha venido dando, pues son elementos que se han venido insertando dentro del programa (uso instrumental)...”.

“... Ya en este momento, en este campo en el que estoy hoy trabajando que es la educación superior, se usa mucho toda la información (de SyE) que se recoge para la distribución de recursos, porque hoy estamos tratando de poner distribución de recursos como de manera más avanzada (uso instrumental)...”. “...Utilizamos Sinergia para hacer ajustes, (uso instrumental)...”.

Gráfica 3

Uso conceptual como paso intermedio para alcanzar otros tipos de uso de la información de SyE



Fuente: Elaboración propia.

- Uso conceptual como fin en el corto plazo

Entrevista 9

Tipo de uso de la información de SyE generado por los atributos:

“... (La información de SyE se utiliza para) la elaboración de los informes de la situación del medio ambiente en México...” (uso conceptual).

“... Yo le llamaría (información) oficial, pero rigurosa de cómo estamos, de qué estamos haciendo, y como lo estamos haciendo, qué tan grave o que tan no grave es la situación porque que es la medida como de ir cambiando a mediado o largo plazo...” (uso conceptual).

“... Vamos a los datos más duros posibles para ver lo que dicen, y darse una idea de la magnitud que está ocurriendo, y se va a traducir, eventualmente, en una prioridad...” (uso conceptual).

“... Por ejemplo, las emisiones siguen subiendo entonces como supone el cambio climático,

entonces es una decisión decir: una prioridad de este gobierno va ser atender el problema de cambio climático...” (uso instrumental).

Vínculo de los atributos que influyen en el uso de la información de SyE:

“... Y, ese es el gran reto de cómo les vas haciendo para tu (generes rutinas para), tener información fría, bien verificada...” (atributos organizacionales).

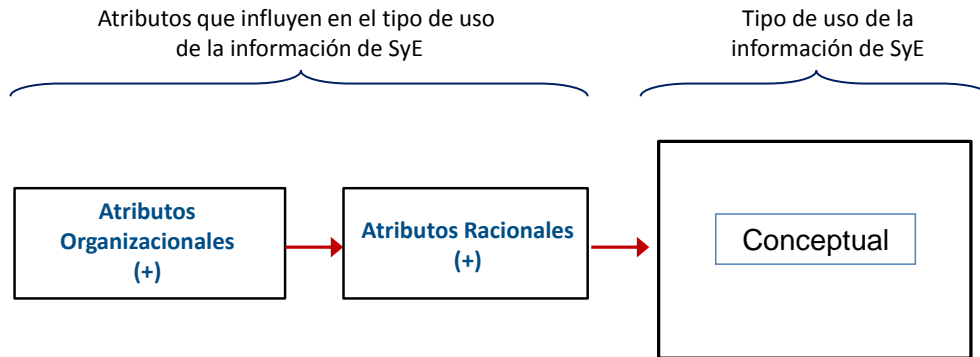
“... Porque (en otras dependencias) no tienen un proceso para estarla guardando, sistematizando... Uno la tiene en un computador, otro la tiene en otro computador, y no tienen a nadie concentrado (exclusivamente) en la información...” (atributos organizacionales).

“... Hay 4 características principales. Uno es que sea lo más oportuno posible... La otra, es que sean los más confiables posibles. El tercero, es que sea suficiente porque, a mí, no me sirve de nada decir que la cifra de reforestación son 150,000 por año.... Y, el cuarto, yo le llamaría un poco como de periodicidad. O sea, si tiene una información que no la puedes ir actualizando, es un problema serio...” (atributos racionales).

“... No es lo mismo un discurso que digan: una deforestación alta a que digan son 150.000 hectáreas, por decir. Entonces, yo creo que eso, en principio, cada vez es más necesario; y eso genera como una presión para que tengas información para ellos...” (atributos políticos).

Gráfica 4

Uso conceptual como objetivo en el corto plazo



Fuente: Elaboración propia.

4. ¿Cuándo se presenta una alta frecuencia del uso simbólico?

- Uso simbólico como objetivo final

Entrevista 18

Vínculo de los atributos que influyen en el uso de la información de SyE:

“... Y es muy complicado porque las presiones (políticas y sociales) son, en lo individual y en lo colectivo, para que estas cosas no cambien... ¿Qué hacemos con los cientos de estudiantes que fueron víctimas de una institución, a veces, que nosotros mismos sabemos que abrió un programa sin reconocimiento o validez oficial de estudios y que abrió un programa que tiene 500 egresados?...”. “Y, es difícil decirle a una Institución, pues fíjate que te voy a quitar el permiso que te dimos porque resulta que nos equivocamos tiempo atrás y no te lo debimos haber dado” (atributos políticos). Entonces tenemos que tomar decisiones, muchas veces, que van contra de lo que nosotros pensaríamos que deberíamos de hacer...”. “... Entonces, a veces, se tienen que tomar decisiones que, en el sentido estricto de la palabra, están desconociendo los datos que estamos recibiendo (atributos políticos). Pero no se hace

por desconocimiento de los datos, sino que, se hace por otras razones que tienen que tomarse en cuenta...”. “... Y, no porque (los altos funcionarios) sean personas reacias a los números, en mi caso particular, el subsecretario es una persona muy abierta a los números, sino que, simplemente, no tienen tiempo (aquí ya no importan los atributos individuales u organizacionales)...”.

“PREGUNTA 12: la evidencia empírica sugiere que estos sistemas de evaluación y seguimiento, la información que brindan esos sistemas se utilizan muy poco para tomar decisiones de manera directa, ¿porque cree que sucede esto? RESPUESTA: Yo creo que sucede porque no tenemos la información. Es decir, no es factible tener la información al día, que se requiere para la toma de decisiones al día. Ese es el primer elemento...” “... Yo recibo mucha información, por ejemplo, de programas de estudio; recibo mucha información sobre profesores; recibo mucha información sobre investigación, pero viene de tres fuentes diferentes (atributos racionales)...”.

Tipo de uso de la información de SyE generado por los atributos:

“...RESPUESTA: Yo creo que sí sigue sirviendo (la información de SyE) porque nos hace, nos pone sobre alerta que tenemos que estar, continuamente, generando mejores políticas y mejores sistemas de información. Es decir, creo que es muy probable que si no existiera eso, podríamos caer en la postura de que: pues mira, como no podemos remediarlo, entonces para que lo medimos (uso conceptual)...”.

“... Entonces, a veces, se tienen que tomar decisiones que, en el sentido estricto de la palabra, están desconociendo los datos que estamos recibiendo. Pero no se hace por desconocimiento de los datos, sino que, se hace por otras razones que tienen que tomarse en cuenta (atributos políticos)... Entonces tenemos que tomar decisiones, muchas veces, que van contra de lo que nosotros pensaríamos que deberíamos de hacer (uso simbólico)...”.

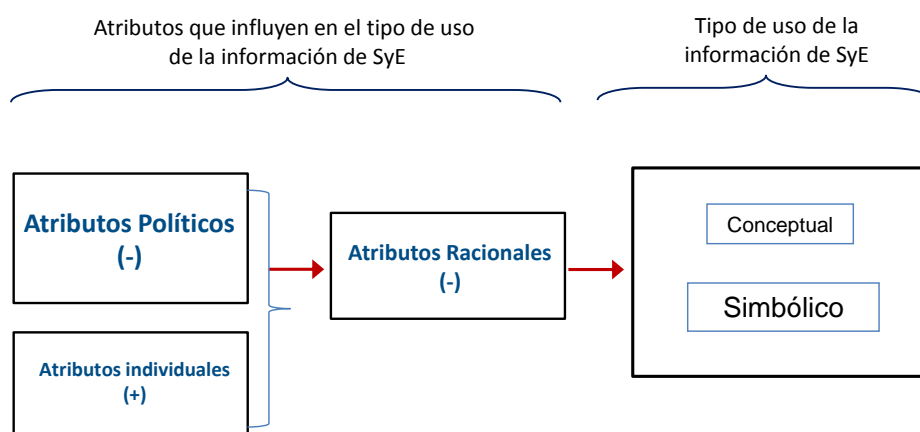
“... RESPUESTA: Si aquí funciona igual (que en Colombia). Los rectores justifican presupuesto con base a indicadores que consideran que justifican su petición. Entonces,

cuando los rectores son hábiles, no es que mientan con las cifras, es que las evidencias que ponen son, solamente, aquellas que respaldan su punto, pudiendo haber otras evidencias que no les respaldarían su punto (uso simbólico)...”.

“... Hay mucho la queja (por parte de los rectores) de que: damos un trato diferente a una institución con respecto a otra. Entonces, tratamos de ver eso...”. “...Sí, existe trato diferenciado por parte nuestra. Generalmente, lo que hacemos, una expresión mexicana “según el sapo es la pedrada”, generalmente, lo que hacemos es que entramos a un análisis tan profundo o tan superficial, según veamos quien es el interlocutor (uso simbólico)...”.

Gráfica 5

Uso simbólico para obtener beneficios particulares



Fuente: Elaboración propia.

- *Uso simbólico para fomentar la efectividad de los programas y políticas públicas*

Entrevistas 5 y 8

Vínculo de los atributos que influyen en el uso de la información de SyE:

“... Claro. Claro porque es como una cascada. Si ellos (los ministros) la usan, yo sé que me la van a pedir, la tengo que tener al día, que la tengo que procesar (atributos políticos)...”.
(Entrevista 5)

“... Y, ese es uno de los incentivos más grandes que pueda tener una persona para ser cuidadoso con la información; es darse cuenta qué tan útil es la información con la que es cuidadoso y para qué se está usando. En eso, también pasa la creación de una cultura del seguimiento: entender que el seguimiento es para algo... Yo creo que, más que incentivos específicos, lo que hay que fomentar es una cultura y eso incluye, por supuesto, capacitar a la gente, mostrar la relevancia de usarla (atributos organizacionales)...”. (Entrevista 5)

“... un trabajo técnico es muy intensivo en el uso de información (atributo individual)...”.
(Entrevista 8)

“... Pero, la oportunidad, yo creo que es el aspecto más importante. Si yo no tengo una información disponible, en el momento que la necesito de nada sirve que esté perfecta, que sea rigurosa, que todo el mundo la entienda, que se a confiable, pa´ nada, porque no la tuve cuando la necesitaba. Entonces, eso es bien importante (atributos racionales)...”. (Entrevista 5)

Tipo de uso de la información de SyE generado por los atributos:

“... Es que los números... los números son muy poderosos para convencer, para lo que sea, para traer más plata, para traer menos plata... Sí, yo la utilizo para esto. A mí, con restauración me pasó, impresionante, teniendo la información de cuántos (terrenos?) restauramos, de cuánta plata nos gastamos, en qué corporaciones están, en dónde están;

entonces, estructuramos una entrada a una iniciativa internacional, no me acuerdo de cuántos millones de dólares. (Entrevista 5)

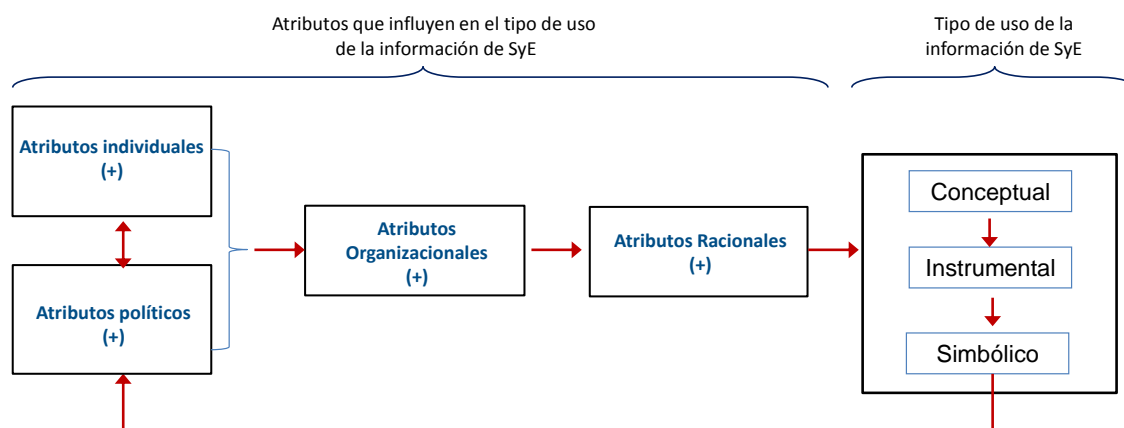
“... También, yo la suelo (la información de SyE) usar mucho cuando tengo que actuar con otros sectores (diferentes al sector de Medio Ambiente), por ejemplo, con agricultura:.. pero, venga, yo tengo 90 mil hectáreas en Sinergia, ¿cómo así? A ver, ¿cómo vamos a hacer si son 90 mil? ¿De dónde las saco? Entonces, por favor, sentémonos a trabajar juntos... y con las corporaciones...es que como esto es un sistema...”. (Entrevista 5)

“... Lo que es importante de la información es saber contextualizarla, porque si das unas cifras... Si yo te digo –mira, la esperanza de vida en mujeres es de 77 años–. ¿Qué me dices? A lo mejor lo interesante es que ha subido. A lo mejor que ha bajado. A lo mejor que entre hombres y mujeres es una brecha importante. A lo mejor que estamos relativamente altos frente a otros países latinoamericanos. Entonces, si no me contextualizas qué es interesante de esos 77, no habrá impacto. Mucho de la información, lo que tienes que hacer es saberla presentar. Estoy tomando como dado que la cifra es confiable, oportuna, está bien calculada, etc. Pero si no contextualizas no hay mensaje...”. (Entrevista 8).

“... PREGUNTA 27: pensando en otro uso ¿qué tanto utiliza la información de seguimiento y evaluación para convencer, ya sea a otro Subsecretario o al mismo Secretario, de una idea que usted tiene? (Min. 21:57) RESPUESTA: totalmente. Concientización. Eso es concientización para mí...”. (Entrevista 8)

Gráfica 6

Uso simbólico para fomentar la efectividad de los programas y políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

5. Razones para no usar de la información de SyE para tomar decisiones

“...RESPUESTA: sabemos que en Sinergia las metas son muy generales, tengo tres o cuatro indicadores en el Plan de Desarrollo que es al cual les hago seguimiento, tienen una metodología de formulación y una metodología de seguimiento, pero eso es macro...” “...los utilizo (evaluaciones e indicadores) pero no del sistema de seguimiento del DNP (Sinergia), sino de otros sistemas de información que me permiten a mí tomar algún tipo de decisión. Pero no necesariamente, porque lo que te digo, son demasiado agregadas...”. (Entrevista 6)

“... El tema de información en el sector público colombiano es muy complicada, porque la calidad es difícil, la oportunidad no se da como uno lo quisiera, hay demasiadas fuentes de información...”. (Entrevista 6)

“... ¿Por qué cree que ellos no la utilizan tanto como quisiera? RESPUESTA: Por lo que te digo. Un tantito porque a lo mejor nos falta la oportunidad que ellos requieren. Un tantito porque a lo mejor necesitan una información que al día de hoy no tenemos porque eso pasa...”. (Entrevista 13)

“... La otra de por qué no son tan útiles que es también parte de lo que yo he observado en el modelo actual de evaluación es que, ahora, son evaluaciones hechas en un formato muy rígido, son evaluaciones diseñadas a base de preguntas, ya evaluaciones o formatos de evaluación que pareciera ser que atienden a las necesidades iguales de un programa de secretaría de agricultura, que un programa de medio ambiente, que un programa de desarrollo social.” (Entrevista 16)

“... PREGUNTA 16: la misma pregunta que le hacía a la Directora, en general uno observa que el uso de la información de seguimiento y evaluación se utiliza muy poco para tomar decisiones a corto plazo, no solamente en Colombia, no solamente en Latinoamérica, sino en el mundo ¿por qué cree que ocurre eso? RESPUESTA: muchos de los programas sobre los cuales se arrancan mediciones tienen una inercia enorme, entonces, la discusión de los programas, de suspenderlos o no, no importa la información que generen, para poder tomar decisiones como de quitar un programa, cambiarlo, se centran en unas discusiones mucho más fuertes que las basadas directamente en esas informaciones...”. (Entrevista 2)

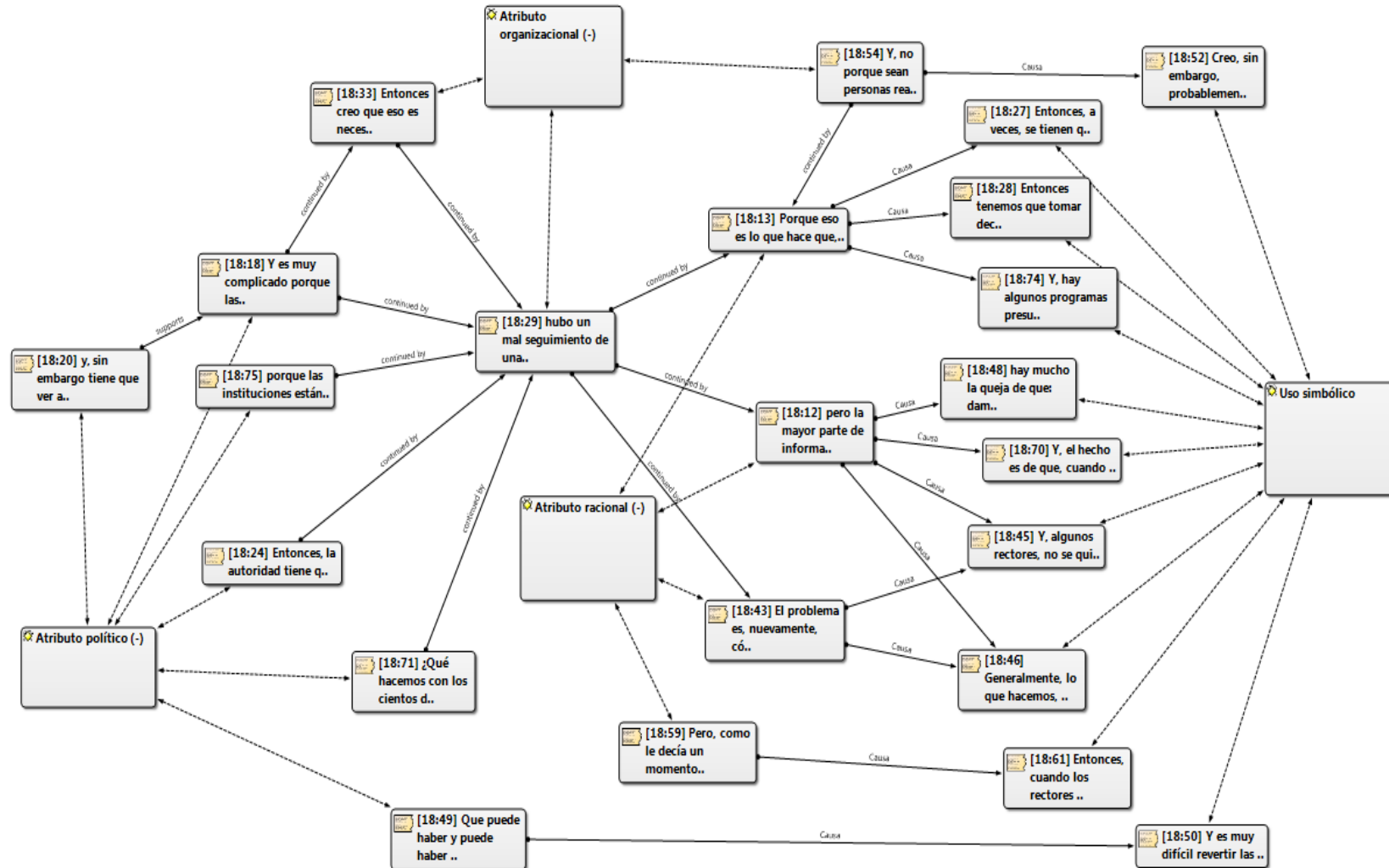
“... PREGUNTA 9: Pensando, ya, internamente en el secretario, de lo que usted conoce, ¿para qué utiliza esa información?, ¿para qué recibe esa información y qué hace con esa información? RESPUESTA: Bueno, porque, hay un reglamento interior que tiene señaladas las atribuciones que le corresponden...”. (Entrevista 14)

“... RESPUESTA: pues el problema son los tiempos que te digo. A veces el problema es entre los tiempos, los recursos y las prioridades. A lo mejor es un poquito más de gente que tengan que tener como que cada dirección o que cada subsecretaría tenga un área de análisis, que se dedique solamente a eso, que no esté atendiendo bomberazos...”. (Entrevista 11)

“... Yo creo que depende del ramo. Creo que hay ramos que están más evolucionados en ese sentido que otros, y Desarrollo Social es uno de los que creo que en México está más avanzado...”. (Entrevista 19)

Anexo 15

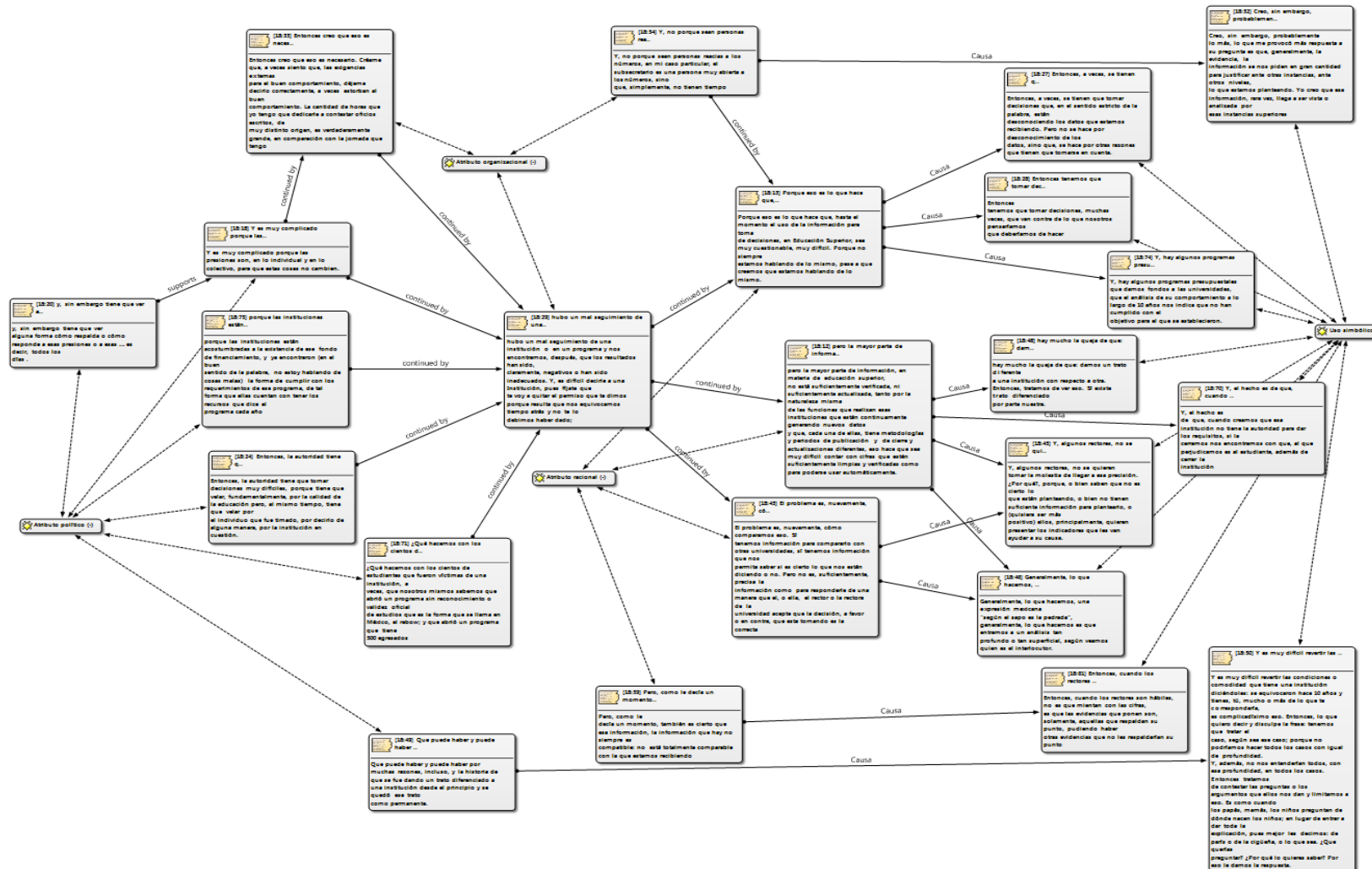
Proceso del uso simbólico de la información de SyE (sin citas completas)



Fuente: Elaboración propia.

Anexo 16

Proceso del uso simbólico de la información de SyE (con citas completas)



Fuente: Elaboración propia.

Anexo 17
Relación entre las hipótesis y la evidencia en la investigación

	Hipótesis	Evidencia Cuantitativa	Evidencia Cualitativa¹⁶¹
Uso conceptual	En contextos donde exista información relevante, oportuna y de fácil acceso (AR) y los funcionarios muestren una orientación hacia el servicio público y reconocimiento de la utilidad de la información de SyE (AI) habrá una mayor intensidad del tipo de uso <u>conceptual</u> .	Cuando la información de SyE es oportuna (AR) y existen procesos organizacionales para adaptarse a cambios inesperados (AO), se observa una mayor intensidad en el uso conceptual (elaboración de estrategias a mediano y largo plazo). <u>Otras variables de control significativas:</u> edad y nivel jerárquico.	Se encuentra la siguiente historia en el uso conceptual. 1. Como objetivo de corto plazo: rutinas organizacionales para analizar la información (AO) e información de SyE con oportunidad y credibilidad (AR).
Uso simbólico	En contextos donde exista información relevante, oportuna y de fácil acceso (AR) pero se presenta una falta de liderazgo de los altos funcionarios del gobierno nacional o federal en el uso de la información de SyE (AP) y no hayan rutinas al interior de las organizaciones sobre el uso de la información de SyE (AO) hace que exista una mayor intensidad en el uso <u>simbólico</u> .	Cuando la información de SyE es oportuna (AR), no hay apoyo de altos funcionarios políticos para el uso de la información de SyE (AP), y no hay amplia orientación hacia el servicio público (AI), se observa una mayor intensidad en el uso simbólico (para persuadir a otras personas sobre una idea que tiene previamente)	Se hallan 2 historias en el uso simbólico. 1. Como objetivo final: presiones externas y poco apoyo de altos funcionarios (AP), miedo a utilizar la información de SyE (AI) y la información de SyE proviene de diferentes fuentes (AR). 2. Para fomentar la efectividad de las políticas públicas. (poco común): apoyo del alto gobierno y expedición de norma que promuevan el uso de la información de SyE (AP), convencimiento de la utilidad de la información de SyE (AI), rutinas organizacionales sobre el uso de la información de SyE (AO) e información de SyE oportuna, confiable y concreta (AR).
Uso instrumental	Hay una alta intensidad en el tipo de uso <u>instrumental</u> de la información de SyE si esta es oportuna, relevante y de fácil acceso (AR); hay orientación hacia el servicio público por parte de los funcionarios (AI); hay apoyo de los altos funcionarios del gobierno en el uso de la información de SyE (AP); y hay rutinas en las organizaciones que promuevan el uso de la información de SyE (AO).	Cuando la información de SyE es oportuna (AR), hay altos funcionarios políticos que apoyan el uso de la información de SyE (AP), y existen normas que apoyan el uso de la información de SyE (AO), se observa una mayor intensidad en el uso instrumental (tomar decisiones relacionadas con la asignación presupuestal).	Se observa la siguiente historia en el uso instrumental. 1. Para cambios operativos: apoyo por parte de los altos directivos (AP), rutinas organizacionales (AO) que promovieron la generación de información de SyE más confiable y oportuna (AR).

Nota: AR: atributos racionales; AO: atributos organizacionales; AP: atributos políticos; y AI: atributos individuales. Fuente: Elaboración propia.

¹⁶¹ A diferencia del enfoque cuantitativo, el estudio cualitativo se basó en la frecuencia de uso de la información de SyE y no en la intensidad de uso.