

TERCER CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SOCIEDAD, ESTADO Y ADMINISTRACIÓN

**SAN MIGUEL DE TUCUMÁN
2, 3 Y 4 DE JUNIO DE 2005**

**LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA INTEGRADA A LOS PROCESOS
DE PLANIFICACIÓN: SU POTENCIAL COMO FORTALECEDORA DE LA
INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA**

Lic. Paula Amaya

EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: GOBIERNO Y GESTIÓN

1. Introducción: contexto, definiciones y enfoques

En este documento proponemos analizar el tema **evaluación de la gestión pública** desde una mirada comprehensiva que contemple la complejidad de las organizaciones – sobre todo en la República Argentina.

Esto es porque creemos que el debate no debe centrarse principalmente en la evaluación de la gestión como garante de sistemas más eficientes, sino que su potencial radica en su capacidad para fortalecer la relación entre las esferas del gobierno y la gestión como componentes de la democracia representativa.

La democracia representativa se basa, por un lado, en sustentar el acceso a los poderes públicos a la representación de todos los ciudadanos, limitando el alcance temporal y material del poder de los representantes. Podemos decir que este momento refiere a la democracia como *entrada o input*

Existe otro aspecto o momento de la democracia, complementaria del input, que expresa la *output o salida* de la democracia como producto del ejercicio del poder.

Dentro del poder ejecutivo, en particular los funcionarios designados y, por tanto, no electos, encarnan los principales factores de producción del output de la democracia, en forma de los bienes y servicios que el estado ofrece a los ciudadanos.¹

Por lo tanto el **diseño de sistemas de evaluación de la gestión pública** es central para el fortalecimiento de la democracia, desafiando a los actores protagonistas a construir estrategias que les permitan dar cuenta o reponsabilizarse de los resultados de gestión.

Se puede definir a **la evaluación como una práctica política y técnica de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de las políticas públicas**. La evaluación en sí misma es un **proceso de aprendizaje** sobre la gestión, a través de la reflexión crítica sobre los aciertos y errores cometidos.

Como práctica social la evaluación de la gestión pública no puede ser "objetiva", se integra de teorías, estrategias y conocimientos metodológicos; es llevada adelante por personas – con valores, intereses y conocimientos – en contextos complejos y cambiantes.

Por tal motivo es importante que las personas y / o equipos que diseñan e implementan procesos de evaluación expliciten su marco de análisis, los objetivos que persiguen y los resultados esperados de su intervención.

La evaluación no puede ser concebida como una actividad aislada y autosuficiente. Forma parte del proceso de planificación. Tampoco es conveniente que la evaluación sea entendida como "la última etapa", cuando en realidad todo el proceso de diseño e implementación de políticas públicas debe estar impregnado de las dos caras: planificar y evaluar.

Estos y otros temas serán desarrollados en el artículo, con la pretensión de aportar algunos elementos al debate sobre el tema.

¹ ECHEVARRIA, Koldo "Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos" en "Responsabilización y evaluación de la Gestión Pública" Caracas. CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, 2005.- 296 p.

Quizás permita organizar el análisis la identificación de **diferentes enfoques** desde los cuales es posible desarrollar sistemas de evaluación de la gestión pública:

A- Enfoque económico

Realiza análisis del tipo costo – beneficio. El acento está puesto en la supervisión y control del gasto y la legitimidad en el uso de recursos públicos.

B- Enfoque administrativo - gerencial

A través de la comparación de la gestión pública con la gestión privada, se plantea la necesidad de exigir al Estado niveles de productividad más altos. El ciudadano es entendido a través del concepto de cliente; cuyas necesidades deben ser satisfechas de manera rápida y eficaz. Desde este enfoque se pretende evaluar los resultados alcanzados por la gestión pública, la eficiencia en el uso de los recursos y el nivel de satisfacción ciudadana.

C- Enfoque político integral

Este enfoque abarca los dos anteriores, entendiéndose necesario realizar evaluaciones relacionadas con el control del gasto y con el logro de resultados concretos de la gestión pública. La diferencia es que revisa la razón de ser del Estado como proyecto político y social, y resalta la importancia de su función en cuanto a expresión de utopías, valores, necesidades y diversidad de la sociedad. Entiende que los análisis de costo – beneficio, control de gestión o productividad no abarcan la complejidad de la organización estatal, y su consecuente relación con la ciudadanía. Plantea como necesario la identificación de la relación **Gobierno y Gestión**, el fortalecimiento de la democracia, la responsabilidad y ética del funcionario. El Estado como organización superior con la responsabilidad de mejorar de la calidad de vida de la población.

D- Enfoque centrado en el control y la auditoría externa

La diferenciación de este enfoque no se establece en el objeto o contenido de la evaluación. Es decir puede centrarse en aspectos que refieren a otros enfoques: tanto en el aspecto económico o los resultados de gestión alcanzados por la organización.

La característica principal de este enfoque es que los actores que diseñan, coordinan y comunican los sistemas de evaluación de la gestión pública son ajenos al Estado y se relacionan con él desde un rol de "*auditores externos*" o "*agencias de control*".²

En **primer lugar** entendemos que ningún enfoque es mejor o peor que otro en sí mismo aunque – desde nuestra perspectiva- los dos primeros y el último pueden resultar insuficientes para plantear a la evaluación como estrategia fortalecedora de la democracia representativa.

En **segundo lugar** la elección del enfoque puede encontrarse determinada por los objetivos o "*intencionalidad*" de la evaluación. En este sentido es necesario preguntarse qué queremos evaluar. Las estrategias serán diferentes si se trata de evaluar el impacto de un programa social, la legitimidad en el uso de los recursos en un programa con financiamiento internacional, el desempeño de una institución pública o el cumplimiento de los objetivos de un Plan de Gestión.

En **tercer lugar** el enfoque desde el cual se diseñe el sistema (Económico, de la Administración Gerencial, Político Integral o centrado en el Control y la Auditoría Externa) determina:

² Para conocer profundizar en las características de este enfoque y analizar un caso en particular puede consultarse el artículo "*El control de las agencias reguladoras en Brasil: ¿Ulises y las sirenas o Narciso?*" de Regina PACHECO en el libro **Responsabilización y evaluación de la Gestión Pública**. Caracas: CLAD, AECI/MAPI/FIAPP, 2005.- 296 p.

- Los actores que estarán involucrados en la evaluación.
- El momento en el cual se llevará a cabo.
- Las estrategias y metodologías elegidas.
- El tipo de relación entre los conceptos evaluación, control del gestión y seguimiento entre otros.
- La construcción de los indicadores.

2. El enfoque Político Integral de la Evaluación

Consideramos que el enfoque que de manera más precisa da a la evaluación el carácter de estrategia fortalecedora de los sistemas democráticos es el **político integral**.

Es decir, el centro de la atención al momento de diseñar sistemas de evaluación de la gestión debe estar puesto en el **aprendizaje sobre la gestión, el cumplimiento de los objetivos estratégicos de gobierno y el fortalecimiento de la democracia como sistema**.

Los **objetivos políticos de gobierno**, enunciados preferentemente como políticas de alto impacto, definen las **acciones estratégicas de la gestión** y su consecuente **forma de evaluación**.

Para ampliar esta mirada nos es muy útil el desarrollo del autor **Joan Subirats** en su trabajo presentado en el Congreso Internacional del CLAD en Noviembre de 2004³. En dicho trabajo el autor plantea como primer elemento de reflexión al momento de introducir elementos de evaluación la diferenciación de los temas que son propios del ámbito de **Gobierno** y aquellos que son propios del ámbito de **Gestión**.

No significa que sean ámbitos separados, sino que podemos distinguir acciones más relacionadas con el gobierno y acciones más relacionadas con la gestión. A su vez estos dos ámbitos pueden subdividirse pensando en lo **estratégico** y lo **operacional**. Esta distinción nos permite organizar los espacios en cuatro cuadrantes, que el autor esquematiza de la siguiente manera:

	Estratégico	Operacional
Gobierno	1	2
Gestión	3	4

Fuente: **Joan SUBIRATS** ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Congreso Internacional del CLAD. Madrid 2 – 5 de Noviembre de 2004

El autor utiliza como analogía a la **navegación**, donde es necesario diferenciar las acciones de **remar** (4: Gestión Operativa), **timonear** (3: Gestión Estratégica), las **labores de contramaestre**: gobierno de operaciones, funciones de control, supervisión, etc. (2: Gobierno Operativo) y por último labores de **capitanía**, el campo propio de la navegación (1: Gobierno Estratégico). Sin llenar este espacio faltan criterios de consistencia para poder comprender una labor evaluadora sería. **Sin carta de navegación, ni remar ni timonear tiene demasiado sentido**. El control de los controladores pierde significación.

Los sistemas de evaluación de las administraciones públicas no pueden hacer referencia únicamente al cumplimiento de legalidad.

El debate sobre la evaluación de la gestión pública no puede reducirse a un mero ejercicio técnico sobre cuales son los indicadores oportunos, o cual debería ser el órgano técnicamente más adecuado para realizar esa labor.⁴

Si lo que interesa es mejorar la gestión pública, debemos poner atención en el tipo y calidad de **las interrelaciones entre esas organizaciones públicas, los sistemas de Gobierno y el impacto en la calidad de vida de la población**. Si sólo nos dedicamos a examinar los componentes internos del funcionamiento de tales organizaciones, lo máximo que conseguiremos será avanzar en la evaluación de su eficiencia y del grado de cumplimiento de las previsiones procedimentales.

³ **SUBIRATS Joan** ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Congreso Internacional del CLAD. Madrid 2 – 5 de Noviembre de 2004

⁴ **SUBIRATS Joan Op.** Cit.

3. ¿Por qué evaluar la gestión pública?

Para la autora Sonia Ospina⁵ la evaluación de resultados de la gestión pública puede contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática si logra:

- Establecer niveles de responsabilidad de los funcionarios públicos.
- Garantizar una gestión más transparente.
- Motivar a los empleados a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano en el diseño de programas y servicios.
- Mejorar la calidad de los servicios prestados por el sector público.

A los puntos destacados podemos agregar:

- Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de la implementación de políticas públicas pertinentes que erradiquen las desigualdades y contemplen la diversidad social.
- Mejorar la relación de representación Estado – Sociedad Civil.

La evaluación tiene además una incidencia “hacia adentro” de la organización, promoviendo cambios como:

- La construcción de una visión compartida sobre el futuro de la organización.
- La definición de objetivos estratégicos de gestión.
- Mayor claridad en las estrategias de gestión, roles, estándares de rendimiento, distribución de tareas; es decir el fortalecimiento sobre el “cómo” se alcanzarán esos objetivos.
- Mejor información para el establecimiento de Gestión del Talento Humano en función de la calidad del desempeño.

La evaluación de la gestión pública fortalece la capacidad del Estado para gobernar, contribuye a la democratización en la relación con la sociedad y consolida los procesos de desarrollo institucional.

Si bien la evaluación no es suficiente para lograr todo esto, es necesaria para que ello ocurra. El punto central a tener en cuenta es concebir y comprender a la evaluación desde su naturaleza política, diseñando y gestionando estos sistemas desde su integralidad histórico – social y cultural, teniendo clara conciencia del contexto.

⁵ OSPINA Sonia “Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública” CLAD, 2002

DISEÑO DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN: MOMENTOS Y DEFINICIONES NECESARIAS

La segunda parte de este documento tiene como finalidad desarrollar los aspectos prioritarios para diseñar sistemas de **evaluación de la gestión pública**, haciendo referencia a las cuestiones culturales, conceptuales, estratégicas y metodológicas de la evaluación.

A modo de introducción diremos que es **necesario que el diseño de los sistemas de evaluación sea**⁶:

Flexible: Entendiendo la evaluación como un proceso en el que sea posible hacer revisiones periódicas para una readaptación y adecuación a las necesidades de información, objetivos e intereses de los que intervienen en el programa, que pueden ser cambiantes.

Abierto: A la participación en su diseño de los diferentes actores que están involucrados en el proceso de definición e implementación de las políticas públicas.

Útil: Debe buscar la satisfacción de las necesidades de información en dos direcciones: de los gobernantes para tomar decisiones y dar cuentas de los resultados y de la ciudadanía para conocer y valorar esos resultados.

Simple: De fácil lectura, claro y sintético

Económico: El diseño y desarrollo del sistema debe ser económico en cuanto a los recursos financieros, materiales, las personas involucradas y el tiempo de gestión.

A continuación realizaremos un recorrido por los diferentes momentos que – de acuerdo a nuestra concepción de la evaluación – conforman el complejo desafío de diseñar e implementar sistemas de evaluación de la gestión pública.

1- Definiciones preliminares al diseño del Sistema de Evaluación

Las organizaciones públicas son expresiones complejas, que existen en un territorio determinado, con una historia y una cultura. Son construcciones con una identidad, en un contexto cambiante que en mayor o menor medida también provoca en ellas el cambio.

Siendo expresiones del Estado, las organizaciones se nutren implícita o explícitamente de las diferentes concepciones acerca del rol que este tiene, del modelo de Estado que las fuerzas operantes – sean estas más o menos benevolentes y / o apropiadas a las necesidades de la sociedad en ese contexto histórico - logran imponer.

Las decisiones acerca de qué tecnologías de gestión a utilizar surgen siempre en el marco de posiciones tomadas acerca del modelo de Estado que se quiere.

Ciertas veces los expertos – políticos o técnicos – que asumen su implementación no definen o no explicitan cual es ese marco.

Las razones son diversas: desde un ingenuo desconocimiento, una insuficiente reflexión acerca de las necesidades de la sociedad y su relación con el Estado o porque la implementación de esas estrategias surge de presión de sectores nacionales y / o internacionales que identifican claramente el modelo de Estado que necesitan.

Creemos que la aplicación de cualquier tecnología de gestión en el Estado debe promover – en primer lugar - la intervención crítica y reflexiva de los actores que están involucrados en su implementación.

Por lo tanto – antes de diseñar e implementar sistemas de evaluación de la gestión pública - es importante responder a preguntas tales como⁷:

¿Qué modelo de Estado queremos?

⁶ Presentación del **Instituto de Desarrollo Regional de Sevilla**. Buenos Aires. Marzo de 2005

⁷ Este listado de preguntas es orientador y de ninguna manera pretende ser exhaustivo.

¿En que medida la tecnología de gestión en cuestión (en este caso la evaluación de la gestión pública) contribuye a construir el Estado que queremos?

¿De qué manera la aplicación de esa tecnología de gestión promoverá una mejora en la calidad de vida de los diferentes sectores de la sociedad?

¿Cuáles son los antecedentes de uso de tecnologías similares en la organización donde se implementará?

¿Cuál es el significado que la implementación de esta tecnología de gestión tiene o tendrá para la organización?

2- ¿Qué queremos evaluar?

Para diseñar sistemas de evaluación será necesario en segundo lugar definir **qué se quiere evaluar**. La respuesta a esta pregunta permitirá ubicar el enfoque desde el cual desarrollaremos el sistema de evaluación.

El modelo que tomamos en esta guía corresponde al **enfoque político integral de la evaluación**, sin dejar de hacer referencia a otras formas de evaluación que pudieran ser implementadas en los organismos públicos.

Este enfoque plantea a la evaluación de la gestión pública en su sentido más amplio, integrada a las decisiones de gobierno y a los procesos de planificación.

Desde el enfoque político integral de la evaluación el objetivo será construir y comunicar información relevante a las **cuestiones de gestión**, expresadas y priorizadas en una planificación que refleja los **objetivos estratégicos de gobierno** en función de las **necesidades de la población** a la cual la política pública en cuestión atiende.

Ejemplo:

- La región sufre altos índices de desempleo (*necesidades de la población*).
- El gobernante ha planteado en su plataforma de gobierno la inversión en obra pública como aspecto central para movilizar sectores productivos y disminuir el desempleo (*objetivos estratégicos de gobierno*).
- El Ministerio de Obras Públicas debe ejecutar una serie de programas de obra pública, administrando recursos externos con la estructura orgánica preexistente (*cuestiones de gestión*).
- El Ministerio de Trabajo debe administrar sus planes de trabajo de manera tal que la población beneficiaria pueda desempeñarse en la construcción de obra pública (*cuestiones de gestión*).
- El Ministerio de la Producción deberá gestionar la integración de los diferentes sectores productivos involucrados en la construcción de obra pública (*cuestiones de gestión*).

El objetivo estratégico de gobierno utilizado en el ejemplo tendrá más probabilidades de ser logrado si los niveles de gestión involucrados planifican su acción. La evaluación en este caso deberá dar cuenta de los logros de gestión alcanzados, su impacto en el cumplimiento del objetivo estratégico de gobierno y en la satisfacción de la necesidad de la población.

Por lo tanto el primer aspecto a definir serán los **objetivos estratégicos de gobierno** y su correlato en la **planificación de la gestión pública**.

Ahora bien, puede ocurrir que **la relación entre los objetivos estratégicos de gobierno y las tareas que desarrolla la organización** donde se implementará el sistema de evaluación **no sea tan clara**.

Esta situación es común en las organizaciones públicas argentinas, y tiene varias y diferentes causas. No desarrollaremos cada una de ellas, debido a que es un tema que merece un desarrollo exclusivo, implicando un análisis histórico, político, sociológico y cultural.

Pero al menos enunciamos dos de estas causas, cuya identificación nos ayudará a diseñar sistemas de evaluación en este contexto:

- *Los objetivos estratégicos de gobierno relacionados con las tareas que realiza la organización en cuestión no han sido enunciados de manera explícita.*

En este caso será necesario identificar los objetivos estratégicos de gobierno en fuentes secundarias tales como discursos del gobernante o las misiones y funciones presentes en el decreto de creación o modificación de la organización.

- *Las funciones de la organización donde se implementará el sistema de evaluación no forman parte de las políticas de alto impacto definidas en la agenda de gobierno⁸*

En este caso será necesario hacer referencia los objetivos del Plan Institucional de la organización o las misiones y funciones que figuran en el decreto de creación de la organización.

Otra fuente alternativa – que no invalida las dos mencionadas, sino más bien las fortalece – es la construcción de una visión y horizonte de sentido de la organización por parte de sus integrantes.

Existen experiencias muy interesantes de innovaciones realizadas en instituciones donde el motor de cambio ha sido precisamente la construcción participativa de respuestas a preguntas tales como:

¿Para que existe nuestra organización? ¿Cuáles son las necesidades de la sociedad que satisface? ¿Qué nos pide la sociedad hoy?

¿Cuáles son nuestras responsabilidades como servidores públicos? ¿Cuáles son nuestros sueños, nuestras utopías relacionadas con la organización?

¿Qué objetivos queremos lograr? ¿Cuál es nuestro horizonte de sentido?

Para finalizar el desarrollo de este punto, reiteramos que siempre será más fácil, productivo y valorado un sistema de evaluación que se diseñe en función del Plan que quiera llevarse a cabo, identificando los objetivos estratégicos de gobierno y / o de gestión de la organización.

Cuadro: Ejemplos de respuestas a la pregunta ¿Qué queremos evaluar?

A- Los resultados alcanzados por el Plan Estratégico de gestión: objetivos logrados, aumento en la capacidad de gestión del área, satisfacción de los empleados, mejoras en la calidad del servicio prestado, satisfacción del usuario.

B- El impacto de un Plan de Salud determinado en la población objetivo: disminución de anemia en mujeres embarazadas, disminución de niños enfermos de gripe, aumento de controles de peso en los niños menores de 3 años.

C- Los resultados de la implementación del proyecto “Mejora en la calidad de atención a los afiliados”: aumento de la capacidad y calidad de gestión de las áreas que atienden a los ciudadanos, aumento en la satisfacción de las personas atendidas, disminución de tiempos de espera para la realización de trámites, mejora en la señalética del edificio.

D- Los resultados de la implementación del Plan de optimización de procesos en la Dirección X: disminución de los tiempos y recursos utilizados para la finalización de un trámite, percepción de los empleados en cuanto a las mejoras producidas en las tareas diarias.

E- La implementación de un programa de desarrollo y capacitación del personal en un área determinada: mejora de la calidad de las prácticas laborales, cambio en la adecuación perfil del empleado – puesto de trabajo, satisfacción del personal, aprendizajes realizados

⁸ Para ampliar el concepto de Políticas de Alto Impacto consultar el **Documento 4** del Plan Trienal de la gestión Pública. www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar

3- Identificación del tipo de evaluación según nivel de gobierno y / o gestión que será evaluado

En tercer lugar es necesario identificar cual será el nivel de gobierno y / o de gestión que será evaluado. Para llevar adelante esta tarea puede ayudar el cuadro que figura a continuación.

NIVEL	CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS
GOBIERNO ESTRATÉGICO	<p><u>Diagnóstico:</u> Identificación de las necesidades de la sociedad que serán satisfechas. Construcción del horizonte de sentido del proyecto político y de gobierno. Elaboración del plan de Gobierno. Análisis de la capacidad institucional de las organizaciones públicas para lograr los objetivos de gobierno.</p> <p><u>Resultados:</u> Logro de los objetivos propuestos. Impacto de las políticas públicas en la mejora de la calidad de vida de la población. Impacto en el fortalecimiento de la democracia, el sistema de representación, la construcción política y la relación Estado – Ciudadanía.</p>
GOBIERNO OPERATIVO	<p><u>Diagnóstico:</u> Construcción y / o fortalecimiento de la relación Gobierno – Gestión. Traducción de las políticas estratégicas de alto impacto en objetivos de gestión.</p> <p><u>Proceso:</u> Identificación de los mecanismos de “seguimiento” que serán utilizados para articular la “frontera” entre el gobierno y la gestión.</p> <p><u>Resultados:</u> Identificación y comunicación de los logros generales de gestión en función del Plan de Gobierno. Control del gasto.</p>

NIVEL	CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS	SUBNIVELES
<p style="text-align: center;">GESTIÓN ESTRATÉGICA</p>	<p><u>Diagnóstico:</u> Elaboración de los Planes Institucionales. Construcción de los indicadores de gestión. Fortalecimiento de la capacidad institucional para llevar adelante el Plan Institucional.</p> <p><u>Proceso:</u> Seguimiento del desarrollo de los programas en función de los objetivos del Plan.</p> <p><u>Resultados:</u> Identificación y construcción de la información acerca de los objetivos alcanzados. Evaluación del desempeño institucional.</p>	<p>Estructuras organizativas Evaluación de su adecuación en función del Plan Institucional</p> <p>Empleo público y capacitación Planificación de Personal en función del Plan Institucional. Desarrollo de carrera.</p> <p>Estrategias de Comunicación Diseño y adecuación de las estrategias de comunicación en función del Plan Institucional.</p> <p>Proyectos de innovación Cambios e innovaciones promovidas y realizadas para cumplir los objetivos del Plan Institucional.</p>
<p style="text-align: center;">GESTIÓN OPERATIVA</p>	<p><u>Diagnóstico:</u> Definición de los objetivos operativos.</p> <p><u>Proceso:</u> Análisis de eficiencia y efectividad en el desarrollo de las actividades.</p> <p><u>Resultados:</u> Objetivos alcanzados. Evaluación del desempeño de los equipos y las personas.</p>	<p>Normativo Verifica la aplicación de las normas y procedimientos. Principio de legalidad.</p> <p>Patrimonial Correspondencia entre gastos y la previsión presupuestaria.</p> <p>Presupuestario Verifica la ejecución presupuestaria.</p>

La relación entre los procesos de evaluación en los diferentes niveles es complementaria y muy importante, existe el riesgo de estimular desarticulaciones en la gestión por la generación de procesos de evaluación en algunos de los niveles, sin relación con lo que ocurre en los restantes.

Un ejemplo en este sentido son los sistemas de evaluación del desempeño individual, implementado en organizaciones donde muchas veces no existen definiciones relacionadas con el plan de la organización y los objetivos estratégicos de gobierno. En este caso cabe preguntarse cual es la legitimidad de ese proceso micro de evaluación, en función de qué elementos se decide si una persona se ha desempeñado correctamente. Quizás los fracasos de algunos sistemas de evaluación de desempeño tenga relación con esta cuestión.

Cuadro: Ejemplo de objetivos de un Sistema de Evaluación según sus diferentes niveles

NIVEL	OBJETIVOS - CARACTERÍSTICAS
GOBIERNO ESTRATÉGICO	<p>Objetivo estratégico</p> <ul style="list-style-type: none"> Disminuir la deserción escolar en el nivel polimodal <p><u>Evaluación diagnóstico:</u> Definición del problema (Ej. Identificación de las áreas con mayor deserción).</p> <p><u>Evaluación de proceso:</u> Seguimiento para corroborar la realización de las acciones necesarias para la consecución del objetivo.</p> <p><u>Evaluación de resultados:</u> ¿Disminuyó la deserción escolar en las zonas X, D, F y U?</p> <p><u>Evaluación de impacto:</u> Identificación de las consecuencias que la disminución escolar tuvo en la población y zona seleccionadas.</p>
GOBIERNO OPERATIVO	<p><u>Diagnóstico:</u> Identificación de las áreas de gestión relacionadas con el cumplimiento del objetivo. Definir operativamente los objetivos de gobierno (Ejemplo Disminuir en un 10 % la deserción escolar en las zonas X, D, F y U del Municipio). Identificación y asignación de los recursos necesarios.</p> <p><u>Proceso</u> Seguimiento en la implementación de los programas y la utilización de los recursos.</p> <p><u>Resultados:</u> Identificación de los resultados alcanzados por los diferentes programas relacionados con el objetivo de gobierno. Construcción de la relación Objetivos logrados por los programas – resultados de gobierno estratégico.</p>
GESTIÓN ESTRATÉGICA	<p><u>Diagnóstico:</u> Identificación de los programas y / o áreas relacionadas con el objetivo de gobierno. Definición de los indicadores. Acuerdo sobre la información necesaria para evaluar los programas: tiempo y forma de producción.</p> <p><u>Proceso:</u> Construcción de la información. Seguimiento de las acciones del programa.</p> <p><u>Resultados:</u> Identificación y comunicación de los objetivos alcanzados. Evaluación del desempeño institucional: adecuación de las estructuras, políticas de personal integradas al Plan, estrategias de innovación y comunicación implementadas.</p>
GESTIÓN OPERATIVA	<p><u>Diagnóstico:</u> Identificación de actividades, responsables, metas y plazos.</p> <p><u>Proceso:</u> Seguimiento en la realización de actividades.</p> <p><u>Resultados:</u> Evaluación en el uso de los recursos. Evaluación del desempeño de las personas. Cumplimiento de la normativa vigente. Legitimidad del uso de recursos.</p>

4- Identificación del tipo de evaluación según el momento en el cual la gestión pública será evaluada

Por lo general es conveniente que los sistemas de evaluación se desarrollen en los cuatro momentos que conforman el proceso de definición e implementación de una política pública, de la mano de los procesos de planificación.

1- Diagnóstico

Integración del sistema de evaluación a los objetivos del Plan de Gobierno o de Gestión (de acuerdo al nivel evaluado).
 Diseño del sistema de evaluación.
 Registro de la situación de inicio.
 Definición de la información que deberá construirse: tiempo y forma.

2- Proceso

Construcción de la información necesaria.
 Registro de los avances en la consecución de los objetivos del Plan.

3- Resultado

Alcance de los objetivos estipulados en el Plan.

4- Impacto

Cambios producidos, dependiendo del nivel evaluado.

Gobierno: En el fortalecimiento de la democracia, las necesidades satisfechas de la ciudadanía, la construcción política y los sistemas de representación.

Gestión: Resultados de gestión alcanzados. Fortaleza institucional conseguida. Impacto en los objetivos de gobierno.

Resulta dificultoso gestionar sistemas de evaluación que sólo hacen referencia a los últimos momentos de la gestión. Esto tiene que ver con la necesidad de integrar los procesos de planificación y evaluación, haciendo que los programas o proyectos se vuelvan "evaluables", es decir que la información necesaria para conocer los objetivos alcanzados por ellos se construya en el momento oportuno.

Es común encontrar situaciones en las cuales los coordinadores de sistemas de evaluación preguntan a sus pares en la gestión sobre diferentes aspectos una vez que los programas ya están avanzados o han finalizado, en estos casos nos encontramos con la dificultad de reconstrucción de datos o la carencia absoluta de ellos.

Ejemplo: Los coordinadores del Sistema de Evaluación preguntan a una persona que atiende al ciudadano en una obra social donde se ha implementado un programa de mejora en la atención al afiliado

¿Puede decirme a cuantos afiliados se atiende en promedio por día?

La persona no puede establecer fehacientemente ese dato. En cambio sí hubiera podido hacerlo **si hubieran acordado desde el comienzo los requerimientos de información del sistema de planificación y evaluación.**

5- Identificación de diferentes modelos de evaluación de la gestión pública

De acuerdo a la bibliografía que se consulte pueden encontrarse diversos modelos de evaluación. Este documento es una guía, y no pretende realizar un desarrollo exhaustivo del tema, por lo tanto se destacan a continuación **algunos modelos** que pueden resultar útiles en las organizaciones públicas.⁹

Evaluación centrada en objetivos: (Tyler, 1942). Este modelo parte de la existencia de objetivos claros y medibles en la política o programa a evaluar; objetivos de referencia que permitirán concretar y delimitar los cambios buscados, siendo su conocimiento lo que orienta la elección de las variables dependientes de análisis y de los criterios a utilizar.

Evaluación no centrada en objetivos o libre de objetivos: (Scriven, 1942). Se consideran objeto de evaluación todos los efectos provocados por el programa y no sólo aquellos que estaban previstos inicialmente. Toma como referencia para la evaluación las necesidades "fundamentales" detectadas.

Evaluación formativa: Tiene por objetivo proporcionar información para mejorar el objeto evaluado y se realiza mientras la intervención se está llevando a cabo.

Modelos descriptivos: Sistematizan a "modo de inventario" la información relativa a las actividades y resultados del programa y en una fase posterior se valora la bondad del programa sobre la base de descriptores de otros programas y en función de normas de calidad establecidas por los grupos de referencia más significativos.

Modelos clínicos: Además de registrar los resultados, tratan de explicar por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros objetivos, no buscados en principio, sí lo han sido. Se intenta descubrir las diferencias entre la meta perseguida y la alcanzada efectivamente, explicándolas a través de las condiciones de ejecución de la política.

El enfoque experimentalista: (Campbell, Stanley, y Cook 1966, 1979, 1993). La acción pública se considera una ciencia donde es posible realizar experimentaciones sobre la realidad, contrastando hipótesis previamente establecidas y determinando relaciones causales entre las variables previamente definidas.

Enfoques participativos: Fomentan la cooperación con el evaluador. Stake junto con otros autores como Barry MacDonald (1975) son los pioneros en el desarrollo del enfoque participativo basado en un enfoque de investigación-acción-participación (IAP), en el que los implicados en los programas participan y ayudan a dirigir su propia evaluación. El foco está puesto en el aprendizaje sobre la acción y desarrollo del programa.

Hacen hincapié en la capacitación en materia de evaluación y el fortalecimiento de una cultura de la evaluación. Tienen en cuenta la pluralidad de valores e intereses que coexisten en un programa.

La evaluación pluralista: (Monnier). Centrada en el reconocimiento de una pluralidad de sistema de valores coexistentes en el seno de la sociedad. La utilidad de la evaluación radica en la credibilidad y legitimidad política del proceso de evaluación por parte de los actores críticos más que en la metodología y rigor técnico (legitimidad científico-técnica).

⁹ La descripción de modelos es una síntesis de la presentación realizada por el **Instituto de Desarrollo Regional de Sevilla** en el curso Evaluación de Políticas Públicas. Buenos Aires, Marzo de 2005

6- Quiénes participarán en la definición, coordinación y supervisión del sistema de evaluación

Siguiendo nuestro desarrollo de acuerdo al **modelo político integral de la evaluación**, los actores involucrados en la definición, coordinación y supervisión del sistema de evaluación deben ser quienes definen, coordinan y supervisan el Plan Institucional de gobierno.

En algunos intentos de planificar y evaluar la gestión pública es común encontrar que las áreas destinadas a tales desafíos se "*tecnifican*". Las causas que explican esta situación requieren una autocrítica tanto de quienes son considerados *expertos en procesos de planificación y evaluación*, como de aquellos que se consideran o son considerados *expertos en cuestiones políticas*. Como si ambos saberes estuvieran disociados o divorciados de origen.

La causa y consecuencia es el alejamiento de los espacios donde política y estratégicamente se define el horizonte de sentido de la organización, desvirtuando así su razón de ser y burocratizando sus funciones y estructuras.

Lo que ocurre es que el modo de operar de uno y otro grupo muchas veces ha contribuido al desprestigio de sí mismo y del otro (desvirtuar el sentido de las competencias políticas y técnicas).

Para implementar sistemas de evaluación valiosos a las cuestiones de gobierno y gestión, es necesario abandonar esta disputa. Es necesario constituir equipos "*políticos*" con capacidades "*técnicas*" que diseñen, coordinen y supervisen de manera integrada los procesos de planificación y evaluación de la gestión pública.

¿Quiénes debieran entonces diseñar, coordinar y supervisar los sistemas de evaluación?

Consideramos que no es necesario generar estructuras *Ad Hoc*, sino fortalecer las figuras, personas y / o equipos existentes en los diferentes organismos que cumplan con el siguiente perfil:

- Actores protagonistas en la definición de la visión y / o el Plan Institucional y /o las políticas de Alto Impacto de las políticas públicas en cuestión.
- Con acceso a la información necesaria – o capacidad de decisión y de gestión para construirla - para implementar sistemas de evaluación de la gestión pública.
- Con voluntad y capacidad para construir sistemas de evaluación y comunicar los resultados de gestión.

El ROL que estas figuras, equipos de trabajo o áreas organizativas debieran cumplir es el siguiente:

- Construir la información necesaria para dar cuenta de los resultados alcanzados por la gestión en relación a la visión y / o Plan Institucional y / o políticas de alto impacto definidas para la política pública en cuestión.
- Sistematizar esa información construida en el tiempo y forma acordados previamente con las áreas de gobierno que coordinen la utilización y comunicación de la información.
- Informar al área de Gobierno sobre los resultados alcanzados por las políticas públicas prioritarias y el grado en el cumplimiento de metas.

7- Construcción de indicadores de gestión

Un indicador es una herramienta que permite entregar información cualitativa o cuantitativa del grado de cumplimiento de un objetivo de gestión previamente establecido. Los indicadores son la manera en que “vemos” lo que está pasando. Típicamente representan un complejo de actividades y relaciones dentro de la institución, que se presentan de una manera mensurable, o cuando menos de una manera recopilable.

Los indicadores son un elemento central en el proceso de evaluación, por cuanto su finalidad es constituir una herramienta capaz de cuantificar la relación entre el escenario que se quiere obtener (objetivos) y el que efectivamente se logrará en el futuro.

Desde esta perspectiva, la construcción de indicadores se convierte en un factor de relevancia dentro de las instituciones, ya que contribuyen a desarrollar una cultura organizacional orientada a los resultados, proporcionar una visión sintética de la evolución de la gestión institucional y orientar las decisiones institucionales al respecto

Los indicadores pueden ser cualitativos o cuantitativos. Los indicadores cuantitativos son mensurables e implican números. Los indicadores cualitativos son más difíciles de medir, y pueden describir procesos, comportamientos y actitudes. Es deseable de alguna manera llevar a estos a una forma cuantitativa a fin de hacerlos comparables.

Cada objetivo puede tener varios indicadores claves que usualmente representan una mezcla de indicadores cuantitativos y cualitativos. Sin embargo, puede ser necesario reducir el número de indicadores que se está usando, o modificarlos para que sean más adecuados para un contexto o situación particular.

Requisitos que debe cumplir un indicador

Pertinencia y relevancia: Medir los elementos más significativos del Programa

Unicidad: Debería medir un solo aspecto.

Exactitud y consistencia: Suministrar medidas exactas y proporcionar las mismas mediciones ante mismos procedimientos

Objetividad: Reflejar hechos y no impresiones subjetivas

Fáciles de interpretar

Accesibilidad: Basarse en datos fácilmente disponibles y a un coste aceptable

Comparables: Espacial y temporalmente

Tipos de indicadores

A- Indicadores de Proceso

Miden diferentes aspectos dentro del proceso institucional. Están referidos al desempeño de la institución a fin de producir los resultados deseados. Ejemplos: plazo para presentar licitación, plazo para elaborar reglamento, número de negociaciones realizadas; ejecución presupuestaria enero / junio.

B- Indicadores de resultados

B.1 Producto: Miden los resultados concretos en la ejecución de políticas o proyectos evaluados en cantidad y calidad. Ejemplos: número de rutas habilitadas; número de personas capacitadas.

B.2 Efecto: Miden las consecuencias del uso de los productos en cierta población beneficiaria. Están relacionados con las contribuciones del proyecto a resolver directamente problemas y necesidades de la población destinataria. Se diferencian de los indicadores de impacto en que pueden tener un menor grado de permanencia y su presencia por sí sola no garantiza cambios importantes en la tendencia histórica. Ejemplo: número de personas capacitadas y colocadas en el mercado laboral. En un programa de contacto de desempleados y empresas para reducir el desempleo, cuyo producto es entrevistas gestionadas, el indicador de efecto es: número de desocupados que consiguieron trabajo por el programa.

B.3 Impacto: Miden la consecuencia de los efectos de un proyecto o política sobre la comunidad. Su carácter es de mayor permanencia y su presencia evidencia cambios importantes en la tendencia histórica. Están relacionados con las contribuciones de los proyectos y programas al cumplimiento de las políticas, misión u objetivo superior de la institución y /o del grupo. Ejemplos: Disminución de la evasión fiscal, Incremento de la recaudación de impuestos, Aumento del ingreso de las personas incorporadas a un programa de reconversión, Reducción en la tasa de desempleo del municipio.

Indicadores de Eficacia

Se considera como eficacia el nivel de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos, a través de los productos o resultados obtenidos, sin referencia alguna al costo de consecución de los mismos.

Indicadores de Eficiencia

La eficiencia es el grado de optimización del resultado obtenido en relación con los recursos empleados. Este tipo de indicadores permite establecer la relación entre la producción física del bien o servicio y los insumos utilizados para alcanzar el nivel de producto.

Indicadores de Calidad

Este tipo de indicadores mide la capacidad de cumplir adecuadamente con los requisitos de satisfacción del producto que esperan los usuarios, en términos de oportunidad, accesibilidad, precisión, plazos, etc. Estos indicadores están orientados a suministrar información desde dos aspectos:

- Desde el punto de vista de los atributos y características del producto: información sobre la conformidad del bien o servicio con las especificaciones establecidas.
- Desde el punto de vista de satisfacción del ciudadano: adaptación del producto o servicio prestado a las expectativas del destinatario.

8- Estrategias utilizadas para la construcción, análisis y procesamiento de la información

Para obtener y analizar la información requerida deben adoptarse encuadres metodológicos rigurosos y aplicarse técnicas apropiadas. Por cuestiones relacionadas a restricciones de espacio no desarrollaremos en este documento la diversidad de técnicas existentes. Teniendo en cuenta además que existen una infinidad de documentos que dan cuenta de las características principales de las técnicas más utilizadas en la construcción de información en ciencias sociales como es la evaluación.

De todas maneras incluimos a continuación un listado – no exhaustivo – de las técnicas más utilizadas para evaluar la gestión pública¹⁰:

- Análisis de información cuantitativa
- Análisis de información cualitativa
- Realización de informes pautados
- Observación en terreno
- Entrevistas individuales (en todas sus variantes)
- Entrevistas grupales
- Juicios de expertos
- Apreciaciones de grupos de evaluadores
- Talleres con los actores involucrados (para la aplicación de encuestas, la confrontación, el análisis de articulaciones organizacionales, análisis de procesos decisorios, otros)
- Encuestas
- Estudios con grupos de control

9- Comunicación de los resultados de la evaluación en la gestión pública

La existencia de un sistema por sí solo no garantiza el mejoramiento de la gestión pública, ni mucho menos su contribución al fortalecimiento de la democracia. La oportunidad del sistema para promover una mayor fortaleza institucional depende del uso de la información generada.

En los procesos de evaluación de la gestión el uso de la información es tan estratégico como la definición de los objetivos de la misma en relación a los objetivos y prioridades de Gobierno.

En este punto cabe una reflexión acerca de **las variables que hacen que los resultados de un proceso de evaluación sean valiosos a la hora de tomar decisiones de gestión y/ o de gobierno.**

Resulta necesario iniciar un debate en dos direcciones:

- 1- Por un lado quienes gestionan sistemas de planificación y evaluación deben entender la lógica que esos sistemas deben tener para resultar oportunos y valiosos en función de la lógica, tiempos y características del gobierno y la política.
- 2- En segundo lugar resulta imprescindible promover un cambio cultural con respecto al lugar que ocupa en la agenda política y de gobierno la consecución de buenos resultados en materia de gestión.

¹⁰ NIRENBERG, BRAWERMAN Y RUIZ "Evaluar para la transformación" Piados. Tramas Sociales. Buenos Aires 2000.

10. Reflexiones pendientes

A continuación se enuncian algunas de las cuestiones pendientes por desarrollar para fortalecer el debate y la construcción conceptual acerca de la trascendencia y viabilidad de establecer sistemas de evaluación de la gestión pública:

- Aspectos culturales: ¿Cuáles son los criterios utilizados por la población para valorar la gestión del Estado? ¿Qué incidencia tiene en la "carrera" de los líderes políticos la realización de una experiencia "exitosa" en términos de resultados de gestión alcanzados?
- Aspectos históricos: ¿cuál es la trayectoria de los sistemas políticos y organizacionales con respecto a la evaluación? ¿Qué referencias tenemos?
- Aspectos de gestión: ¿Qué relación guardan las estrategias de gestión pública utilizadas en las últimas décadas con la posibilidad de implementar sistemas de evaluación?
- Capacidades Institucionales ¿Qué competencias será necesario fortalecer en los gestores públicos para que puedan coordinar la implementación de evaluación de resultados?
- Estrategias y metodologías: ¿Cuáles son las existentes? ¿Cuáles son más convenientes de acuerdo a las características de nuestras organizaciones públicas? ¿Qué propuestas metodológicas pueden realizarse?

BIBLIOGRAFÍA

- CUNILL GRAU Nuria y OSPINA BOZZI Sonia "Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión pública" en "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas" Caracas. CLAD/AECI/MAP/FIIAPP, 2003.- 515 p.
- CUNILL GRAU, Nuria y OSPINA BOZZI, Sonia "La evaluación de los resultados de la gestión pública: una herramienta técnica y política" en "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas" Caracas. CLAD/AECI/MAP/FIIAPP, 2003.- 515 p.
- ECHEVARRIA, Koldo "Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos" en "Responsabilización y evaluación de la Gestión Pública" Caracas. CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, 2005.- 296 p.
- INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL DE SEVILLA "Material del curso Evaluación de políticas públicas" Buenos Aires 2005
- OSPINA, Sonia. *"Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano"*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19 (Feb. 2001). Caracas.
- NIRENBERG, BRAWERMAN Y RUIZ "Evaluar para la transformación" Piados. Tramas Sociales. Buenos Aires 2000.
- SUBIRATS, Joan ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Congreso Internacional del CLAD. Madrid 2 – 5 de Noviembre de 2004.
- Subsecretaría de la Gestión Pública, Secretaría General de la Gobernación, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007:
 - Documento N° 1 "Conceptos y convicciones que guían el proceso de recuperación y modernización estatal en la Provincia de Buenos Aires".
 - Documento "Síntesis". Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires, 2004.
 - Documento 4 "Hacia una gestión estratégica: planificación y evaluación en el ámbito provincial"

Datos personales

Título del trabajo:

LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA INTEGRADA A LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN: SU POTENCIAL COMO FORTALECEDORA DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

Paula nazarena Amaya

Lic. en Ciencias de la Educación

DNI 24041648

Cargo:

Responsable de la Unidad de Coordinación Técnica de Planificación y Evaluación

Subsecretaría de la Gestión Pública – Secretaría General de la Gobernación - Provincia de Buenos Aires

paulanazarena@lpsat.com

pamaya@gestionpublica.sg.gba.gov.ar