



SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PÚBLICA

PRESENTACION DE PONENCIA

TITULO: “Sistema de medición del Programa de Fortalecimiento y Modernización del Estado de la Provincia del Chaco. Técnica para la cuantificación de sus actividades. ”

EXPOSITOR: Lic. Andrea Sandobal

Equipo Técnico - PROFYM - Chaco

E-mail: andrea_sandobal@hotmail.com

1. INTRODUCCIÓN

El Gobierno de la Provincia del Chaco ha iniciado un camino hacia la modernización, con la finalidad de brindar un servicio al ciudadano que garantice eficiencia, transparencia y calidad.

Como en todos los ámbitos empresariales, el estado también apunta a consolidar un nuevo paradigma. Intenta despojarse del viejo paradigma basado únicamente en la observancia de normas y procedimientos y consolidar otro basado en resultados.

En ese marco, surge la necesidad de implementar un “Sistema de Información de Gestión para la Gobernabilidad” (SIGOB), llevado a cabo por la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados (SPER). Este sistema consiste en la

determinación de metas generales y metas intermedias que se van monitoreando periódicamente para la consecución de los objetivos. El Programa de Fortalecimiento y Modernización del Estado (PROFYM), a cargo de la Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública (SCGP) ha sido incorporado a este sistema y es monitoreado en su accionar a través de la Meta General “Estado Fortalecido y Modernizado al término del año 2011”. Pero, ¿Cómo medimos los resultados obtenidos de la actividad realizada en torno a la modernización? ¿Cómo sabemos en cuanto contribuimos al fortalecimiento y modernización del Estado? Si la modernización es algo que no se acaba en el tiempo, si es algo continuo que debería permanecer por siempre ¿Cómo medimos el progreso? Todos estos interrogantes nos fueron surgiendo a lo largo de este transitar por el camino hacia la modernización. Y a medida que avanzábamos más nos cuestionábamos acerca de cómo cuantificar actividades que resultan más bien intangibles o que los resultados directos no llegan a la ciudadanía, sino que son insumos para que otras áreas puedan brindar, como dijimos, un servicio de calidad.

El objetivo del programa es lograr la modernización del estado, pero sabemos que no es algo cuantificable. Podemos saber que un estado es más moderno que otro comparando diversas características pero no puedo cuantificar cuan moderno es cada uno, sin embargo podemos medir el cumplimiento de metas que sí estamos seguros que nos acercan a la modernización.

Es por ello, que nos hemos ocupado de encontrar esa forma de medir primero lo que hacemos, para en una segunda etapa poder medir el impacto que genera lo que hacemos en gestión pública. Para tal fin, acudimos a la ayuda de profesionales externos para que analicen la meta general y sus metas intermedias y nos capaciten

y transmitan el conocimiento teórico y la técnica adecuada para lograr la identificación de fallas en su diseño; la elaboración de indicadores que expresen de mejor manera los avances en las mismas; y su integración en un sistema de cálculo que tiene por resultado *el Índice de Modernización y Fortalecimiento del Estado Provincial (IMFEP)*, que sintetizándolos, refleja y cuantifica los avances de la meta general en cada año.

2. ANÁLISIS DE LA META GENERAL (MG) Y METAS INTERMEDIAS (MI)

Marco Conceptual

En este apartado, previo al examen de las Metas General e Intermedias, se introducen conceptos de literatura reciente¹ que versan sobre la construcción de indicadores de gestión pública y se pronuncia respecto a los conceptos de objetivos y metas, así como sobre los requisitos que deben cumplir para su correcta confección, resaltando la importancia de su adecuada redacción para poder construir indicadores.

En este sentido, se define a los objetivos como enunciados breves que determinan en forma clara y específica los resultados a lograr en un campo de responsabilidad o área de trabajo señalado por el marco jurídico. Para obtener un buen indicador se requiere de objetivos bien redactados, por lo cual es conveniente considerar el cumplimiento de características básicas para determinar que estamos en presencia de un objetivo bien planteado. Estas características son que deben: Enfocar la

¹ Manual General para la Construcción de Indicadores. Contraloría General. Gobierno del Estado de Veracruz, México.

actividad; Estar orientados a resultados; Constituir una idea singular; Ser factibles; Ser medibles; Estar bien contruidos sintácticamente.

De estas características se desprenden una serie de preguntas de calidad o de verificación para saber si estamos en presencia de un buen objetivo:

	Preguntas de calidad	Si	No
1. Está orientado a resultados	¿Está definido claramente el propósito, estado esperado, producto final o logro a ser alcanzado?		
2. Está bien construido	¿Incluye un verbo en infinitivo, un elemento a ser medido y área de enfoque?, conforme a las reglas de sintaxis.		
3. Es una idea singular	¿Constituye una idea principal o área de logro (en vez de tocar muchos conceptos en cada oración)?		
4. Se puede lograr	¿Se puede lograr?		
5. Se puede medir	¿Su progreso puede ser medido u observado?		

La sintaxis o estructura de un objetivo debe estar compuesta por un verbo en infinitivo, el elemento a medir y el enfoque o área de énfasis. Por ejemplo:

Verbo	Elemento a medir	Enfoque o área de énfasis
<i>Aumentar</i>	<i>la cobertura</i>	<i>de la educación media superior</i>

No obstante, la sintaxis puede tener variantes como: en primer lugar el elemento, en segundo lugar el enfoque o área de intervención, y en tercer lugar un verbo en participio, de modo que se exprese en términos de resultado alcanzado. Utilizando el ejemplo anterior: “Cobertura (**elemento**) de la educación media superior (**área de intervención**) aumentada (**verbo en participio**)”.

Con respecto a las metas, teniendo en cuenta que poseen diversas acepciones, se las considera expresión concreta y cuantificable de los logros que la organización planea alcanzar en el año (u otro periodo de tiempo) con relación a los objetivos previamente definidos. Asimismo, los requisitos para la identificación de metas son:

- Deben abarcar el conjunto de dimensiones de desempeño de la gestión: eficiencia, eficacia, calidad y economía
- Debe estar definida en base a la generación de compromisos internos, por lo tanto su cumplimiento no debe depender de otras entidades o de factores exógenos.
- Deben tener un componente de realismo, es decir que puedan ser alcanzadas con los recursos humanos y financieros disponibles.

Así pues, las metas pueden ser consideradas como objetivos, aunque de carácter más concreto y operativo, cuya consecución debe depender directamente del organismo responsable.

Análisis de Meta General

La Meta General a analizar se enuncia como *“Estado provincial fortalecido y modernizado al término del año 2011”*. La descripción de la meta puede esquematizarse y resumirse de la siguiente manera:

- se buscan **impactos en procesos, productos y bienes y servicios del Estado;**
- a través de a) **organismos comprometidos**, b) **estructuras orgánicas alineadas** y c) **áreas de apoyo optimizadas**, para propiciar la eficacia, eficiencia, calidad, equidad y transparencia institucional de las **organizaciones;**
- consolidando **regímenes laborales** de empleo equitativos, transparentes y productivos, caracterizados por la capacitación, igualdad de oportunidades y relaciones laborales dignas;
- con **participación ciudadana** en la evaluación a través de canales de comunicación basados en las tecnologías de la información.

Asimismo, la línea de base puede ser esquematizada de la siguiente manera:

- **estructuras orgánicas** desactualizadas y en algunos casos inexistentes con la consecuente superposición de funciones y compartimentos estancos, carentes de integración;
- **empleados públicos** con escasa motivación, iniciativa y autonomía, que no responden a resultados, sino determinados circuitos preestablecidos, y que no tienen un seguimiento o evaluación, y que ingresan a la Administración Pública Provincial sin proceso formal de selección, agravado por la inexistencia de procedimientos para realizar concursos internos;
- se carece de **tecnologías de la información y comunicación (TIC)** que vinculen áreas y faciliten la ejecución de trámites y servicios destinados a la ciudadanía; y
- desactualización de la información respecto a los **bienes del Estado** y falta de control.

Entonces, del análisis de toda la información de línea de base, incluyendo el detalle o descripción de la Meta, se identifican cuáles son las áreas prioritarias de intervención que implicarían la modernización del Estado Provincial, que se pueden expresar en términos de palabras clave:

1. Organización (estructuras orgánicas, áreas de apoyo, compromiso, integración);
2. Recursos humanos (régimen de empleo, capacitación, productividad, evaluación, selección);
3. Tecnologías de la información y comunicación –TIC- (vinculación, trámites, servicios);

4. Bienes del estado (información, control);
5. Participación ciudadana (evaluación, comunicación, tecnologías de la información).

Estas áreas se hallan en consonancia con los componentes de los Programas de Fortalecimiento y Modernización del Estado Provincial SGG², por lo cual se confirma los resultados del análisis. Dichos componentes se enumeran y explican a continuación:

- Organización del Estado: Las estructuras orgánicas cuentan con áreas sustantivas que atiendan a las redes programáticas y áreas de apoyo basadas en un modelo unificado, direcciones generales con centralización normativa y descentralización operativa.
- Desarrollo del Recurso Humano: Regímenes de empleo equitativos, transparentes y productivos consolidados; caracterizados por la adaptación al cambio, capacitación, igualdad de oportunidades, de trato y relaciones laborales dignas, propiciando una cultura organizacional sólida basada en el compromiso en su rol de agente público, dignificando su imagen.
- Optimización de los Bienes de Uso: Bienes del patrimonio público provincial organizado , registrado, valuado y actualizado, permitiendo la eficacia en la gestión de los mismos
- Optimización de las Contrataciones Estratégicas e Interjurisdiccionales: Las compras estratégicas se realizan a través de un organismo centralizado.

² Marco Lógico de la Estructura Programática de la Secretaría General de la Gobernación de la Provincia del Chaco. Septiembre de 2010.

- **Calidad en la Gestión:** Impulsar practicas de liderazgo, enfoque al usuario, políticas de igualdad de oportunidad y trato, compromiso del agente con el ciudadano, nivel de satisfacción del ciudadano, mejora de procesos apuntando a modelos de calidad y buenas prácticas en las dependencias de la Administración Pública Provincial.
- **Gobierno Electrónico:** Trámites y procedimientos administrativos simplificados, con menores costos y mayor acceso de los clientes externos (ciudadanía) e internos (agentes públicos) a través de la aplicación de Tecnologías de la información y comunicación.
- **Modernización de Edificios Públicos:** Los espacios de los edificios públicos son adecuados a la circulación y medidas de seguridad, con utilización racional de los metros cuadrados, favoreciendo la ocupación de los edificios propios.

Como se observa, existe una coherencia conceptual en torno a la idea de fortalecimiento y modernización del Estado Provincial. Se trata de un concepto que se encuentra delimitado. Sin embargo, esto no quita la evidente complejidad del concepto que contiene múltiples dimensiones, que a su vez están conformadas por una pluralidad de aspectos: por ejemplo, si nos referimos a la dimensión de recursos humanos, dentro de ella hallamos los aspectos de régimen laboral, capacitación, evaluación de desempeño, sistema de gestión de recursos humanos, régimen de selección y promoción, etc. Adicionalmente, las distintas dimensiones y sus respectivos aspectos en su mayoría son de carácter cualitativo. Sin duda, estas características son los factores que dificultan la posibilidad de medición de la Meta General.

Análisis de Metas Intermedias

Para poder volver cuantificable la Meta General, fue necesario analizar las Metas Intermedias definidas, e identificar los tipos de variables que involucra cada una de ellas y sus respectivos tipos de medición. Asimismo, se requirió definir el grado de incidencia de las Metas Intermedias en la Meta General por cuanto pueden diferir en la manera en que afectan o impactan al objetivo superior. Por último, resulta de utilidad para mejorar el diseño de las metas exponer los errores hallados en su confección, que dificultan la definición de indicadores que manifiesten el grado de avance respecto a su logro.

Tipos de Variables y de Medición

Variable es toda característica o atributo susceptible de tomar un valor o de ser medido. Pueden ser clasificadas como **cuantitativas o cualitativas**, dependiendo si los valores presentados tienen o no un orden de magnitud natural, es decir son susceptibles de medición (cuantitativas), o simplemente son categorías de un atributo no medible (cualitativas).

Las **variables cuantitativas** pueden a su vez ser clasificadas como continuas o discretas. Si entre dos valores determinados existen infinitas posibilidades de valores, hablaremos de una variable cuantitativa **continua**. Si la variable a medir sólo puede adoptar valores numéricos enteros, hablaremos de variable cuantitativa **discreta**.

Las **variables cualitativas**, dependiendo de los valores que adoptan, pueden ser **dicotómicas**, cuando tiene sólo dos categorías, o bien, **politómicas o multicotómicas**, si existe la posibilidad de que adopten múltiples valores. Las variables cualitativas pueden agruparse en variables nominales, cuando los datos

correspondan a una variable cualitativa que se agrupa sin ninguna jerarquía entre sí; u ordinales, si las categorías o valores que adopte una variable cualitativa poseen un orden, secuencia o progresión natural esperable.

Para los fines de la clasificación de las variables involucradas en las Metas Intermedias importa la distinción entre variables cuantitativas y cualitativas en primer lugar; y en segundo lugar, la distinción entre variables cualitativas dicotómicas y politómicas, que para mayor simplicidad serán mencionadas en este trabajo como categóricas. A su vez resulta relevante el concepto de variable cualitativa ordinal, puesto que nos permite establecer orden jerárquico entre los valores de variables cualitativas, que en este contexto expresa el grado de avance hacia el logro de una meta.

En síntesis, las variables que están implícitas en las Metas intermedias serán clasificadas en: cuantitativa; cualitativa dicotómica; o cualitativa categórica. Esto será útil para luego definir los indicadores, que estarán conformados por una o más de estas variables.

De 61 Metas Intermedias cargadas al mes de abril de 2011, 32 constan de variables cualitativas, de las cuales 10 son categóricas y 22 dicotómicas. Que la mayoría de las Metas Intermedias correspondientes a la Meta General sean de carácter cualitativo pone en evidencia uno de los factores de dificultad mencionados arriba.

Grado de Incidencia de las Metas Intermedias en la Meta General

Para poder realizar el cálculo del índice general, que busca cuantificar el avance hacia el fortalecimiento y modernización del Estado Provincial, a partir de los indicadores correspondientes a las Metas Intermedias, fue necesario realizar una valoración del grado de incidencia de cada Meta Intermedia en la Meta General.

Este paso es necesario para diferenciar distintos impactos de las Metas Intermedias en el logro de la Meta General, ya que dos de ellas correspondientes a un mismo subprograma pueden afectarla en grados distintos.

El criterio seleccionado para evaluar el grado de incidencia es el de impacto, es decir, de acuerdo a los resultados a nivel del fin último esperados con las actividades concluidas que implican las Metas Intermedias. En otras palabras, el grado de incidencia es el mejoramiento potencial que la conclusión de la Meta Intermedia podría tener como efecto en las condiciones de fortalecimiento y modernización del Estado Provincial.

Su definición surgió de la discusión con referentes de la SCGP, tanto técnicos como políticos; por lo tanto se apeló a la comprensión y a las prioridades que los referentes tienen acerca del concepto de la Meta General y del efecto potencial de las Metas Intermedias sobre esta. En este proceso se consideró la descripción de la Meta General donde se identifican determinados aspectos como prioritarios para el fortalecimiento y la modernización del Estado Provincial. Y también la identificación de problemas que se expone en la línea de base, los cuales representan una situación distinta a la deseable según la definición de modernización del Estado Provincial.

Más allá del propósito de regirse por los conceptos guía de la Meta General y por los problemas expuestos en la línea de base, este procedimiento carga con un componente subjetivo respecto a la relevancia asignada a cada Meta Intermedia, lo cual constituye una desventaja en términos de que los criterios de clasificación no son explícitos en todos los casos y de que cuando lo son, resultan discutibles. Si bien no existen sistemas de medición con índices compuestos como el formulado

para este caso, vale recordar que siempre existirán estas consideraciones cuando se plantea construcción de indicadores no necesariamente cuantificables. La evidencia teórica y aplicada avala estos procedimientos en la medida que estén diseñados considerando un similar criterio para casos similares.

Dadas estas consideraciones, el mecanismo seleccionado fue el de identificar por parte de quienes diseñan las Metas Intermedias para el programa si la incidencia que cada una tiene sobre Meta Intermedia la Meta General es alta, media o baja. De este modo, se crean tres categorías de respuesta que implicarán tres ponderadores diferentes.

En cuanto a la base de ponderación para las Metas Intermedias, en los casos en que la autoridad de diseño considere que las relaciones para una meta específica no se vean reflejadas en las categorías mencionadas, se podrá modificar los ponderadores, siempre y cuando se cumpla la condición que la suma de los tres sea igual a uno.

Errores en el Diseño de las Metas Intermedias

En el análisis de las Metas Intermedias se observaron ciertas características en el diseño de las mismas que pueden ser calificadas como errores de construcción en función al concepto de objetivos y atributos presentados en el apartado Marco Conceptual. A los fines de efectuar recomendaciones para mejorar su diseño, se exponen a continuación los principales errores detectados.

- a) Insuficiente delimitación o definición de los términos o conceptos de la meta intermedia. Ejemplo: “Depósito para rezago en funcionamiento”, donde no se define claramente qué significa que esté en funcionamiento.

- b) Inclusión de varias ideas principales o áreas de logro en un mismo enunciado, en vez de tratar un solo concepto. Ejemplos: “Relevamiento de inmuebles y Plan de Sustitución de alquileres formulado”. Si bien las actividades de la Meta Intermedia mencionada en el ejemplo está relacionada, sólo una debe plantearse por Meta Intermedia.
- c) Establecimiento de metas que involucran variables dicotómicas, es decir, que sólo pueden tomar dos valores, en este caso “sí se logró” o “no se logró”, de manera que hasta el logro de la meta no permite mostrar avances en la misma. En este error se observa una falta de definición de etapas, que permita convertir estas metas, cuya información de avance es de carácter cualitativo, en etapas o categorías de avance, ordenadas jerárquicamente, que hagan posible exhibir avances antes de la conclusión de la misma. Ejemplo: en la meta “Firma digital implementada en la administración pública provincial”, en la cual recién se mostrarán resultados cuando la firma digital se encuentre en funcionamiento en toda la Administración Pública Provincial.
- d) Construcción de metas cuyo logro se encuentra fuera del alcance de la institución responsable. Ejemplo: “Instituto Provincial de Administración Pública creado”, lo cual implica que el proyecto sea tratado y aprobado en la Cámara de Diputados de la Provincia.
- e) Establecimiento de metas que involucran variables con unidades de medida excesivamente agregadas o de gran tamaño. Ejemplo: “19 jurisdicciones con estructuras orgánicas definidas”, donde habría que desagregar las jurisdicciones por áreas, de manera tal que se puedan mostrar resultados antes de completar la estructura orgánica de toda una jurisdicción.

Agrupamiento de Metas Intermedias

El agrupamiento de las Metas Intermedias se efectúa para poder contar con subíndices que muestren la evolución de subconjuntos de indicadores, agrupados de acuerdo a algún criterio lógico. En este caso particular, el criterio de agrupamiento utilizado responde a mantener la coherencia con la estructura de planificación dispuesta por la SGG a través del instrumento de marco lógico, de modo que el monitoreo y la evaluación de la gestión pueda llevarse a cabo de manera consistente con la estructura programática definida. Se recurrió entonces al documento “Marco Lógico de la Estructura Programática de la Secretaría General de la Gobernación de la Provincia del Chaco” de septiembre de 2010.

En la estructura programática de la SGG hallamos que el Programa 1, denominado *Fortalecimiento y Modernización del Estado Provincial* y que es evidentemente el que corresponde a la Meta General bajo tratamiento, se divide en tres Subprogramas: *Reforma Institucional*; *Transformación de la Gestión Pública*; y *Gestión Edilicia*. Estos tres Subprogramas se conforman a su vez de componentes, que se exponen en el siguiente esquema.

El agrupamiento de las Metas Intermedias se realizó por Subprograma y por Componente dentro de cada uno de estos, excluyendo de la clasificación solamente al componente del Subprograma 1.2 denominado *Sistema Informático Unificado Provincial (S.I.U.P)* porque nos concentramos únicamente en la actuación de la Subsecretaría de Gestión y Coordinación Pública (SCGP).

El procedimiento que se siguió para efectuar tal clasificación fue cotejar las Metas Intermedias con las actividades pertenecientes a cada Componente por Subprograma, y en la medida que se hallara una actividad que correspondiera a una

Meta Intermedia, se asignaba esta última a tales Subprograma y Componente.



Propuesta de Indicadores, Subíndices e Índice General

En este apartado se exponen, en primer lugar, las bases teóricas empleadas para la construcción de los indicadores relativos a las Metas Intermedias que especifican sus diversas características necesarias para su comprensión y medición; en segundo lugar, el marco teórico y el tratamiento del caso para la construcción de los subíndices y el índice general, considerando que ambos son indicadores compuestos.

Indicadores de Metas Intermedias

Introducción Teórica

Los **indicadores** son unidades de medida que permiten el seguimiento y la evaluación periódica de una organización en su estructura, comportamiento y logros obtenidos en la ejecución de un programa, proyecto o actividad.

En otras palabras, son medidas que describen cuán bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución. Un indicador establece lo que será medido a lo largo de varias escalas o dimensiones, sin especificar un nivel determinado de desarrollo. La definición anterior implica que el indicador es una parte del problema y los niveles esperados de desempeño o metas a lograr son otra parte.

En cuanto a la **tipología** de indicadores, teniendo en cuenta el objetivo de los indicadores de desempeño en el ámbito público, es útil las siguientes clasificaciones:

- Indicadores que entreguen información de los resultados desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos:

- Insumos (Inputs)

- Procesos o actividades

- Productos (outputs)

- Resultados finales (outcomes)

- Indicadores desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía.

La primera clasificación permite referirse a los instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos: cuántos insumos se utilizaron, cuántos productos y servicios se entregaron y cuáles son los efectos finales logrados. Mientras que la segunda clasificación se asocia al juicio que se realiza una vez finalizada la intervención.

En este último sentido, las dimensiones a medir por parte de los indicadores pueden ser:

- **Efectividad**, como capacidad para determinar y alcanzar los objetivos establecidos, haciendo lo que se debe hacer.
- **Eficacia**, como capacidad para alcanzar los objetivos, independientemente de los recursos aplicados.
- **Eficiencia**, como racionalidad en el uso de los recursos al alcanzar los objetivos, al menor tiempo y costo posible.
- **Calidad**, como el grado en que los resultados satisfacen las necesidades y expectativas de los ciudadanos.
- **Cobertura**, como alcance de los beneficios a la población objetivo en su dimensión real.

Para resultar útiles en función al mismo concepto de indicadores, estos deben cumplir las siguientes **características o criterios**:

Confiables: La obtención de resultados debe ser consistente e independiente a quien conduce la evaluación.

Observables: El indicador tiene que hacer referencia a manifestaciones o elementos del objeto evaluado que puedan ser analizadas y constatadas.

Aplicables: Los medios y recursos que se utilicen para realizar la observación y recoger la información han de ser posibles y coherentes con la situación observada.

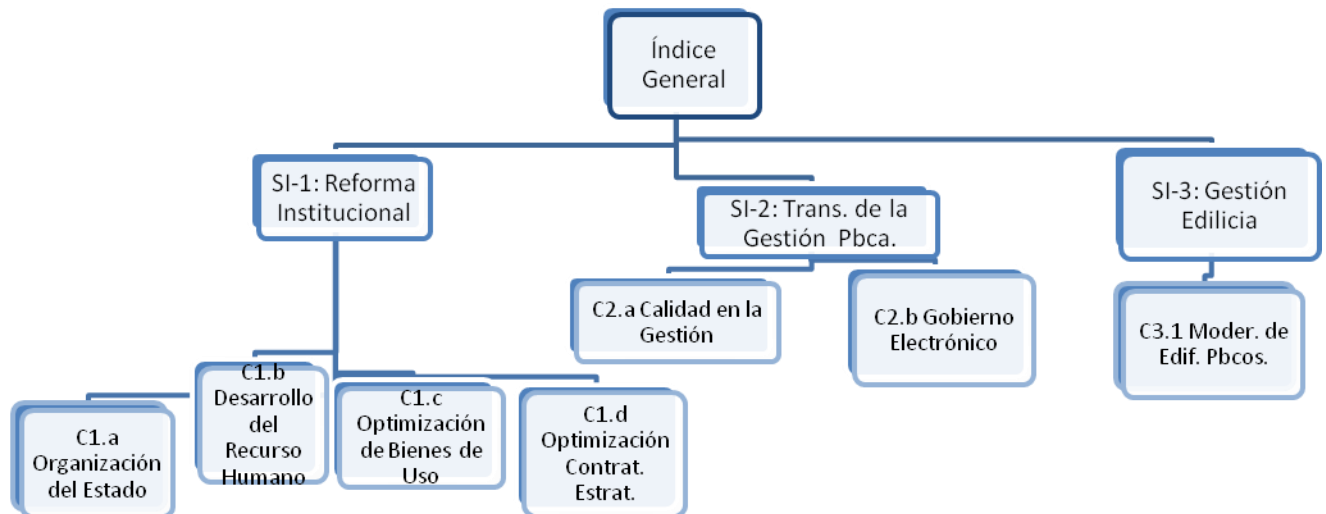
Representativos: Deben referirse a aspectos importantes de los programas, proyectos, procesos y servicios.

Disponibles: Los indicadores deben ser claros y accesibles para el personal responsable de su aplicación.

Es necesario seleccionar los indicadores que más se ajusten al tipo de fuentes de información a las que tiene acceso el evaluador, sin limitar la función del objetivo de la evaluación a la existencia de determinadas fuentes relativamente accesibles.

Pasos para la Construcción del Índice General

La construcción del indicador compuesto sigue el esquema que se presenta a continuación. Existen tres niveles: el inferior que representa los indicadores por cada componente de los subprogramas; el nivel intermedio que da cuenta del subíndice que corresponde a cada uno de los subprogramas; y el nivel superior que agrega los subíndices en un solo índice compuesto según las diferentes ponderaciones establecidas.



Normalización de los Indicadores de las Metas Intermedias

Cuando los indicadores a agregar no tienen la misma unidad de medida, o poseen diferentes rangos posibles de valores máximos y mínimos y/o los datos para construirlos son dispersos o imprecisos, entonces la manera de resolver los

problemas de inconsistencia es normalizando todos los indicadores. Es decir, efectuando una reconversión de escalas de medida de los indicadores.

Los métodos más utilizados y recomendados en este sentido son: tomar la desviación de los valores observados del indicador respecto de algún indicador de referencia; y dividirlos por alguna medida de la dispersión en los datos, usualmente la desviación estándar.

Sin embargo estos se aplican: en el primer caso cuando se dispone de múltiples valores observados respecto a cada indicador en cada corte de relevamiento, puesto que los datos se extraen de múltiples casos con una o varias características en común (por ejemplo, distintas áreas dentro de una misma jurisdicción); y en el segundo cuando se dispone de indicadores de referencia válidos para la comparación.

En el caso bajo tratamiento, dado que se trata de una jurisdicción, o sea de un caso de observación, y de que no se cuentan con indicadores de referencia que se ajusten a la especificidad de los indicadores, se optó por emplear un método de reconversión de escala alternativo a los mencionados: se expresan los indicadores como índices que adoptan valores entre cero (0) y cien (100). En particular, esto varía según las variables contempladas en la construcción de los indicadores en el sentido que se indica a continuación.

En el caso indicadores con variables cuantitativas, estos puede tomar valores que van de cero a cien, pudiendo superar este último valor cuando se tratan de ratios entre el valor observado de una variable y el valor objetivo o programado de esta variable, si es que la cantidad observada o lograda supera a la cantidad programada (por ejemplo, cantidad de cursos realizados, que fueron 45 en 2010, sobre cantidad

de cursos programados, que fueron 30 para este período de referencia, y el ratio por cien es igual a 150). Si los indicadores involucran variables dicotómicas, adoptan el valor cero en caso de que no se haya realizado o sucedido lo planteado en la Meta Intermedia y el valor cien en el caso contrario (por ejemplo, si se formuló el régimen de evaluación de desempeño, el indicador es cien, y si no, cero). Y por último, si comprenden variables categóricas, el indicador toma valores de cero a cien, según la cantidad de etapas (categorías) realizadas de la Meta Intermedia y la importancia de cada etapa en el logro de esta (por ejemplo, tres módulos del sistema informático integrado de recursos humanos desarrollados: en este caso, según la importancia de cada módulo se le asigna un ponderador, que se aplicará al grado de avance de este para calcular el indicador de la Meta Intermedia).

Ponderación y Cálculo de Subíndices e Índice General

Una vez resuelto este problema de escalas, se debe resolver la cuestión de la ponderación de los subíndices en el cálculo del indicador general. La norma comúnmente aceptada es la consulta a un panel de expertos para determinar los ponderadores de referencia en la materia, o bien la utilización de técnicas estadísticas cuando la información disponible lo permite (análisis de componentes principales, factorial, regresión múltiple, entre otros). Pero dado que ello resulta de difícil aplicación para el caso de análisis, se resolvió utilizar como procedimiento la opinión de los referentes de cada área de la subsecretaría a los fines de determinar las ponderaciones de los subíndices. Esta definición claramente deberá ser contrastada empíricamente a partir de la experiencia en la elaboración del indicador y del análisis de sus variaciones.

El procedimiento empleado para el cálculo del índice general tiene tantas etapas como niveles de indicadores compuestos. Como se mencionó antes, son tres los niveles, y por lo tanto tres las etapas.

En la primera etapa se calculan los subíndices de cada Componente de los Subprogramas. Para esto se realizan dos pasos. Primero, se aplican los ponderadores según el grado de incidencia, expuestos arriba, a los indicadores de las Metas Intermedias del Componente correspondiente. Y segundo, el cálculo de estos se efectúa un promedio simple a los valores ponderados de los indicadores, de forma tal que la cantidad de metas intermedias no modifique la escala del subíndice.

En la segunda etapa se calculan los subíndices por Subprograma, que resultan de la sumatoria de los valores de los subíndices de los respectivos Componentes que integran el Subprograma cuyo subíndice se calcula.

Y en la tercera etapa se obtiene el índice general de la Meta General bajo tratamiento. Para esto se multiplican los ponderadores, que reflejan la importancia del logro de cada Subprograma en la consecución de la Meta General, por los subíndices de los Subprogramas y luego se suman. Esto es equivalente al cálculo de un promedio ponderado donde los valores promediados son los subíndices de los Subprogramas y los ponderadores, aquellos definidos por los referentes políticos y técnicos de la SGG, que son los siguientes:

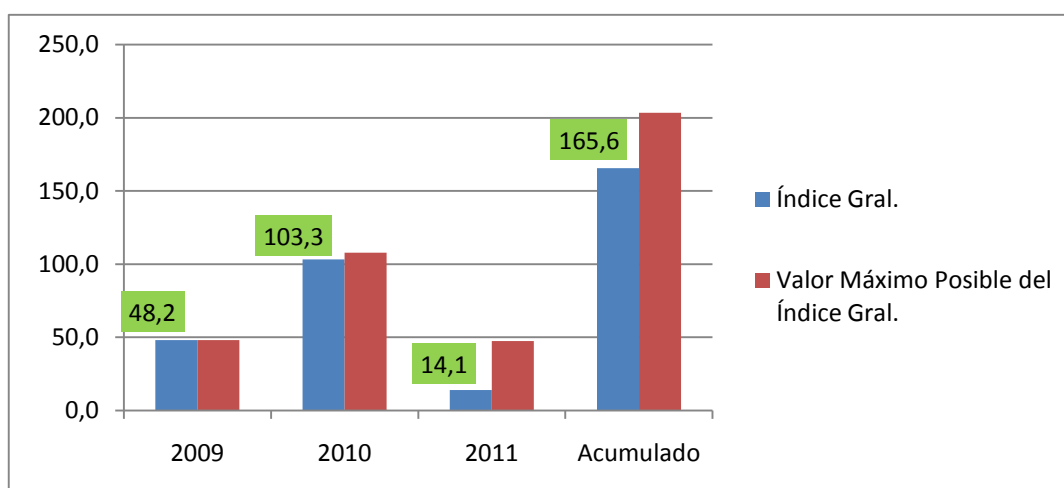
Subprograma 1 "Reforma Institucional": 0,45; esto implica que por cada unidad que varíe el subíndice, el índice general variará en 0,45 unidades;

Subprograma 2 "Transformación de la Gestión Pública": 0,35; esto implica que por cada unidad que varíe el subíndice, el índice general variará en 0,35 unidades;

Subprograma 3 "Reforma Edilicia": 0,20; esto implica que por cada unidad que varíe el subíndice, el índice general variará en 0,20 unidades.

3. RESULTADOS

Los resultados que se obtienen respecto al índice general siguiendo el procedimiento anterior se presentan en el gráfico siguiente:



Las barras azules representan el valor del índice general hasta finalizado abril de 2011, mientras que las barras rojas representan el valor máximo que puede adoptar el índice, cuando todos los indicadores de las Metas Intermedias toman su máximo valor.

El nivel de los valores observados del índice depende del valor que tomen los indicadores y de la cantidad de componentes que tengan actividades desarrolladas en el año correspondiente. En este sentido, el año 2010 fue el que mayor actividad tuvo, de los tres períodos bajo análisis.

Por otro lado, la relación entre el valor observado y el máximo factible, muestra en qué medida se cumplió con las metas establecidas para el año. De esta manera, en 2009 se cumplió con 100% de las metas establecidas, en 2010 con 96% y en 2011

hasta la fecha con 30%. Tomando como referencia los tres años acumulados, al mes de abril de 2011 se logro el cumplimiento del 81% de las metas establecidas.

4. CONCLUSIÓN

Este trabajo ha sido de mucho aporte para el equipo técnico que tiene como cometido el Fortalecimiento y Modernización del Estado.

El mismo no sólo permitió lograr la cuantificación de la meta general, sino que además nos permitió adquirir el conocimiento necesario para realizar una planificación adecuada de nuestras actividades de modo que no solo nos sirva para determinar ¿qué haremos? Sino que también nos permita evaluar los resultados en su conjunto, conociendo como influye cada actividad realizada en el objetivo general, respondiendo al interrogante ¿Logramos lo que pretendíamos? cuestión que hasta el momento, con la aplicación de indicadores cuantitativos exclusivamente, nos resultaba complejo, dada la especificidad de nuestro Programa señalada al inicio de este trabajo.

Asimismo nos permitió conocer los elementos a considerar para el adecuado diseño de las metas intermedias, para la formulación y cálculo de indicadores, sub-indicadores e indicador general.

El índice al que se arribó, intenta mostrar cuantitativamente el grado de avance que se ha obtenido, en función a lo planificado desde inicios de la gestión hasta la fecha, en actividades relacionadas con el fortalecimiento y la modernización del Estado.

Si bien la metodología aún no ha sido incorporada formalmente, debido a que requiere autorización del órgano rector en la materia (SPER), resulta para el equipo una herramienta fundamental a ser considerada.

El camino de la modernización es continuo e interminable, siempre hay algo que mejorar, siempre hay algo que modernizar. Sin embargo, el sistema de cálculo adquirido que lleva a la obtención del índice de Fortalecimiento y Modernización del Estado Provincial, refleja y cuantifica los avances que se van generando en forma semanal, mensual y/o anual.

El proceso de mejora iniciado tendrá con este esquema un sistema de información que contemple y configure un sistema integral de indicadores que brinden información desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos (insumos, actividades o procesos, productos, resultados) hasta información sobre el desempeño de la actuación pública en términos de eficiencia, eficacia, calidad y economía. Hasta el momento, dimos el primer paso, pero vamos por más.