

## Evaluación de políticas públicas: ¿“dar cuenta” o “darse cuenta”?

Paula Amaya

### 1- EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: GOBIERNO Y GESTIÓN

---

En este documento proponemos analizar el tema **evaluación de políticas públicas** desde una mirada comprehensiva que contemple la complejidad de las cuestiones de gobierno y las organizaciones estatales.

Creemos la importancia del tema excede el análisis desde una mirada técnica y por ello proponemos no centrar el debate en **la evaluación de la gestión como garante de sistemas más eficientes**, sino en **su potencial para fortalecer la integración entre las esferas del gobierno y la gestión** como componentes de la democracia representativa.

La pregunta planteada en el título del artículo **Evaluación ¿“Dar cuenta” o “Darse cuenta”?** hace referencia a esta falsa disyuntiva que en realidad puede no ser tan falsa. Es decir, la evaluación sin lugar a dudas puede ser funcional a ambos objetivos: **“dar cuenta”** en el sentido de rendir cuenta de una gestión y los resultados de esta y **“darse cuenta”**, que hace referencia a la evaluación como una ocasión de aprendizaje sobre la gestión llevada a cabo. Desde este punto es claro que la pregunta plantea una falsa disyuntiva.

Pero en realidad pensamos que no es tan falsa debido a que la evaluación de políticas públicas -los debates teóricos conceptuales y los desarrollos metodológicos sobre ella - es abordada por lo general desde una postura que expresa más que nada su sentido del **“dar cuenta”**.

Sin ir más lejos podemos analizar a simple vista que las mesas de discusión, los simposios y congresos sobre evaluación, como así también las sociedades y comunidades de práctica **están conformadas generalmente por** expertos en evaluación, consultores experimentados y catedráticos reconocidos. Todos ellos – sin lugar a dudas - actores de suma importancia en el desarrollo del tema. Pero esto no suple la ausencia de los **gestores públicos con responsabilidad en la definición, implementación y evaluación de políticas públicas**. Es decir, **aquellos actores que serían protagónicos en la discusión de la evaluación en su sentido del “darse cuenta”**.

Por tal motivo este trabajo ha sido pensado **desde la gestión pública**, con la humilde intención de dinamizar el debate sobre la evaluación **entre los responsables de implementar acciones de evaluación de las políticas con el propósito central de “darse cuenta”**.

Ahora expliquemos porque acordamos con aquellos autores que hablan de la evaluación y su potencial para fortalecer ciertos componentes de la democracia.

Tomando el desarrollo del autor K. Echevarria (CLAD, 2005) sabemos que 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 el *output o salida* de la democracia como producto del ejercicio del poder.

Los representantes electos y los funcionarios designados por ellos encarnan los principales factores de producción del output de la democracia: los bienes y servicios que el Estado ofrece a los ciudadanos.

La finalidad de las organizaciones del Estado es producir **valor público**, entendido como satisfacción equitativa de necesidades humanas.

El diseño de sistemas de **evaluación de la gestión pública** puede ser central para el fortalecimiento de la democracia, desafiando a los gestores públicos a construir estrategias para sistematizar y comunicar efectos logrados por el ejercicio de gobierno: la producción de valor público. Es decir que, la evaluación no es meramente un instrumento de gestión, un elemento técnico o una aspiración de excelencia burocrática.

La evaluación de las políticas públicas, puede jugar un rol fundamental en la generación del valor público, en el fortalecimiento de la democracia entendida a través de los bienes y servicios que el Estado produce como ejercicio del poder.

Pasando entonces a un análisis más concreto del tema definimos 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** 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 los 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 de una misma moneda: planificar y evaluar.

En la segunda parte de este artículo se presentarán ciertas orientaciones posibles de tener en cuenta a la hora de diseñar e implementar sistemas de evaluación de la gestión pública: definiciones preliminares del sistema, actores involucrados, modelos de evaluación y estrategias metodológicas.

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

## **Diferentes enfoques de evaluación de políticas públicas**

Con el objetivo de organizar el análisis procederemos a la identificación de **diferentes enfoques** -desarrollados por otros autores- desde los cuales es posible diseñar e implementar sistemas de evaluación de la gestión pública. Sin la pretensión de explicarlos en profundidad nos limitaremos a su enunciación:

### **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.

Este enfoque está desarrollado en la mayoría de las administraciones, a través de las reglamentaciones presupuestarias y contables. El control económico es llevado a cabo generalmente por los *tribunales de cuenta*, tal es el caso de la Provincia de Buenos Aires.

La evaluación entendida desde el enfoque económico adquiere principalmente características *ex – post*, siendo controles desarrollados *a posteriori* de la ejecución presupuestaria que por lo general no son utilizadas para la retroalimentación en las sucesivas asignaciones de recursos y pueden o no significar *acciones punitivas* si fuera el caso.

### **B- Enfoque administrativo - gerencial**

El acento de la evaluación entendida desde este enfoque está relacionado con el objetivo y la necesidad de mejorar la acción de las administraciones públicas, siguiendo el propósito de mejorar los resultados alcanzados por ellas.

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 de producir **valor público**, expresando las 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 la calidad de vida de la población.

En las páginas siguientes nos detendremos en este enfoque de la evaluación.

### **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*”.

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) será determinante de los actores que estarán involucrados, 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; como así también la construcción de los indicadores.

### **El enfoque Político Integral de la Evaluación**

Consideramos que el enfoque desde el cual la evaluación asume un carácter estratégico para el fortalecimiento de los sistemas democráticos es el **político integral**.

Es decir, el centro de la atención al momento de diseñar sistemas de evaluación de políticas públicas 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**.

La “idea fuerza” que alimenta este enfoque es **la necesidad de integrar los objetivos políticos de gobierno**, enunciados generalmente como políticas de alto impacto, **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 2004. 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:

	<b>Estratégico</b>	<b>Operacional</b>
<b>Gobierno</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>Gestión</b>	<b>3</b>	<b>4</b>

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 contra maestre**: 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 seria. **Sin carta de navegación, ni remar ni timonear tiene demasiado sentido.**

La evaluación desarrollada en las esferas de la gestión únicamente bien puede ser útil para aumentar la eficiencia de las organizaciones, mejorando la utilización de los recursos, racionalizando los procesos internos y promoviendo mejores resultados de gestión. Pero esta manera de evaluar no alcanza para mejorar las acciones de Gobierno y la relación del Estado con la ciudadanía. Para lograr este objetivo será necesario 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. Por lo tanto desde un enfoque político integral los sistemas de evaluación no hacen referencia únicamente al cumplimiento de legalidad.

### ¿Por qué evaluar las políticas públicas?

Ahora bien ¿para qué puede servir concretamente evaluar las políticas públicas?

Siguiendo el análisis de las dos esferas Gobierno y Gestión, podemos identificar ciertos “beneficios” o “consecuencias positivas esperables” de la implementación de evaluación.

En relación a los temas de **Gobierno**:

- Valorar los objetivos de gobierno en función de las necesidades de la población.
- 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.
- Brindar a la ciudadanía la posibilidad de emitir juicios de valor fundados en informes de gobierno y gestión.
- Alimentar los procesos electorales de información precisa acerca de los aciertos pasados.
- Establecer niveles de responsabilidad de los funcionarios públicos.
- Promover una gestión más transparente.

Pasando a la esfera de la **gestión** visualizamos que la evaluación puede contribuir a:

- Mejorar la calidad de los servicios prestados por el sector público.
- 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.
- Motivar a los empleados a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano en el diseño de programas y servicios.

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 (Ospina 2002).

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.

### **Relación entre los conceptos de evaluación, monitoreo, control de gestión y auditoría**

Recordemos que definimos 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.

El **monitoreo** o **seguimiento** consiste en la obtención periódica de información relevante para observar y describir la marcha de determinadas actividades, comparando de manera sistemática los desarrollos efectivos y resultados alcanzados con las previsiones realizadas (INAP Argentina, 1997).

El **control de gestión** consiste en medir y evaluar lo actuado en relación al plan, las normas y / o los objetivos fijados, para observar los desvíos, corregirlos y / o sancionarlos, incluso con fines de retroalimentación para la propia dirección o el planeamiento del organismo.

La **auditoría** es una forma de control de la razonabilidad de los procedimientos, la utilización de recursos y los resultados.

Desde un **enfoque político integral** **la evaluación es un concepto más amplio que el monitoreo, el control de gestión y la auditoría.**

La implementación de un sistema de evaluación puede o no involucrar tareas de seguimiento, control de gestión o auditoría.

En ocasiones la confusión de estos conceptos se debe al hecho de no identificar o explicitar el enfoque desde el cual se aborda el tema de la evaluación. La elección de determinado enfoque (económico, de administración gerencial o de auditoría externa) produce que los procesos de evaluación se equiparen más al propio concepto, al de monitoreo, control de gestión o auditoría.<sup>1</sup>

## **2- ORIENTACIONES PARA EVALUAR POLÍTICAS PÚBLICAS**

La segunda parte de este documento tiene como finalidad desarrollar algunos aspectos prioritarios para diseñar sistemas de **evaluación de políticas públicas**.

**Entendemos a la evaluación** de las políticas públicas como una estrategia que debe integrar los ámbitos de **gobierno** – es decir los **objetivos políticos y estratégicos** – con la **gestión** – es decir el ámbito donde esos objetivos políticos y estratégicos se expresan en la **implementación de diferentes políticas públicas**.

De esta manera la evaluación adquiere un valor que va más allá de lo instrumental, integrando dos esferas que conforman y caracterizan a la **democracia representativa**: 1- el acceso a los poderes públicos y la representación de los ciudadanos (**gobierno**) y 2- el producto del ejercicio del poder en forma de bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de la población (**gestión**).

Desde esta perspectiva de la evaluación, **una guía para evaluar la gestión pública no puede referirse única ni principalmente a cuestiones de índole técnica o metodológica**. Creemos que la implementación de sistemas de evaluación involucra otras complejidades, siendo necesario abordar cuestiones culturales, históricas y estratégicas de la gestión pública.

Por lo tanto esta guía pone el acento en el fortalecimiento de ciertas competencias que tienen relación con:

- La identificación de la relación entre las esferas de gobierno y gestión
- La reflexión sobre la necesidad de definir objetivos de gestión en función de la agenda de gobierno.
- La posibilidad de desarrollar sistemas de evaluación que nos permita comunicar los logros de gobierno.
- Las estrategias de acción concretas para diseñar sistemas de evaluación

La guía está organizada en **10 puntos** que pueden ser tenidos en cuenta para el diseño de sistemas de evaluación:

- 1- Definiciones preliminares del sistema.**
- 2- ¿Qué queremos evaluar?**
- 3- Identificación del nivel de gobierno y / o gestión a evaluar.**
- 4- Momentos de evaluación: diagnóstico, proceso, resultados e impacto.**

---

<sup>1</sup> Por ejemplo el término control de gestión refiere a la idea de los sistemas de evaluación como garante de eficacia de gestión, de gestión por resultados. Así mismo el término auditoría refiere más a la idea de control externo.

- 5- **Selección del modelo de evaluación.**
- 6- **Actores involucrados en la implementación del sistema de evaluación.**
- 7- **Construcción de indicadores de gestión.**
- 8- **Identificación de las estrategias para la construcción y análisis de la información.**
- 9- **Selección de las estrategias de comunicación de los resultados.**

## **2.1 DEFINICIONES PRELIMINARES DEL SISTEMA**

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 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 apropiadas a las necesidades de la sociedad en ese contexto histórico - logran imponer.

Las decisiones acerca de qué tecnologías de gestión implementar surgen siempre en el marco de posiciones tomadas acerca del modelo de Estado que se enuncia y se pretende. Aún si muchas veces los expertos – políticos o técnicos – que asumen su implementación no definen o no explicitan cual es ese marco.<sup>2</sup>

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 como<sup>3</sup>:

¿Qué modelo de Estado queremos?

¿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?

En segundo lugar es necesario definir el **para qué** de la evaluación y su consecuente

---

<sup>2</sup> Las razones son diversas: desde una insuficiente reflexión acerca de las necesidades de la sociedad y su relación con el Estado hasta la decisión de no difundir o comunicar – por diferentes motivos- el modelo de Estado adoptado.

<sup>3</sup> Este listado de preguntas es orientador y de ninguna manera pretende ser exhaustivo.



enfoque. Esta decisión definirá las características, objetivos, estrategias y actores que estarán involucrados en el **diseño e implementación del sistema de evaluación**<sup>4</sup>

## **2.2 ¿QUÉ QUEREMOS EVALUAR?**

Para diseñar sistemas de evaluación será necesario en segundo lugar definir **qué se quiere evaluar**.<sup>5</sup>

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 las políticas públicas en su sentido más amplio, integrada a las decisiones de gobierno y a los procesos de planificación.

Por lo tanto, más allá de la decisión del nivel a evaluar, en todo caso la evaluación estará ligada al cumplimiento de una planificación determinada (abarcando todas las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia, y relevancia).

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**).

La evaluación 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 será necesario definir y / o identificar los objetivos estratégicos de gobierno y su correlato en la planificación de la gestión pública.**

---

<sup>4</sup> En el primer capítulo fueron identificados cuatro enfoques: económico, administrativo – gerencial, político integral o centrado en el control y la auditoría externa.

<sup>5</sup> Ver CUADRO 1 Ejemplos de respuestas a la pregunta ¿Qué queremos evaluar?

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 resulta habitual en las organizaciones públicas, existiendo 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.

Nos interesa enunciar dos de estas causas, cuya identificación nos ayudará a diseñar sistemas de evaluación alineados a los objetivos estratégicos de gobierno:

- **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 gobierno**

En este caso será necesario hacer referencia a 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?

### **2.3 IDENTIFICACIÓN DEL NIVEL DE GOBIERNO Y / O GESTIÓN QUE SERÁ EVALUADO**

En tercer lugar es necesario identificar cual es el nivel a evaluar. Cada nivel tiene características diferentes, los niveles de gobierno implican estratos más altos en la toma de decisiones, hacen referencia a “rumbos”, “horizontes perseguidos”, “políticas de alto impacto”, y por lo tanto el grado de abstracción y generalidad es mayor.

Indefectiblemente la decisión de evaluar los resultados en el nivel de gobierno implicará la búsqueda de información en ámbitos de gestión. Es decir las políticas o planes de gobierno se expresan y se ejecutan en las organizaciones públicas, por lo tanto es casi imposible pensar sistemas de evaluación en un nivel determinado -ya sea de gobierno o de gestión- independientemente de lo que ocurra en las demás esferas.

De todas maneras –y por una cuestión de coherencia en la planificación de la evaluación -es imprescindible identificar claramente **qué estamos evaluando**.

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 de las personas, implementados sin establecer una relación con el plan de la organización y los objetivos estratégicos de gobierno. Quizás los fracasos de algunos sistemas de evaluación de desempeño tengan relación con esta desarticulación.

**En el cuadro 2 *Identificación de objetivos de evaluación según el nivel* - sección Cuadros y Tablas- pueden identificarse las diferentes características y objetivos de la evaluación de acuerdo al nivel evaluado y el grado de abstracción que este implique. Esta información puede complementarse con el Cuadro 3 que desarrolla un ejemplo de evaluación según niveles de un mismo objetivo de gobierno.**

## **2.4 MOMENTOS DE EVALUACIÓN: DIAGNÓSTICO, PROCESO, RESULTADOS E IMPACTO**

Los momentos que conforman el proceso de evaluación de una política pública se corresponden con las fases que conforman el proceso de planificación y ejecución de una política. La diferencia es que ambos procesos “entran fuertemente en acción” o cobran protagonismo de manera alternada. Es decir, es posible que en el momento de determinación de las acciones que serán realizadas para implementar un programa las nociones de planificación estén más en juego. Mientras que el seguimiento realizado al finalizar cada etapa en la ejecución de un plan y la construcción de informes de avance son procesos más relacionadas con la evaluación.

Pero de todas formas es necesario integrar ambos procesos en cada uno de los momentos que hacen al “ciclo de vida” de una política pública.

Generalmente la intención de evaluar la gestión aparece asociada únicamente a la identificación de resultados. Por lo tanto las acciones de búsqueda de información se activan recién al finalizar la implementación de un programa. Con esta lógica aparece la dificultad de “encontrar” información sobre los programas cuando no se han anticipado las estrategias para generarla.

Es necesario integrar los procesos de planificación y evaluación, haciendo que los programas o proyectos se vuelvan “evaluables”, es decir que la información necesaria para evaluarlos se construya en el momento oportuno.

De esta manera la definición de objetivos del programa, la construcción de indicadores, la visualización de los recursos y las personas involucradas, los plazos de ejecución y los cambios concretos que esperan lograrse se definen junto con el diseño de la forma de evaluación (previendo los instrumentos de evaluación, los recursos necesarios, la comunicación de los resultados, etc.).

Identificamos cuatro momentos que hacen al diseño de un sistema de evaluación: diagnóstico, procesos, resultados e impacto.

Más allá de las diferencias en la utilización de ciertos términos, existe coincidencia entre los diferentes autores acerca de la existencia en el ciclo de vida de una política de una “antes” (diagnóstico), un “durante” (proceso) y un “después” (resultados) que puede subdividirse además en diferentes momentos y categorías (producto, efectos, impacto).

Por cuestiones relacionadas a la limitación de espacio no nos detendremos a definir y caracterizar cada momento de evaluación.

Como “**lineamientos generales**” para el diseño del sistema de evaluación debemos tener en cuenta que el diseño del mismo en cada uno de sus momentos debe ser<sup>6</sup>:

**Flexible:** Debe ser posible hacer revisiones periódicas para una readaptación y adecuación a las necesidades de información, objetivos e intereses cambiantes que intervienen en el programa.

**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.

En el *Cuadro 4* se desarrollan los aspectos generales de cada uno de los momentos en el proceso de planificación y evaluación de una política pública.

## **2.5 SELECCIÓN DEL MODELO DE EVALUACIÓN**

De acuerdo a la bibliografía que se consulte pueden encontrarse diversos modelos de evaluación. Este documento 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.<sup>7</sup>

**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

---

<sup>6</sup> Presentación del **Instituto de Desarrollo Regional de Sevilla**. Buenos Aires. Marzo de 2005

<sup>7</sup> 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

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 cual 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).

## **2.6 ACTORES INVOLUCRADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN 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.

Cuando los intentos de planificar y evaluar políticas públicas guardan relación únicamente

con la esfera de la gestión, los equipos o las áreas creadas para llevar adelante la evaluación se “*tecnifican*”, esto significa que se alejan de los espacios donde política y estratégicamente se define el horizonte de sentido de la organización, burocratizando sus funciones y estructuras.

Para implementar sistemas de evaluación valiosos a las cuestiones de gobierno y gestión, es necesario entender que **la evaluación es una competencia política**, que sin lugar a dudas requiere conocimientos técnicos. Pero es una competencia esencialmente política. Por lo tanto 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 de las políticas públicas?**

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

- Actores protagonistas en la definición del Plan de Gobierno y / o Gestión y / o 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 en relación al plan y / o políticas públicas en cuestión.
- Sistematizar esa información acordando el tiempo y forma de construcción con las áreas de gobierno encargadas de comunicarla.
- Informar a los responsables del Gobierno sobre los resultados alcanzados por implementación de las políticas públicas prioritarias y el grado en el cumplimiento de metas.

## **2.7 CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN**

A fin de sistematizar la evaluación e incorporarla a la cultura estatal, proponemos la consolidación, en las instituciones, de **sistemas de indicadores de gestión**, esto es, un conjunto integrado y coherente de **indicadores claves** que logren dar cuenta de los **logros alcanzados** en la ejecución de las políticas. En el caso de las **políticas de alto impacto**, esto es, aquellas que se tornan prioritarias y constituyen la agenda del gobernante en cada momento, los indicadores utilizados, a los que consideraremos **indicadores estratégicos**, se sumarán a un **Tablero de control** agregado en el nivel jerárquico superior.

El objetivo es que los organismos puedan dar cuenta en cada momento del avance real de

los proyectos, construyendo los indicadores más apropiados de acuerdo a la política pública en cuestión. Con este insumo, un **Tablero de control** permite a los gobernantes conocer el proceso, los resultados y el impacto de sus políticas, y a la ciudadanía contar con datos reales de gestión en términos de resultados (Plan Trienal de la Gestión Pública de Buenos Aires, 2004).

### Qué es un indicador

Un **indicador** es una herramienta que *transforma datos contenidos en registros en información cualitativa o cuantitativa significativa del grado de cumplimiento de un objetivo de gestión previamente establecido*. Los indicadores son la manera en que “vemos” lo que está pasando. Si están bien contruidos, los indicadores presentan de una manera mensurable, o al menos de una manera recopilable, los procesos, resultados e impactos de las acciones político - institucionales.

Los indicadores son un elemento central en el proceso de evaluación, por cuanto su finalidad es mostrar aspectos relevantes así como similitudes y diferencias entre el escenario que se observa y el que se quiere lograr (objetivos).

Desde esta perspectiva, la construcción de indicadores se convierte en un factor de relevancia dentro de las instituciones y en los equipos de gestión programática, ya que contribuyen a desarrollar una cultura orientada a los resultados, proporcionan una visión sintética de la evolución de la gestión político institucional y orientan las decisiones.

Los indicadores pueden ser cualitativos o cuantitativos. Los **indicadores cuantitativos** son la expresión de datos numéricos en el marco de sistemas de medición preseleccionados. Los **indicadores cualitativos** son una descripción de procesos, resultados, impactos, comportamientos y actitudes. Cada uno de ellos supone metodologías diferentes para su obtención. La opción metodológica es una decisión técnico institucional que depende de diversos factores tales como la cultura de la organización, la formación y experiencia del equipo evaluador o el tipo de realidad a evaluar. En cualquier caso, debe existir un amplio consenso entre quienes van a evaluar acerca de la validez de los indicadores elegidos, por lo que su elección supone también un ámbito participativo.

Un objetivo puede necesitar más de un indicador para relevar su cumplimiento. En cualquier caso, se recomienda reducir al máximo posible el número de indicadores, ya que **el sistema de evaluación no debe convertirse en una carga institucional** que demande mucho tiempo a quienes obtienen, registran, procesan o analizan datos. Este problema suele traer aparejado el **abandono de la práctica de evaluación**, la que queda reducida al **mero cumplimiento de los controles que el marco legal impone**.

### Requisitos que debe cumplir un indicador

**Pertinencia y relevancia:** deben medir los aspectos más significativos de la realidad abordada, es decir, aquellos que sufrirán las mayores transformaciones a partir de la ejecución del plan, programa o proyecto de gestión.

**Unicidad:** deben medir un solo aspecto. En el sistema de indicadores, cada indicador suma un aspecto específico que, sumado a los otros, da cuenta de la realidad bajo análisis.

**Consistencia:** presentar los mismos valores en diferentes momentos de valoración.  
**Claridad:** de fácil lectura e interpretación por parte de los actores involucrados en la materia evaluada.

**Accesibilidad:** basados en datos fácilmente disponibles y a un coste aceptable.

### **Tipos de indicadores**

Según el momento del plan, los indicadores pueden ser de diagnóstico, de proceso o de resultado. En este último caso, podemos distinguir:

#### **De 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.

#### **De efecto:**

Miden las consecuencias de las acciones realizadas en la población destinataria. Están relacionados con las contribuciones del proyecto a resolver directamente problemas y necesidades de la población. 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.

#### **De impacto:**

Miden la consecuencia de los efectos de un proyecto o política en 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, eficiencia, pertinencia y calidad**

Según el aspecto que pretenda evaluarse de un proceso o un resultado los indicadores se tipifican en:

#### **Indicadores de eficacia**

Se considera 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 refiere a la relación entre el resultado obtenido y los recursos empleados. Este tipo de indicadores permite establecer si la relación entre la producción física del bien o servicio y los insumos utilizados para alcanzarlo es la más recomendable en términos de costos económicos, sociales y ambientales.



### **Indicadores de pertinencia**

Este tipo de indicadores pueden denominarse también como indicadores de calidad, pero creemos que la palabra pertinencia es más abarcativa. Los indicadores de pertinencia debieran medir y / o valorar los siguientes atributos:

- a. **Oportunidad:** ¿el resultado se obtuvo en el momento más indicado en relación con la situación social y económica del grupo objetivo? ¿tuvo en cuenta aspectos culturales y de aceptación social?
- b. **Inclusión:** ¿ha podido incluirse o abarcarse a todos los destinatarios previstos por el programa?
- c. **Equidad:** ¿han tenido la misma posibilidad de acceso a los bienes o servicios todos los grupos implicados?
- d. **Calidad:** ¿se ha llevado a cabo el plan de la mejor manera posible, esto es, con las modalidades, metodologías y técnicas más recomendadas y al mismo tiempo disponibles y aceptadas por la comunidad destinataria?

## **2.8 IDENTIFICACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS PARA LA CONSTRUCCIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN**

Para construir, procesar y analizar información de gestión en un sistema de evaluación deben adoptarse encuadres metodológicos rigurosos y aplicarse técnicas apropiadas. Los requisitos que debe cumplir la información son:

- 1- **Validez:** Una información válida es aquella que permite conocer aquello que se pretende.
- 2- **Confiabilidad:** Es decir que tenga la capacidad de ofrecer resultados similares o comparables al ser aplicado reiteradas veces y por diferentes evaluadores.
- 3- **Pertinencia:** Estar disponible en el momento oportuno.

Los datos pueden ser cuantitativos o cualitativos. La definición del tipo de dato depende de qué se quiera evaluar y los recursos disponibles, entre otros factores.

Para ambos tipos de datos – cuantitativos y cualitativos - se puede asegurar el rigor, aunque de manera diferente.

Existe un problema, compartido por cierto por todas las ciencias, relacionado con el lugar que ocupa la subjetividad al momento de seleccionar, organizar y presentar la información.

Existen también varias estrategias que ayudan a disminuir la incidencia de la subjetividad individual<sup>8</sup>:

- La **intersubjetividad:** Incorporando a diferentes actores en distintos momentos del proceso de evaluación
- La conformación de **equipos multidisciplinarios para la evaluación**
- La **triangulación** de la información: utilizando diferentes técnicas y fuentes para

---

<sup>8</sup> La objetividad absoluta no existe en las ciencias, pero esto no impide procurar el rigor.

evaluar los mismos fenómenos

Sería inapropiado e imposible presentar en este documento la diversidad de técnicas existentes. Teniendo en cuenta además que existen una infinidad de trabajos sobre metodología de la investigación en ciencias sociales, que bien pueden aplicarse a la evaluación de las políticas públicas.

De todas maneras incluimos a continuación un listado – no exhaustivo – de las técnicas más utilizadas:

- Análisis de información estadística
- Análisis de documentos existentes
- Encuestas
- 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 decisivos, otros)

En cualquier caso vale aclarar que los instrumentos no son apropiados o inapropiados en sí mismos. La calidad y pertinencia de su uso depende de la capacidad de los evaluadores para abordar los procesos de elección, construcción y aplicación de un instrumento.

En el *Cuadro 5* puede consultarse como ejemplo de selección de estrategias para la construcción y análisis de la información el caso del Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP) de la Provincia de Buenos Aires.

## **2.9 SELECCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS**

La existencia de un sistema de evaluación por sí solo no garantiza el mejoramiento de la gestión pública, ni mucho menos su contribución al fortalecimiento de la democracia.

La **trascendencia de la evaluación** como promotora de una mayor fortaleza institucional depende del **uso de la información generada**.

El diseño de estrategias para comunicar los resultados de gestión es la decisión más estratégica en la gestión de un sistema de evaluación.

**¿Cuáles son las razones que hacen que los resultados de la 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, tiempos y características del gobierno y la política**.

- 2- En segundo lugar resulta imprescindible promover un cambio cultural en los gobernantes con respecto al **lugar que ocupa en la agenda de gobierno la comunicación de resultados concretos de gestión.**

En el diseño mismo del sistema de evaluación debe contemplarse la forma de comunicación de los resultados, y los evaluadores deben poner especial empeño en la elección de los medios de comunicación.

Es necesario responder a preguntas tales como: ¿Quiénes leerán los informes del sistema de evaluación? ¿Con qué frecuencia? ¿A través de qué medios? ¿Qué recursos tiene la organización para comunicar la información: reuniones de evaluación de la gestión, informes al gobernante, páginas WEB, congresos, panfletos?

La información debe tener ciertas características de acuerdo a quienes hagan uso de ella. Así como hablamos de las técnicas para promover el rigor metodológico a la hora de construir la información, **en el momento de comunicarla es necesario tener en cuenta ciertos requisitos para que esta sea comprensible, simple, amigable y atractiva.**

### 3- **CONSIDERACIONES FINALES**

La evaluación de las políticas públicas es un tema que sin lugar a dudas se afianza en la agenda de discusión y gestión pública.

Podemos decir que el “estado del arte de la evaluación” adquiere diferentes niveles de desarrollo dependiendo de la región geográfica que analicemos. Así encontramos países que llevan varias décadas desarrollando este tema - inclusive desde la gestión concreta - y otros donde las experiencias llevadas a cabo son todavía incipientes.

En todos los casos la discusión se plantea o se concentra mayoritariamente en el **para qué** de la evaluación.

A lo largo del trabajo hemos destacado nuestra posición al respecto. Creemos que la evaluación de políticas públicas puede fortalecer los sistemas democráticos a través de la implementación de procesos de reflexión sobre el gobierno y la gestión y la mejora en la calidad de los servicios públicos.

El punto central –y por lo tanto el desafío – se encuentra en la discusión acerca del lugar que adquiere o debería adquirir el desarrollo de sistemas de evaluación en las decisiones de gobierno.

Es decir, el debate debe ser protagonizado por los círculos de personas y equipos de gobierno con responsabilidad en la definición de programas públicos. Sólo así es posible disminuir el riesgo de abordar el tema como una mera tecnología de gestión, que bien puede servir para **dar cuenta** de la eficiencia interna de las organizaciones.

El desafío es, preguntarse cuales son las transformaciones culturales necesarias de llevar adelante para que la evaluación sea una estrategia relacionada con el **darse cuenta**, con el análisis participativo acerca de los resultados de gobierno y la gestión en la consecución concreta de una **mejora la calidad de vida de la población.**

## **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.

INAP “Evaluación de la gestión pública: conceptualización, modalidades y nuevas perspectivas” Documentos de apoyo a la capacitación. Buenos Aires 1997

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” Paidós. 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.

Documento 4 del Plan Trienal de la Gestión Pública - Subsecretaría de la Gestión Pública, Secretaría General de la Gobernación, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. <http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/html/documento4.doc> 25 de julio de 2005-

## **RESEÑA BIOGRÁFICA**

**Paula N. Amaya**

**Responsable de la Unidad de Coordinación Técnica de Planificación y Evaluación**

Subsecretaría de Gestión Pública. Provincia de Buenos Aires

Torre II calle 12 esquina 53 piso 11

La Plata (1900)

Teléfono 00542214295571

[www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar](http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar)

[pamaya@gestionpublica.sg.gba.gov.ar](mailto:pamaya@gestionpublica.sg.gba.gov.ar)

[paulanazarena@lpsat.com](mailto:paulanazarena@lpsat.com)

Lic. en Ciencias de la Educación – Universidad Nacional de La Plata

Alumna de la Maestría en Gobierno y Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín

Integrante del Centro de Evaluación de Políticas Públicas de la Asociación de Estudios para la Administración Pública y la Universidad de Palermo.

Docente de la Federación Argentina de Municipios

Docente del Instituto Provincial de Administración Pública – Provincia de Jujuy

## **CUADROS Y TABLAS**

### *Cuadro 1: 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

*Cuadro 2: Identificación de objetivos de planificación y evaluación según el nivel*

NIVEL	CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS
<b>GOBIERNO ESTRATÉGICO</b>	<p><b><u>Diagnóstico:</u></b>                      Visualización de las necesidades priorizadas de la sociedad en ese momento histórico.                      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><b><u>Resultados:</u></b>                      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>
<b>GOBIERNO OPERATIVO</b>	<p><b><u>Diagnóstico:</u></b>                      Construcción y / o fortalecimiento de la relación Gobierno – Gestión.                      Traducción de las políticas estratégicas de alto impacto en objetivos de gestión.</p> <p><b><u>Proceso:</u></b>                      Identificación de los mecanismos de “seguimiento” que serán utilizados para articular la “frontera” entre el gobierno y la gestión.</p> <p><b><u>Resultados:</u></b>                      Identificación y comunicación de los logros generales de gestión en función del Plan de Gobierno.                      Control del gasto.</p>

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

Cuadro 3: Ejemplo de objetivos de un Sistema de Evaluación según sus diferentes niveles

NIVEL	OBJETIVOS - CARACTERÍSTICAS
<p><b>GOBIERNO ESTRATÉGICO</b></p>	<p><b>Objetivo estratégico</b> Disminuir la deserción escolar en el nivel polimodal</p> <p><b>Evaluación diagnóstico:</b> Definición del problema (Ej. Identificación de las áreas con mayor deserción).</p> <p><b>Evaluación de proceso:</b> Seguimiento de las acciones necesarias para la consecución del objetivo.</p> <p><b>Evaluación de resultados:</b> ¿Disminuyó la deserción escolar en las zonas X, D, F y U?</p> <p><b>Evaluación de impacto:</b> Identificación de las consecuencias que la disminución escolar tuvo en la población seleccionada.</p>
<p><b>GOBIERNO OPERATIVO</b></p>	<p><b>Diagnóstico:</b> Identificación de las áreas de gestión relacionadas con el cumplimiento del objetivo. Definición operativa de 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><b>Proceso</b> Seguimiento en la implementación de los programas y la utilización de los recursos.</p> <p><b>Resultados:</b> Identificación de los resultados alcanzados por los diferentes programas relacionados con el objetivo de gobierno. Relación Objetivos logrados por los programas – resultados de gobierno estratégico.</p>
<p><b>GESTIÓN ESTRATÉGICA</b></p>	<p><b>Diagnóstico:</b> 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><b>Proceso:</b> Construcción de la información. Seguimiento de las acciones del programa.</p> <p><b>Resultados:</b> 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>
<p><b>GESTIÓN OPERATIVA</b></p>	<p><b>Diagnóstico:</b> Identificación de actividades, responsables, metas y plazos.</p> <p><b>Proceso:</b> Seguimiento en la realización de actividades.</p> <p><b>Resultados:</b> Actividades realizadas. Legitimidad en el uso de los recursos. Cumplimiento de la normativa vigente. Análisis de eficiencia, eficacia y pertinencia.</p>



*Cuadro 4 Características y propósitos de cada uno de los momentos en el proceso de planificación y evaluación de una política pública.*

<b>MOMENTO</b>	<b>CARACTERÍSTICAS Y PROPÓSITOS</b>
<b>DIAGNÓSTICO</b>	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.
<b>PROCESO</b>	Construcción de la información necesaria. Registro de los avances en la consecución de los objetivos del Plan. Informes de avance.
<b>RESULTADO</b>	Alcance de los objetivos estipulados en el Plan. Evaluación de eficacia y eficiencia. Construcción de informes de gestión. Comunicación de los resultados del programa.
<b>IMPACTO</b>	Cambios producidos, dependiendo el nivel evaluado: <b>Gobierno:</b> En el fortalecimiento de la democracia, las necesidades satisfechas de la ciudadanía, la construcción política y los sistemas de representación. <b>Gestión:</b> Resultados de gestión alcanzados. Fortaleza institucional conseguida. Impacto en los objetivos de gobierno.

*Cuadro 5: Ejemplo de selección de estrategias para la construcción y análisis de la información. Sistema de evaluación del IPAP<sup>9</sup>*

<b>Momento del sistema de evaluación</b>	<b>Estrategias utilizadas</b>
<i>Evaluación diagnóstico</i>	<p><b>Entrevistas</b> con los directivos de las organizaciones para definir la demanda de fortalecimiento institucional</p> <p><b>Encuestas</b> individuales para conocer el perfil de participantes en las actividades de formación</p>
<b>Evaluación de proceso</b>	<p>Producción mensual de <b>informes pautados con datos cuantitativos</b> que dan cuenta de la cantidad de actividades realizadas, personas involucradas e instituciones participantes (entre otros datos).</p> <p><b>Observación en terreno</b> que evalúa la calidad del proceso de aprendizaje</p>
<b>Evaluación de resultados</b>	<p>Aplicación de <b>encuestas</b> para conocer la satisfacción del participante y la posibilidad de promover cambios concretos en la práctica individual.</p> <p>Construcción de <b>informes pautados</b> con datos cuantitativos y cualitativos que dan cuenta de la cantidad de actividades realizadas en cada subprograma y la incidencia que estas tienen en diferentes aspectos de la organización pública</p>
<b>Evaluación de impacto</b>	<p><b>Entrevistas</b> con los directivos de las organizaciones que participan en actividades del IPAP para valorar la incidencia que estas tienen en la mejora de la gestión pública.</p> <p><b>Talleres</b> con las personas que participan en las actividades del IPAP para conocer y valorar la incidencia que su participación ha tenido en la mejora de la práctica laboral concreta.</p>

<sup>9</sup> Para conocer más sobre el funcionamiento del Sistema de Evaluación del IPAP y consultar los instrumentos e informes periódicos realizados [www.ipap.sg.gba.gov.ar](http://www.ipap.sg.gba.gov.ar) Sección Sistema de Evaluación