



Evaluación y Planificación para el Desarrollo

Rosario Bello Barros

(2011)

**Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública
ILPES/CEPAL**

RESUMEN

El Estado y las políticas públicas tienen un rol decisivo que cumplir en los objetivos de transformación productiva con igualdad. Para asegurar el propósito, las funciones de evaluación y planificación deben ser parte de un mismo sistema, que opere de manera sincrónica, con el objetivo de proveer los insumos necesarios para orientar la asignación de los gastos presupuestarios y la calidad de los bienes y servicios públicos provistos, brindando, a la vez, consistencia a los objetivos de largo y corto plazo de las políticas públicas. En un escenario donde la planificación se propone, con una mirada prospectiva, es menester otorgarle un valor preciso a los conceptos de evaluación y de generación de valor público.

La implementación de una gestión para resultados, y de un sistema de planificación para el desarrollo, ha implicado reformas y cambios en la mayor parte de los sistemas de gestión pública. Estos procesos han redundado en la construcción de instrumentos de mediano plazo como los Planes Nacionales de Desarrollo, o bien un conjunto articulado de prioridades de políticas públicas que expresan los compromisos de mediano y largo plazo del gobierno. Sin embargo, no han tenido un correlato en el desarrollo de sistemas de evaluación, en la implementación de programas y en los resultados de las políticas públicas. Suele suceder que las evaluaciones no se utilizan para alimentar las decisiones estratégicas en materia de continuidad de las políticas públicas. Asimismo, los actuales sistemas de monitoreo y evaluación contemplan principalmente la evaluación de los programas públicos presupuestarios, en sus distintos aspectos, sin recoger una mirada evaluativa sobre los vínculos entre la planificación global, los marcos de política pública a nivel sectorial o temático, y los programas.

Este trabajo examinará el estado de situación en relación con la evaluación de las políticas públicas en los países de la región, en los antecedentes. En la parte dos, se analizará la relación entre el diseño de las políticas públicas, los modelos de gestión y los sistemas de evaluación. Basado en datos de los países se complementará con una reflexión en torno a las falencias detectadas. En la parte final, planteará una serie de reflexiones para abordar los problemas identificados.

I. Antecedentes

La evaluación de las políticas públicas ha logrado avances en términos de su foco, medir desempeño a nivel de programas y, a veces, a nivel de un sector¹. También, se observan esfuerzos en algunos países, tendientes a la construcción de objetivos, metas e indicadores concatenados² que sienten las bases para una futura medición de la efectividad de las políticas públicas. Y a la capacitación de sus profesionales en metodologías de diseño de programas y definición de indicadores de desempeño.

La gestión para resultados del desarrollo³, (GpRD) se ha constituido en un marco orientador propuesto por la ayuda para el desarrollo, para consolidar este proceso de la “nueva gestión pública”⁴ en América Latina y El Caribe (ALC), abocada al logro de resultados mensurables. De hecho, la revisión de las experiencias latinoamericanas lleva a concluir por una parte que los gobiernos han internalizado la necesidad de evaluar las políticas, programas y proyectos públicos, y por otra, que existe una tendencia creciente hacia utilizar estándares de eficiencia, eficacia y calidad, como sustrato de las evaluaciones de la administración pública, en los países.

En América Latina y El Caribe los países que han avanzado con mayor rapidez en esta dirección son Chile, Brasil, Costa Rica, Colombia, México, Perú y República Dominicana. Un estudio anterior⁵, indica que predominan tres orientaciones en los sistemas de evaluación de los países: el

¹ Pero estas son generalmente evaluaciones centradas en la gestión de un Ministerio o Secretaría y en la pertinencia de sus objetivos y metas. Véase como ejemplo las evaluaciones comprensivas del gasto en Chile ww.dipres.cl

² Estrategias Nacionales de Desarrollo e instrumentos de mediano plazo como los Planes Nacionales de Desarrollo (Brasil 2022, Colombia 2019, Guatemala 2032, México 2030, Perú 2021 y República Dominicana 2030 los lineamientos estratégicos gubernamentales, (Plan de Equidad, Uruguay); Programa de Gobierno 2010-2014 y de Modernización del Estado, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Chile) que es la Agenda del Gobierno actual.

³ La GpRD centra sus esfuerzos en dirigir todos los recursos humanos, financieros, tecnológicos y naturales, sean éstos internos o externos, hacia la consecución de resultados de desarrollo esperados. El foco de atención ya no se encuentra en los insumos en sí (*cuánto dinero se obtendrá o cuándo se puede gastar*) sino en los resultados mensurables (*qué se puede lograr con los fondos*) en todas las fases del proceso de desarrollo (OCDE, Banco Mundial 2008, p.8 *Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo*. Tercera Edición) y Roberto García López y Mauricio García Moreno. 2010. *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y El Caribe*. BID.

⁴ También llamada en inglés *New Public Management* (NGP) “Una serie de cambios de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de tener un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental” Pollit, C. y Bouckaert, G. (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.

⁵ Bello, Rosario (2010). “Evaluación de Programas Prioritarios” Versión preliminar para discusión, en el Seminario Internacional “Planificación para el Siglo XXI : organizado por CEPLAN y REDEPLAN, Lima, Perú, 22-23 de julio de 2010. Cunill, N. y S. Ospina. (2003) Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias Latinoamericanas, Caracas: CLAD, AECI, MAP, FIIAP.

modelo Plan, el modelo Presupuesto y un modelo que mezcla estas dos aproximaciones (véase descripción en Anexo 1).

Respecto del eje de las evaluaciones, se observa –en todos los países examinados- una mayor atención en la eficacia y eficiencia del gasto, donde el control financiero y presupuestario ha constituido la base de dicha evaluación. En la mayoría de los países de ALC, prevalece una tendencia a centrarse en reformas de carácter contable, con la esperanza que al presupuestar por líneas de programa y/o por productos se introduzca mayor eficiencia en la asignación de recursos a programas prioritarios o hacia actividades más costo-eficientes. En muchos países de la región la fijación de “asignaciones piso” o “cuotas presupuestarias” para determinadas finalidades u organismos, expresados en porcentajes mínimos del PIB o del gasto fiscal, constituyen una barrera para una reasignación sectorial de recursos que refleje las prioridades cambiantes en el tiempo de los gobiernos. Una de los sectores donde más se ha recurrido a las asignaciones constitucionales es el gasto público en educación y particularmente en la educación superior.

En cuanto al tipo y metodologías de evaluación, en general es más preponderante el uso de auditorías financieras, y de evaluaciones de resultados (eficiencia y eficacia). Las experiencias revisadas muestran que, en el ámbito metodológico, se busca evaluar principalmente, con la información que se tiene, el efecto neto de la intervención de programas prioritarios, complementando, en algunos casos, con un examen más cualitativo del grado de satisfacción de los beneficiarios del programa. Algunos países han intentado avanzar hacia una valoración de los resultados de las políticas y de la calidad de los servicios prestados a través de los distintos programas que componen una determinada política. En estos casos generalmente, ya sea el Parlamento o el Ejecutivo es el que solicita y define el tipo de evaluación en función de las decisiones que deban tomar.

Por otra parte, se verifica que en la mayoría de los países examinados, las instituciones de evaluación revisadas forman parte del aparato del Estado (físicamente instalados y asociados a alguna dependencia del gobierno) y se encuentran vinculados al Ejecutivo, aunque normalmente dotados de entidad y autonomía propias. En algunos países se visualiza una dependencia de los órganos evaluadores con el Parlamento (cámaras de senadores y/o diputados), del que dependen

jerárquicamente y quien define, en gran medida, el alcance de la evaluación que realizarán estos organismos.

II. Políticas Públicas, Sistemas de Evaluación y Modelos de Gestión.

2.1 Brecha entre el concepto y la práctica de la GpRD

La evidencia empírica y la experiencia de ILPES⁶ muestran que existe una brecha en los países, entre el discurso de la gestión para resultados de los países, y lo que efectivamente se mide cuando se evalúan las políticas públicas⁷. El problema pareciera trascender lo instrumental, es decir el modelo de gestión y evaluación que se adopta, y situarse en el diseño (temas y objetivos) de las políticas públicas.

Lo anterior se corrobora en el análisis, a continuación, que examina la relación entre el grado de la institucionalización de un modelo basado en resultados, que asume una mejora en la eficacia de la gestión pública, y los avances de los países en el logro de las metas asociada con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El sustento del análisis que se realizó se basa en el estudio de la OCDE y Banco Mundial (2008)⁸, y García López y García Moreno (2010)⁹. Para la OCDE y Banco Mundial (2008), *la gestión para resultados debe conducir hacia un mejoramiento sostenible de los resultados de desarrollo de los países y una forma de medir la eficacia en la asignación de todos los recursos para el desarrollo es a través de los logros en las metas de los ODM*. Para éstos (2008:8-10) *“los ODM constituyen el compromiso global para una reducción de la pobreza basada en resultados. Las*

⁶ el ILPES ha brindado un apoyo sistemático en todos los niveles de las intervenciones gubernamentales. Se ha otorgado asistencia técnica para la elaboración de estrategias nacionales de desarrollo en los planes de mediano plazo y en los necesarios ejercicios asociados de consistencia macroeconómica y de presupuestación. Asimismo, y para cerrar el ciclo, se ha puesto especial énfasis en la evaluación del diseño y la aplicación de políticas, programas e inversiones públicas.

⁷ “en conjunto, ALC muestra un desarrollo heterogéneo de la institucionalización de la GpRD; en un extremo, un pequeño grupo de países presenta sistemas cuyo referente son los resultados de la gestión del sector público; en el polo contrario, se encuentran los países con sistemas incipientes y en los que aún prevalece el marco de la gestión burocrática tradicional.” (García López y García Moreno, 2011:19). OECD, Banco Mundial. 2010. *La Formulación de Políticas en la OECD: Ideas para América Latina*. Gobierno de España, Banco Mundial LAC.

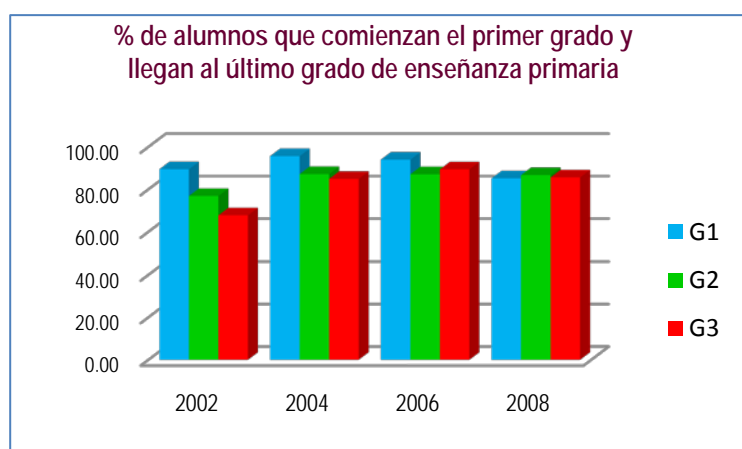
⁸La GpRD centra sus esfuerzos en dirigir todos los recursos humanos, financieros, tecnológicos y naturales, sean éstos internos o externos, hacia la consecución de resultados de desarrollo esperados. En última instancia, la gestión para resultados debe conducir hacia un mejoramiento sostenible de los resultados de desarrollo de los países. OCDE, Banco Mundial (2008) P4-8

⁹ Idem, Roberto García López y Mauricio García Moreno. 2010:8-19.

metas, objetivos e indicadores acordados para los ODM proporcionan una base para medir los avances y la efectividad de la ayuda recibida, así como... la totalidad del proceso de desarrollo en los países socios”

Para comparar los avances entre los países de ALC, se utiliza la clasificación de éstos en función del índice GPR que crean García López y García Moreno (2010¹⁰), y los indicadores empleados corresponden a los de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). De acuerdo con el estudio realizado, los países se clasifican en tres grupos de acuerdo con el nivel de desarrollo de la GpRD: Brasil, Chile, Colombia y México, son los países más avanzados en cuanto a innovaciones gerenciales (G1). Un segundo grupo de desarrollo medio (G2) está compuesto por Argentina, Barbados, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, el Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay. El tercer grupo, de bajo desarrollo (G3) está compuesto por Bahamas, Belice, Guyana, Haití, Paraguay y Suriname.

Los resultados del examen realizado parecen indicar que no hay mayores diferencias entre los tres segmentos de países en cuanto a su avance en el logro de las metas del milenio en las cinco variables que se midieron para el período 2002-2008. Para efectos de este documento sólo se presentan los resultados de empleo, educación y consumo.



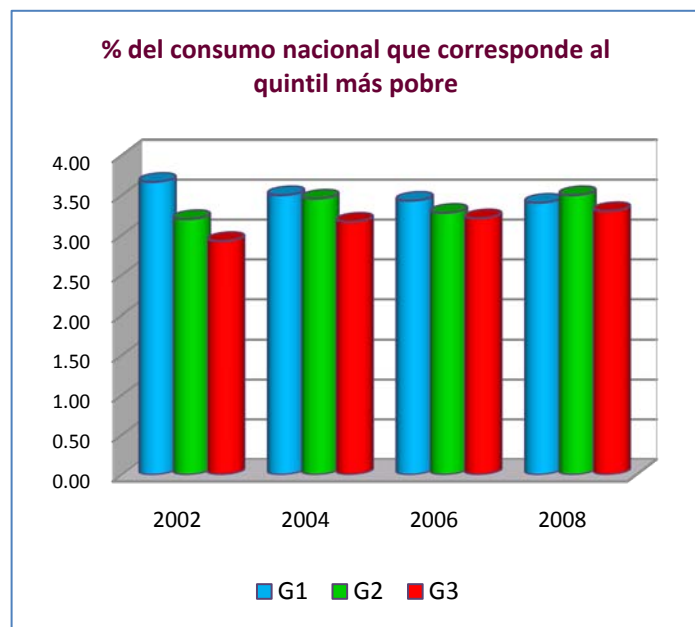
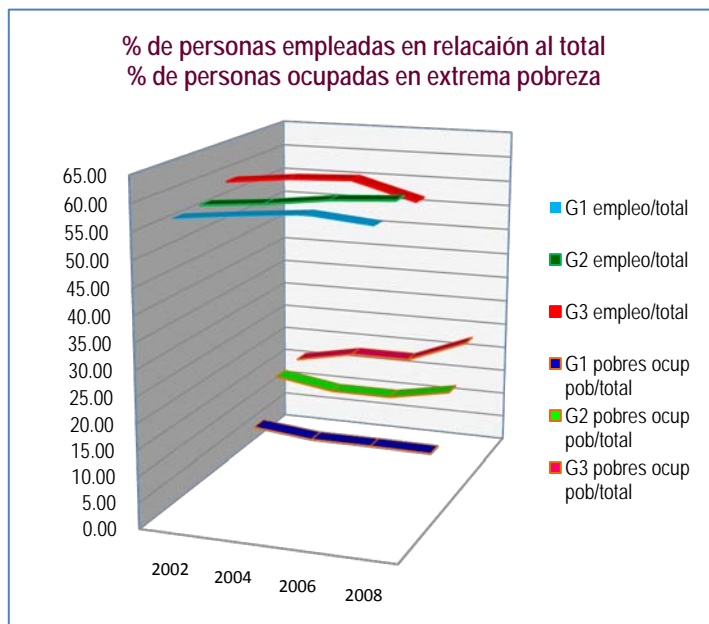
El análisis también pone en evidencia que -a la fecha- aún cuando hay un mayor grado de institucionalización de la GpRD en México, Brasil, Colombia y Chile, no es claro que exista un efecto significativo en los avances de sus respectivas metas vis a vis las de los otros países.

¹⁰ Se elabora un índice GPR que resume las capacidades institucionales de los países en los cinco pilares del ciclo de gestión. Para efectos del análisis, los países se agregan en tres grupos, según el nivel de desarrollo de la GpRD. El universo de análisis estuvo constituido por las administraciones centrales de 25 países de ALC: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay. Las evaluaciones se realizaron entre mediados de 2007 y mediados de 2009. García 2010:16-30

Es cierto que los cambios toman tiempo porque exigen un cambio cultural y estructural. Y no es menos cierto que en países en que se mantienen múltiples brechas, económicas, de infraestructura, de productividad, tecnológicas, territoriales y de ingreso, entre otras, el cambio de énfasis hacia resultados de la gestión pública es muy importante.

Sin embargo, desde nuestra óptica, la brecha entre el discurso de la gestión

para resultados y su operacionalización estriba, entre otros, en la definición previa que efectúa un Gobierno en torno a las soluciones que priorizará¹¹.



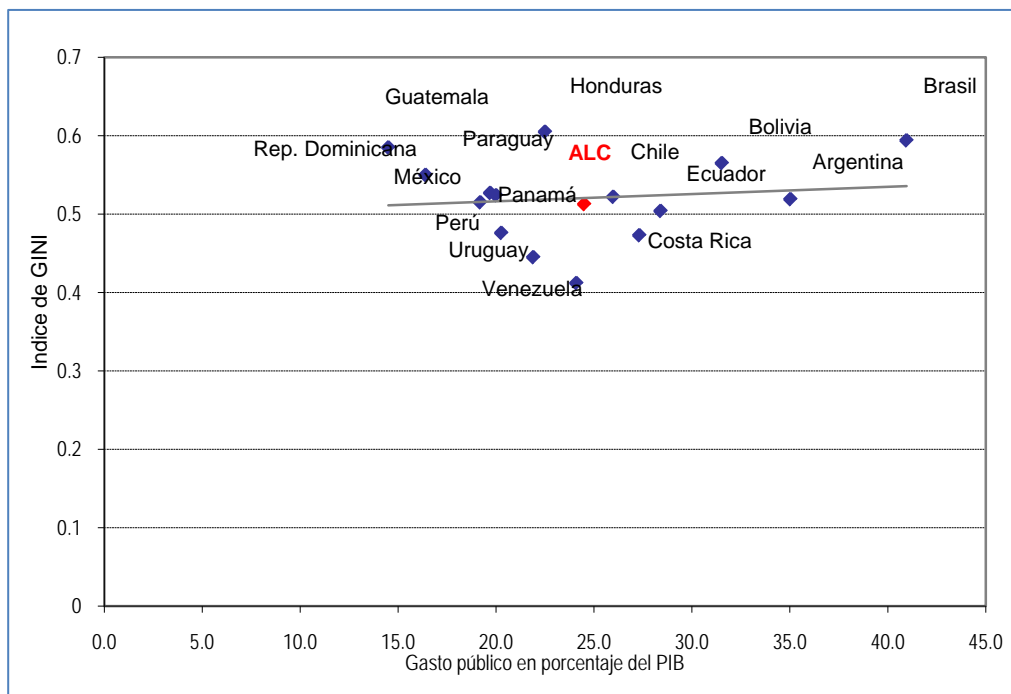
que consecuentemente se le asigna al sistema de seguimiento y evaluación. En otras palabras, no es la adopción de un determinado modelo de gestión lo que provoca un “*mejoramiento sostenible de los resultados de desarrollo de los países*”, sino las opciones de política pública, lo que un Gobierno establece como soluciones prioritarias, y los rangos de bienestar que define para el largo, mediano y corto plazo. La definición misma de las políticas públicas es el tema

¹¹ Se observa, en ocasiones, un grado de confusión entre lo que constituye un resultado y lo que es un objetivo. Un objetivo no es sinónimo de resultado. Un objetivo expresa una hipótesis de cambio, la intención de lograr un cambio como consecuencia de un conjunto de programas, procesos o etc.. Por su parte, un resultado expresa el nivel de logro, *la evidencia*, como consecuencia del proceso iniciado o programa implementado. Dado lo anterior, la definición de lo que se quiere lograr (objetivos) antecede al resultado logrado. Un resultado es un paso intermedio que permitirá por una parte medir el avance de lo trazado en el objetivo

en disputa, y precede la adopción de un paradigma de gestión, y además lo afectan por cuanto pre definen el nivel y tipo de desempeño que se quiere lograr, el estilo de gestión que se implementará y la función del sistema de evaluación y rendición de cuentas.

A modo de ejemplo, Cepal 2010(a)¹² señala que la discusión en torno a la eficacia y a la eficiencia del gasto público cobra aún más importancia si el objetivo de igualdad pasa a ser prioridad en las estrategias de desarrollo. Importa también la calidad de las políticas públicas y la capacidad de generación de consensos, lo que Cepal 2010(b)¹³ ha denominado una nueva arquitectura estatal.

GASTO PÚBLICO TOTAL (2010) E ÍNDICE DE GINI (2009)A/



Fuente: elaborado en base a datos oficiales, CEPAL 2010a.
a/ Gasto público gobierno general para Bolivia(2009), Brasil (2008), Chile(2009), Costa Rica(2009), Nicaragua(2009), Perú(2009). Sector público no financiero para datos de Argentina (2008). Cobertura de gobierno central para el resto de países.

En cuanto a los sistemas de evaluación, la falta de claridad en la definición de la política pública ha resultado, en la práctica, que se suelen medir resultados sin una clara definición del para qué, es decir, de los objetivos y de las metas. De hecho, en los países donde la incorporación de un

¹² CEPAL 2010(a) *Panorama de la Gestión Pública en América Latina*. ILPES.

¹³ CEPAL 2010(b). *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010.

modelo para resultados está más avanzado (Chile, México, Brasil) el contar con indicadores de resultados no ha significado reducir la gran brecha de inequidad que los distingue. En este contexto, se requiere en forma previa un explicitación del enfoque de desarrollo y de las brechas que se desean o puedan cerrar. Sólo teniendo un claro sentido de hacia dónde se va, y de la estrategia por medio de la cual lo logrará, es posible definir sistema de evaluación pertinente que midan resultados significativos y rendir cuenta pública.

Lo anterior implica que si un país no explicita los criterios y rangos de bienestar social que guían y sustentan sus opciones de políticas de Estado, y consecuentemente, la planificación para el desarrollo, las brechas de desigualdad se mantendrán así como las evidentes dificultades en muchos países de la región para ejercer un gasto público de manera eficiente, igualadora y progresiva (ILPES/CEPAL 2011)¹⁴. Como Sen (1998)¹⁵ establece el bienestar no es la suma de las utilidades agregadas, sino las libertades de las que efectivamente dispone el individuo, con bases en los derechos y oportunidades a su alcance. Y son estos criterios o garantía de valor público las que moldearan los resultados de los países en el conjunto de variables o temas que se proponga mejorar. A partir de estas definiciones (la concepción del desarrollo) el modelo GpRD cobra sentido y desempeña un rol importante para maximizar los niveles de desempeño definidos e introducir orden y racionalización al proceso de gestión de recursos. De otra forma, la gestión para resultados no pasará de ser una condicionante de la ayuda para el desarrollo, cuyo sentido es que previamente definió el marco de desarrollo que se busca en las metas del milenio.

2.2 Tipos de Evaluación

En cuanto a los sistemas de evaluación, el análisis indica, en primer lugar una gran heterogeneidad conceptual relativa a las funciones, métodos y sentido de la evaluación en el ámbito público (Feinstein, 2007)¹⁶. La medición del desempeño se entiende de manera diversa en los países y al interior de éstos entre los distintos estamentos del sector público, particularmente en términos de la utilidad de ésta para la toma de decisiones. Por ejemplo, aún se observa una gran fragilidad entre los planes definidos, los indicadores y su articulación con el presupuesto.

¹⁴ CEPAL/ILPES 2011 *Panorama de la Gestión Pública en América Latina*.

¹⁵ Amartya Sen. 1998. "The Possibility of Social Choice", *The American Economic Review*, vol. 89, núm. 3.

¹⁶ Osvaldo feinstein. 2007. Evaluación Pragmática de las Políticas Públicas. En *Evaluación de Políticas Públicas* (mayo-Junio) #836:19-31.

Salvo excepciones, los equipos de los programas observan que incorporar indicadores de resultados a sus programas no les reditúa, es decir no significa mayor presupuesto o reconocimiento. El estudio de Tavares y Berretta (2006)¹⁷ corrobora lo expresado al constatar que *“los resultados logrados no tienen efectos explícitos y, por ejemplo, no afectan la asignación presupuestaria del año siguiente... Asimismo, la evaluación de resultados no tiene consecuencias para los organismos, para los jefes ni para los funcionarios. En el ámbito parlamentario tampoco utiliza la información en forma significativa y no se utiliza para la discusión de los siguientes presupuestos.”*

En segundo lugar, las evaluaciones están abocadas centralmente a la comparación entre objetivos y metas propuestas en el nivel micro, de programas y proyectos¹⁸; esto es válido también para las evaluaciones de impacto que no miden ni cambios en las políticas públicas ni sus efectos concertados sobre los usuarios, más allá de la ejecución de un programa o proyectos específicos.¹⁹

Las evaluaciones de la política pública –en los países- se han centrado en medir el desempeño de corto plazo a nivel de procesos y productos, dejando de lado la medición de la sostenibilidad/sustentabilidad²⁰ de los resultados y la calidad²¹ de los mismos; la ausencia de una evaluación que analice los resultados de los programas y de su articulación con las variaciones en las metas de los distintos niveles de objetivos (nacional, sectorial, programas), redundando en mediciones ambiguas y limitadas.

Más allá de las explicaciones que atribuyen el problema a la falta de consolidación de una GpRD en los países, la propuesta de ILPES/CEPAL (2010) y (2011) indica que el problema en su raíz

¹⁷ Martus Tavares y Nora Berretta.2006. *Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias*. BID.

¹⁸ OECD. 2010.

¹⁹ aunque tratan de abordar este tema, no pasan de ser un ejercicio aislado de un programa Dependiendo de los ámbitos a evaluar se definen como Evaluaciones en Profundidad o Módulo de Evaluación de Impacto. Países como Chile, México y Colombia han avanzado en este sentido.

²⁰ Sostenibilidad definido como la combinación de eficacia y efectividad El concepto de sustentabilidad es útil para evaluar el resultado de las economías donde el gobierno, sea por diseño o por incompetencia, no elige políticas que maximizan el bienestar inter generacional. Kenneth J. Arrow, Partha Dasgupta, and Karl-Göran Mäler *Evaluating Projects and Assessing Sustainable Development in Imperfect Economies in Environmental and Resource Economics*, Autumn 2003:4. El concepto de desarrollo sustentable se define como desarrollo que satisface las necesidades de los presentes sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades" World Commission (1987:43), *Our Common Future* (New York: Oxford University Press).

²¹ Definida en sus cuatro dimensiones: satisfacción de usuarios, acceso, oportunidad y precisión ILPES, 2009-2011 Apuntes de los Cursos de Marco Lógico.

radica en la comprensión del concepto de evaluación y de su función dentro de la definición de la políticas públicas, así como de su articulación con el proceso de planificación y presupuestación.

Por lo general, el sustento de las evaluaciones a nivel de programas, más allá del costo, es que *basta con las evaluaciones de corto plazo de un conjunto de programas para tener indicaciones sobre los resultados de la implementación de las políticas públicas dado que éstas se traducen en programas y proyectos*. Al respecto es importante observar que la evaluación de un conjunto de programas y proyectos vinculados a una política pública no equivale a una evaluación de dicha política. Como plantea Dasgupta²² *“un proyecto (o programa) es una pequeña partícula de una política, así como la reducción de la pobreza requiere un enfoque holístico, así también la evaluación.”*

2.3 Metas e indicadores y sistemas de evaluación

Varios países de la región han emprendido ejercicios de visiones de país y de estrategias nacionales de desarrollo²³. Estos procesos han redundado en la construcción de instrumentos de mediano plazo como los Planes Nacionales de Desarrollo²⁴ que establecen prioridades gubernamentales de carácter sectorial y metas explícitas sobre crecimiento del PIB y del PIB per cápita, generación de empleos formales, coeficiente de GINI. Otros incluyen metas de competitividad, metas macroeconómicas y sociales explícitas de mediano plazo.

Sin embargo, los problemas asociados con las capacidades de formulación de políticas, de coordinación de las mismas y de desconexión entre formulación e implementación (OECD 2010:1)²⁵ ha devenido en el desarrollo de un conjunto de actividades con metas no integradas ni convergentes, y coberturas proyectadas en poblaciones sobre intervenidas.

²² Dasgupta, P., S. Marglin and A. Sen (1972), *Guidelines for Project Evaluation* (New York: United Nations)

²³ República Dominicana, a través del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, ha publicado su Estrategia Nacional de Desarrollo al 2030; Perú, con el impulso del Centro de Planeación Estratégica, se encuentra difundiendo su Plan Perú 2021; el Departamento Nacional de Planeación de Colombia viene coordinando y liderando un gran ejercicio prospectivo de planeación denominado Visión Colombia II Centenario 2019; la Presidencia de México presentó en 2007 su visión 2030. CEPAL 2011.

²⁴ En este proceso, destacan Brasil 2022, Colombia 2019, Guatemala 2032, México 2030, Perú 2021 y República Dominicana 2030. Otros países han limitado el ejercicio a un plan cuatrienal o quinquenal, como Bolivia, Costa Rica y El Salvador. CEPAL 2011:48-50.

²⁵ OECD. 2010.

Lo anterior se plasma en una brecha significativa entre el anuncio de los grandes ejes y objetivos estratégicos de Gobierno y la aplicación de políticas y programas para cumplirlos, develando una serie de “eslabones perdidos”. En la mayor parte de los casos se pierde la articulación entre el nivel macro, el sectorial y el programático, pues las metas nacionales tienen escasa expresión en las prioridades sectoriales; las metas sectoriales difícilmente están articuladas con las metas institucionales, y las metas institucionales no tienen mayor conexión con las metas operacionales CEPAL/ILPES, 2011²⁶.

Esta disociación genera que la planificación se torne pierda su funcionalidad, la evaluación pierda sentido y foco y que, a la vez, el proceso presupuestario, al encontrarse separado de la planificación y sin insumos para la toma de decisiones, sea ineficiente en la asignación y focalización de los recursos.

En el caso específico de la evaluación –dado su foco en la medición de metas de los programas o proyectos- tiene además poca o ninguna influencia en relación con el propósito de las políticas. De ello que generalmente las evaluaciones se caractericen por atribuciones de logro confusas que no proveen suficientes elementos para determinar la relevancia, continuidad y validez de una política pública. En resumen, como CEPAL (2010:19) argumenta “*se construye un mundo virtual de un país que avanza al desarrollo a mediano y largo plazo, pero es difícil visualizar la ruta, identificar los factores críticos de éxito y definir los principales determinantes de metas y objetivos.*”

Por otra parte, las evaluaciones de avance de las metas tampoco dan cuenta de la complejidad de los fenómenos sociales, del hecho que los resultados del accionar público dependen de una multiplicidad de factores, endógenos y exógenos. A pesar del discurso sobre la multi dimensionalidad y multi causalidad de los fenómenos sociales, en general, las metodologías de evaluación utilizadas identifican los problemas y los dividen en pequeños subgrupos temáticos de manera de poder medirlos. No se incorpora mediciones multisectoriales que reconozcan los nexos entre metas; por ejemplo entre infraestructura y salud pública o entre desigualdad de género y sistema legal.

²⁶ CEPAL/ILPES 2011 *Panorama de la Gestión Pública en América Latina*. p. 19-20

A modo de ejemplo, la política pública sobre conectividad suele evaluarse con indicadores como % de líneas fijas de teléfonos, % de computadores, % de autobuses de recorrido, y kilómetros de carretera construidos, midiendo la eficacia de los logros, la eficiencia en cuanto al costo de inversión respecto del beneficio reportado, y en los menos la calidad de los mismos en cuanto a cumplimiento de los estándares; Pero, ninguno de éstos indicadores ni medidas da cuenta si algunos de los usuarios “beneficiados” difieren en sus posibilidades de acceso a tales bienes y servicios (pagar el costo del transporte o de los bienes). La evaluación de la política pública y lo que se rinde como resultados de la misma se sustenta en un conjunto de supuestos ajenos y verdades tautológicas (si hay caminos, teléfonos, autobuses, etc., entonces se mejora la conectividad) que al final terminan describiendo los productos entregados y no los logros obtenidos (Wolfensohn, 1999; Dasgupta, Marlin y Sen, 1972)²⁷.

De otro lado, y a raíz de la mayor difusión del modelo de gestión para resultados, en la mayoría de los países se está avanzado hacia la definición de indicadores de desempeño²⁸. Aún cuando se continúa confundiendo el medio con el fin. La experiencia de los países en esta materia ha redundado en una suerte de “indicadoritis” de dudosa utilidad. Primero, porque si bien se definen indicadores de resultados, no se cuenta con información para medirlos; segundo, porque al no producirse una articulación entre niveles de objetivos y metas, la utilidad de medir resultados parciales es poco válida por cuanto no se conoce cómo los resultados de un sector -empleo por ejemplo-pueden deshacer los logros en otro sector, salud o educación, por ejemplo; y tercero, porque como se menciona un sesgo hacia la medición de productos en términos absolutos (cantidad de kilómetros reparados o número de vivienda construidas) debido a una cultura de medición que privilegia cantidades (1,500 mil vacunas) más que la calidad del gasto o la rendición del *valor público de aquello que es producido*²⁹ (Moore 2004).

²⁷ Wolfensohn, J.D. (1999:8), *A Proposal for a Comprehensive Development Framework*, World Bank, Washington, D.C.

Dasgupta, P. 1999:27 *Valuation and Evaluation: Measuring the Quality of Life and Evaluating Policy*. University of Cambridge, London, and Beijer International Institute of Ecological Economics, Stockholm Dasgupta, P., S. Marglin and A. Sen (1972), *Guidelines for Project Evaluation* (New York: United Nations).

²⁸ Las experiencias más significativas en la región se han generado en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y República Dominicana R. Martner (ed). (2008:11). *Planificar y Presupuestar en América Latina*. Serie Seminarios y Conferencias, #51, Santiago, Chile. ILPES/CEPAL enero.

²⁹ Mark Moore 2004. *On Creating Public Value/ What Business Might Learn from Government about Strategic Management*. Moore, M. 1995 *Creating public value: strategic management in government*. Harvard University Press.

Consecuentemente, las decisiones de prolongar programas, de suspenderlos, sustituirlos o modificarlos, se han tomado sin tener en cuenta factores reales de éxito o fracaso de los mismos. En muchos casos, las administraciones públicas desconocen si las decisiones tomadas hasta el momento han sido más costosas, menos efectivas o de menor impacto que otras alternativas. Por ejemplo, un programa de fomento productivo. Es fácil medir cuántos bienes o cuánto crédito se proporciona y a qué costo. Medir el resultado es más complejo y comprometedor, es decir el aumento en la rentabilidad o la productividad, y la oportunidad en la satisfacción de la demanda. ¿El tipo de programa (en este caso subsidio) es el más adecuado? ¿Está bien focalizado? ó ¿Quién podría demostrar que tal vez la población objetivo del programa habría mejorado su productividad igualmente si el Estado hubiera, por ejemplo, proporcionado la mitad o un tercio de los recursos?

III. Reflexiones Finales

Lo expuesto hasta ahora, plantea exigencias en cuanto a la revisión de las prioridades de política pública, de las formas de gerencia pública, y por tanto de la necesidad de definir el valor de las respuestas sobre qué se evalúa y para qué se evalúa (el sustento y función de los sistemas de evaluación). Y obliga, además, a la definición de un sistema articulado definición de prioridades y metas-planificación-evaluación y evaluación-asignación de presupuesto. Al respecto, se presentan algunas reflexiones a considerar para dar cuenta de alguna de las falencias esbozadas en el documento.

Vincular las mediciones de desempeño al marco de política pública. En primer lugar, y como se ha reiterado en este documento, si los Gobiernos realizan un ejercicio sólido de respuesta a las demandas ciudadanas, definiendo en forma transparente sus objetivos y particularmente la magnitud de las brechas que quiere cerrar (salud, educación, empleo, etc) (CEPAL 2010:8-33)³⁰, entonces la planificación y la evaluación cobran su sentido en términos de ser una actividad que ordena y focaliza el gasto público, mide el avance en la reducción de brechas, alimenta las decisiones en torno a la opciones o prioridades públicas definidas para un período, y sustenta la rendición de cuenta que relaciona las asignaciones de recursos con los resultados logrados.

³⁰ Idem CEPAL(b), (2010:8-33).

Establecer niveles complementarios de evaluación, indicadores y metas. Uno de los temas abordados en el documento indica que no existe congruencia entre las metas e indicadores que se definen. En este sentido, la implementación exitosa de un sistema de evaluación orientado a medir resultados dependerá, del grado en que los indicadores de desempeño estén vinculados y den cuenta de las prioridades de política pública y de la articulación entre las metas e indicadores de los distintos niveles de gobierno: plan nacional de desarrollo, sectoriales, ministeriales o secretarías, y de programas (Gibson y Boisvert 1997; Kettl 1997; Poate 1997, p.56; Nakamura and Warburton 1998, p. 40)³¹.

Para este propósito, la actividad de evaluación³², debe plantearse en dos niveles interrelacionados: un nivel macro, agregado, y centrado en las metas nacionales y sectoriales y los programas intersectoriales, y otro nivel micro o de programas y proyectos.

El nivel macro o agregado, centrado en el seguimiento de los resultados intermedios, particularmente de las metas de largo plazo, en el monitoreo constante de los riesgos y escenarios fiscales que afectan su logro, así como en las decisiones de reasignaciones de recursos presupuestarios y su efecto sobre las metas definidas.

Asimismo, es importante proceder a una revisión sistemática de la alineación de los objetivos y resultados del conjunto de programas transversales³³ orientados al cumplimiento de metas intersectoriales, con las prioridades de largo plazo definidas por los gobiernos. Este tipo de evaluación, más agregada, ha tenido un desarrollo más bien limitado en América Latina, y es parte integrante de la emergencia de la planificación para el desarrollo.

³¹ Gibson, Judith and Boisvert, Brenda (1997). *Data-Driven Performance: Accountability, Business Planning and Performance Measurement in Government*, The Conference Board of Canada, 207-97. Kettl, D. F. (1997). "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", *Policy Analysis and Management*, Volume 16, Number 3: 446-462. Poate, D. (1997). *Measuring & Managing Results: Lessons for Development Cooperation*, OESP, New York. Nakamura, Alice O. and Warburton, William P. (1998). "Performance Measurement in the Public Sector", *Canadian Business Economics*, Winter, Volume 6, Number 2, 37-48.

³² se define como aquella actividad que alimenta el presupuesto, las decisiones sobre prioridades públicas, y la rendición de cuentas sobre la concordancia entre prioridades de asignación de recursos y los éxitos o fracasos posteriores desde una óptica de impacto, eficacia, eficiencia, calidad y gestión.

³³ Muchos de estos se ejecutan por organismos diversos y dependen de distintas Secretarías o Ministerios.

Un segundo nivel debe ser programático, abocado a la evaluación de programas presupuestarios y de la calidad de los servicios³⁴, tanto anual como plurianual. Respecto del eje de las evaluaciones, la atención debe centrarse en la eficacia, la eficiencia y calidad del gasto, con un énfasis en la mejora de la eficiencia distributiva del presupuesto y la medición de la sostenibilidad (Moore 1998; Hintze 2003)³⁵ y la efectividad³⁶ de los resultados.

El nivel agregado de la evaluación de las políticas públicas aporta a una dimensión superior, relacionada con la toma de decisiones estratégicas, la legitimación social de la acción pública y la gobernabilidad. Por su parte, el nivel programático de la evaluación aporta en lo inmediato a revisar los resultados de corto y mediano plazo de la implementación de los programas y proyectos, la gestión de los mismos (cobertura y acceso a estos) y la calidad de los bienes y servicios que se proveen.

Ambos tipos de evaluación son complementarias, constituyendo diferentes dimensiones de la práctica de la evaluación, pero comparten una misma filosofía (medir la creación de valor público). En esta línea, los dos tipos de evaluación propuestas cobran sentido sólo en la medida que se aboquen a demostrar el valor público de aquello que es producido (Moore y Khagram 2004)³⁷. No existe actualmente evidencia empírica disponible para decidir si una política pública es exitosa, o cómo los resultados de un programa o proyectos de inversión específico se concatenan con los resultados y metas sectoriales y/o nacionales. Tampoco existe un estándar objetivo, confiable, que pueda entregar información sobre si un programa está funcionando bien o mal.

Consecuentemente, es necesario repensar –además- los contenidos de los modelos de evaluación y avanzar hacia ese estándar. El estándar de medición debería estar sustentado en las magnitudes de

³⁴ La evaluación de la calidad de los servicios públicos debe estar centrada en medir las dimensiones de oportunidad con que se entrega, el acceso equitativo al mismo, el cumplimiento de estándares de servicio y la percepción de los usuarios del servicio.

³⁵ Mark, Moore (1995) Creating public value: strategic management in government, Harvard University Press. J. Hintze (2003) Instrumentos de Evaluación de la Gestión del Valor Público. Ponencia presentada para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Panamá, 28-31 de octubre de 2003

³⁶ La efectividad se refiere a la medida en que se logren efectos como consecuencia final de la asignación de los recursos, y también a la percepción de efectividad que diversos grupos usuarios (medida como la atención y soluciones oportunas a las necesidades del usuario).

³⁷ Mark Moore and S. Khagram (2004). On Creating Public Value/ What Business Might Learn from Government about Strategic Management. ." Corporate Social Responsibility Initiative. Working Paper #3. Cambridge, MA. John F. Kennedy School of Government. Harvard University.

bienestar que se proponen alcanzar, o dicho de otro modo en el valor público que se quiere producir. Este estándar de medición proveer una medida más amplia que cubre resultados, los medios necesarios para lograr los resultados, como asimismo medidas de confianza y legitimidad. El valor agregado de esta propuesta de evaluación es la combinación de los dos tipos de evaluaciones, la definición de un estándar de medición con la asignación presupuestaria para la obtención de los resultados convenidos y los convenios de desempeño para producirlos.

Bajo el paradigma de la planificación para el desarrollo, las políticas públicas, los programas y los proyectos deben garantizar la creación de valor público definido en las estrategias nacionales, y contribuir significativamente a los fines definidos en estos. Estos fines son los que determinan las prioridades de política pública y son estos fines los que se busca evaluar mirados desde la óptica, como ya se definió, de la efectividad, la calidad y la sostenibilidad.

Así mirada, la evaluación es una herramienta generadora de confianza y garantía en la gestión de lo público y, al mismo tiempo, es un instrumento de buen gobierno, de mejora continua de la gestión pública, así como de las políticas y servicios orientadas a los ciudadanos. Lo expuesto plantea exigencias en cuanto a la revisión de las prioridades de política pública, de las formas de gerencia pública, y por tanto al sustento y función de los sistemas de evaluación. Y obliga a la definición de un sistema articulado de planificación y evaluación y asignación de presupuesto.

Con esta propuesta de evaluación se intenta, además, impulsar una mayor y mejor regulación democrática del orden social y económico, y ofertar a los ciudadanos un mayor protagonismo en el control de los resultados de la acción pública: lo que consecuentemente, requiere un adecuado conocimiento transparente y objetivo de tales resultados.

Bibliografía

Arrow, Kenneth J. Partha Dasgupta, and Karl-Göran Mäler *Evaluating Projects and Assessing Sustainable Development in Imperfect Economies in Environmental and Resource Economics*, Autumn 2003:4.

Bello, Rosario (2010). *Evaluación de Programas Prioritarios*. Versión preliminar para discusión, en el Seminario Internacional “Planificación para el Siglo XXI : organizado por CEPLAN y REDEPLAN, Lima, Perú, 22-23 de julio de 2010.

CEPAL 2010(a) *Panorama de la Gestión Pública en América Latina*. ILPES.

CEPAL 2010(b). *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010.

Cunill, Nuria. y S. Ospina. (2003) *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias Latinoamericanas*, Caracas: CLAD, AECI, MAP, FIIAP.

Dasgupta, P. 1999:27 *Valuation and Evaluation: Measuring the Quality of Life and Evaluating Policy*. University of Cambridge, London, and Beijer International Institute of Ecological Economics, Stockholm.

Dasgupta, P., S. Marglin and A. Sen (1972), *Guidelines for Project Evaluation*. (New York: United Nations)

Feinstein, Osvaldo. 2007. *Evaluación Pragmática de las Políticas Públicas*. En *Evaluación de Políticas Públicas* (mayo-Junio) #836:19-31.

García López, Roberto y Mauricio García Moreno. 2010. *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y El Caribe*. BID.

Gibson, Judith and Boisvert, Brenda (1997). *Data-Driven Performance: Accountability, Business Planning and Performance Measurement in Government*, The Conference Board of Canada, 207-97.

Hintze, J. (2003) *Instrumentos de Evaluación de la Gestión del Valor Público*. Ponencia presentada para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Panamá, 28-31 de octubre de 2003

Kettl, D. F. (1997). *The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links, Policy Analysis and Management*, Volume 16, Number 3: 446-462.

Martner, Ricardo (ed). (2008:11). *Planificar y Presupuestar en América Latina*. Serie Seminarios y Conferencias, #51, Santiago, Chile. ILPES /CEPAL enero.

Moore, Mark 2004. *On Creating Public Value/ What Business Might Learn from Government about Strategic Management*.

Mark, Moore (1995) *Creating public value: strategic management in government*. Harvard University Press.

Nakamura, Alice O. and Warburton, William P. (1998). "Performance Measurement in the Public Sector", *Canadian Business Economics*, Winter, Volume 6, Number 2, 37-48.

OECD 2010. *La Formulación de Políticas en la OECD: Ideas para América Latina*. Gobierno de España, Banco Mundial LAC.

OCDE, Banco Mundial 2008, *Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo*. Tercera Edición).

Poate, D. (1997). *Measuring & Managing Results: Lessons for Development Cooperation*, OESP, New York.

Pollit, C. y Bouckaert, G. (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.

Sen, Amartya. 1998. The Possibility of Social Choice, *The American Economic Review*, vol. 89, N° 3.

Tavares, Martus y Nora Berretta.2006. *Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias*. BID.

Wolfensohn, J.D. (1999:8), *A Proposal for a Comprehensive Development Framework*, World Bank, Washington, D.C.

World Commission (1987:43), *Our Common Future* (New York: Oxford University Press).

ANEXO 1³⁸

- Un modelo Plan, en el cual, las prioridades de política gubernamental están contenidas explícitamente en un Plan Nacional de Desarrollo (PND, o equivalente) que sirve de guía para la determinación (sobre todo en el mediano plazo) de las prioridades de gasto y en el cual los ejercicios de planeamiento estratégico están difundidos e integrados al proceso de decisiones del ciclo presupuestario (Colombia, Costa Rica, República Dominicana);

- Un modelo Presupuesto en el cual la elaboración de este instrumento y su desarrollo a lo largo del ciclo presupuestario (generalmente anual) marcan de manera dominante la determinación de las orientaciones del gasto, sin que haya un condicionamiento o referencia explícita a metas de un PND, con lo cual, dadas las típicas restricciones presupuestarias y las inercias institucionales e incluso metodológicas, el carácter incremental del gasto público se perpetúa (Chile); y

- Un modelo Mixto que articula las dos modalidades anteriores: plan con presupuesto, y cuyo mejor exponente en América Latina es Brasil y en Europa Canadá, Nueva Zelanda y Holanda. El Plano Plurianual (PPA), expresión del conjunto de instrumentos de planificación y presupuestación, genera relatorías anuales de monitoreo y evaluación que tienen por finalidad informar tanto los desembolsos de recursos en cada programa, así como el desempeño físico *vis-a-vis* las metas definidas en forma *ex ante*. Esta vinculación entre desembolsos y metas físicas ha permitido enlazar el PPA con el presupuesto anual. Esta modalidad se ha focalizado en los programas prioritarios definidos en el PPA, existiendo, además, una alta integración entre los tres principales sistemas de información que vinculan la planificación con la presupuestación (Bonney y Martner 2008).³⁹

³⁸ Bello, Rosario. 2010.

³⁹ Bonney, J.C. y R Martner (2008) "Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina" en "Planificar y presupuestar en América Latina", Martner, Ricardo, ed., serie Seminarios y Conferencias, No 51 (LC/L.2859-P), Santiago de Chile, ILPES/CEPAL, enero.