

EVALUACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA
CONCEPTUALIZACIÓN, MODALIDADES Y NUEVAS PERSPECTIVAS

SERIE: DOCUMENTO DE APOYO A LA CAPACITACIÓN

DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN

BUENOS AIRES 1997

CONTENIDO

1. INTRODUCCION	2
2. EVALUACION: DELIMITACIONES CONCEPTUALES	4
3. CONCEPTOS Y TECNICAS DE MEDICION DE RESULTADOS	8
4. TIPOS, METODOLOGIA Y USOS DE LA EVALUACION	15
5. INFLUENCIA DEL NUEVO DE PARADIGMA DE GERENCIAMIENTO PUBLICO	21
6. CONCLUSIONES PROVISIONALES	27

1. INTRODUCCION

La lógica democrática del funcionamiento del Estado, el ejercicio de las responsabilidades políticas de los gobernantes, las demandas y propuestas de los ciudadanos y cualquier iniciativa de reforma o de mejora en el funcionamiento de la Administración, requieren un conocimiento fundado del desempeño de los organismos públicos y de su repercusión en el ámbito social al que se dirigen y en el que actúan. Este es el sentido de la evaluación. Las elaboraciones teórico-prácticas al respecto pretenden contribuir a que las decisiones de los actores no se basen en meras opiniones, sino en datos y estudios sistemáticos sobre los procesos, los productos, los resultados y el impacto de la acción de los poderes públicos.

La evaluación de políticas, programas y servicios públicos se desarrolló como técnica de análisis utilizando la metodología de las ciencias sociales para indagar diversos aspectos de la gestión pública y suministrar información a los decisores e interesados en la misma. Sus aplicaciones se potenciaron a partir de la década de 1960 en Estados Unidos y otros países junto con la expansión de los “programas sociales” y la ayuda internacional, así como también con la introducción de reformas “racionalizadoras” en los sistemas presupuestarios nacionales.

La evaluación se convirtió así en un campo de estudio interdisciplinario y una especialidad profesional. En Estados Unidos, Canadá y los países europeos se han institucionalizado sistemas de evaluación de la gestión pública y, en base a un importante caudal de conocimientos y experiencias, los organismos internacionales promueven hoy la difusión y transferencia de las tecnologías recomendables.

La necesidad de evaluar políticas, programas y servicios respondiendo a distintas demandas y propósitos, ha dado lugar a una variedad de tipos, modelos y metodologías que caracterizamos brevemente en este estudio. A partir de las técnicas de medición de resultados de enfoque económico -a cuya utilidad y limitaciones nos referimos en el tercer capítulo-, el campo de la evaluación ha ido ampliándose para abarcar también la formulación de las políticas y los procesos de gestión, con un carácter interdisciplinario.

Además, la evaluación es considerada hoy un elemento primordial dentro de la renovación inspirada por el paradigma de una administración *gerencial*, orientada a atender al ciudadano-cliente y a movilizar los recursos humanos en función de las exigencias de calidad, flexibilidad y creatividad.

Aunque la preocupación por evaluar la acción pública ha estado presente en nuestro país de diversas maneras, sus logros son aún incipientes. Existen precedentes de ensayos para medir la eficiencia y la productividad de la Administración, a lo cual se ha agregado recientemente el enfoque de la calidad de los servicios.

En el último lustro se emprendieron varias innovaciones institucionales que han contribuido a introducir la problemática de la evaluación. A partir de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control de 1992 se aplica un nuevo modelo de elaboración y ejecución presupuestaria y se pusieron en marcha la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación y las auditorías internas en la APN, que tienen algunas funciones de evaluación (Lerner, 1996). El Premio Nacional a la Calidad del sector público que se otorga desde 1994 se basa en la realización de procedimientos evaluativos en los organismos postulantes (Chumbita, 1996). Otra experiencia que ha tenido gran repercusión en la opinión pública fue la puesta en marcha del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad previsto por la Ley Federal de Educación.(Tulic, 1996). Los requerimientos de numerosos programas emprendidos con cooperación o financiamiento internacional impulsaron la incorporación de metodologías de evaluación en diversos organismos nacionales, provinciales y municipales (Zapata, 1993). Actualmente la Secretaría de Desarrollo Social está organizando el Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales para el seguimiento de las actividades de este carácter promovidas por el gobierno nacional y que se ejecutan en todo el país a través de otras agencias gubernamentales y entidades no gubernamentales.

Este trabajo sintetiza un panorama conceptual del tema, de los problemas que presenta y de sus nuevas perspectivas relacionadas con el cambio de paradigma en la Administración, en base a la literatura sobre la materia y como marco para un estudio de experiencias en nuestro país. Ha sido elaborado teniendo en cuenta diversos antecedentes aportados al INAP, en consulta con otros investigadores y en particular con la valiosa colaboración del Lic. José Luis Tesoro.

2. EVALUACION: DELIMITACIONES CONCEPTUALES

La pluralidad de usos habituales del término, e incluso las nuevas connotaciones o reformulaciones que refleja la bibliografía, requieren delinear los alcances del concepto de evaluación como tecnología analítica y delimitar su relación con otros enfoques de la actividad administrativa.

2. 1. El análisis evaluativo

La evaluación, situada en el marco teórico de las ciencias de la administración como una especialidad del análisis de políticas públicas, aplica los métodos de investigación de las ciencias sociales con el propósito de valorar un programa o actividad pública, buscando determinar sus resultados, conocer sus procesos y explicar sus efectos.

Se puede definir como *una técnica tendiente a producir información de utilidad para mejorar diversos aspectos de la gestión pública: 1) las decisiones y la planificación, 2) el funcionamiento operativo y 3) los resultados finales en relación con los recursos invertidos* (Ballart, 1992).

En principio, entonces, su campo abarca la definición y formulación de políticas y programas, la implementación, los procesos, productos, resultados e impacto, considerando la eficacia, la efectividad y la eficiencia. Tiene en cuenta el contexto en el cual se desarrollan las acciones, y apunta incluso a explicar las causas y factores de los logros o fracasos en alcanzar los objetivos expresados o deseables.

Un *sistema* de evaluación sería un conjunto racional y coherente de principios y pautas de procedimiento conducentes a los fines de la misma. Las *finalidades* de la evaluación pueden ser variadas (tornar más transparente la gestión, reducir los costos, replantear un programa, corregir su aplicación, etc.), pero siempre se trata de *extraer conclusiones útiles sobre el significado de lo que se mide*.

Se pueden evaluar políticas, programas, servicios permanentes, proyectos y cualquier acción específica. La evaluación puede ser *anterior*, para considerar su factibilidad, oportunidad, razonabilidad, etc.; *posterior*, en cuyo caso comprende el análisis de resultados, o *concomitante*, en cualquier momento durante la realización de un programa, para retroalimentar su gestión.

Evaluar *los resultados* se distingue de evaluar *los procesos*, es decir los mecanismos internos, las reglas, los medios, que no constituyen fines en sí

misimos. Cabe hacer la salvedad de que ciertos aspectos del “cómo se hace” pueden ser considerados un objetivo, y por lo tanto un resultado: por ejemplo, trabajar en un ambiente saludable para los empleados.

Un problema central del análisis evaluativo es la selección de los **criterios** a aplicar. Por ejemplo, el evaluador puede adoptar un criterio económico de eficiencia/rendimiento, focalizando la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados, o un criterio de significación política, observando los resultados aportados por el programa con respecto a las necesidades públicas consideradas prioritarias; puede optar por una combinación de los dos criterios anteriores, u otros criterios de tipo social, administrativo, etc. El problema subsiguiente consiste en la operacionalización de los criterios escogidos, de modo que éstos se traduzcan en formulaciones inequívocas y expresadas en magnitudes empíricamente mensurables y verificables (Tesoro, 1979).

La evaluación se basa así en **indicadores** que reflejan ciertos hechos. Cada programa o actividad que se enfoca requiere escoger los indicadores apropiados (por ejemplo, para apreciar los resultados de una campaña sanitaria contra el cólera, la cantidad de nuevos casos de enfermedad, el número de víctimas fatales, etc.).

Por supuesto, no todo es susceptible de medirse con la misma precisión. Hay factores y efectos más fácilmente determinables que otros. Existen diferentes opiniones sobre lo que es relevante, y criterios diversos acerca de qué y cómo medir. Hay resultados que en un momento o para ciertos fines son importantes, y por razones de economía de esfuerzos siempre se seleccionan aquéllos que se consideran más significativos.

Analizando los procesos evaluativos se puede identificar la **valuación** como lo resultante de los juicios críticos de valor de los cuales dependen las conclusiones del estudio. En efecto, se requieren juicios de ese tipo para establecer los principios de evaluación y traducirlos en criterios operativos, para determinar las mediciones de efecto correspondientes a cada criterio que se toma como significativo, para establecer qué datos cualitativos se consideran como evidencia de satisfacción de los criterios con que se trabaja, etc. En este sentido, la valuación sería el "qué" de la evaluación, y el diseño de investigación (incluyendo el plan de recolección y análisis de datos) sería el "cómo".

La evaluación comprende entonces la **medición** (incluyendo también la experimentación) y la **valuación**, consideradas como componentes

complementarios, esenciales el uno al otro. En la perspectiva de la evaluación como disciplina científica, se puede considerar el concepto de **valuación** como núcleo central en torno al cual se genera su área específica de investigación (Crane, 1988).

Valuar en sentido lato es una operación intelectual que consiste en asignar un grado de valor, lo cual implica referir algo a una escala de valores predeterminada. En el sentido que nos interesa aquí, la valuación, si bien no puede ser éticamente neutral, aspira a la objetividad. Por supuesto, los evaluadores no deben basarse en sus valores personales. Pero los valores no sólo son personales, sino ante todo *sociales*. La evaluación de políticas es un ejercicio de aplicación de valores sociales. Las valuaciones no deben representar la visión de una sola persona, sino la de un grupo o conjunto cuya visión se considera válida por razones objetivas.

Los diversos juicios de valor que requieren los procesos de evaluación en cualquiera de sus fases o enfoques (para decidir qué criterios de medición emplear, para plantear un estudio acerca de si se justifica o no el costo de un programa, etc.) pueden ser objetivados: por ejemplo, recurriendo al análisis de costo-beneficio o de costo-efectividad de un programa determinado, o a través de una operación de *medición social* que consulte la opinión de una muestra del conjunto de personas beneficiarias o directamente interesadas o afectadas.

La evaluación puede ser realizada por el mismo organismo, en cuyo caso cabe llamarle *autoevaluación*. Acotemos que la evaluación individual de desempeño de los agentes administrativos, aunque no es ajena al tema, es una técnica diferente a la evaluación de la gestión en sentido global.

2. 2. Monitoreo, control, auditoría y otras funciones

A fin de deslindar otras funciones de control que enfocan la gestión pública y se relacionan con la evaluación, sintetizamos la siguiente conceptualización conforme a las aproximaciones usuales en la literatura de economía y administración.

El **monitoreo** y/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 los resultados alcanzados con las previsiones; para ello es necesario disponer de un plan como referente, en el que se definan las variables objeto del seguimiento y las magnitudes de las mismas que constituyen las metas a alcanzar. El

monitoreo o el seguimiento pueden ser procesos autónomos o proveer datos como parte de un sistema más amplio de control o de evaluación.

La **supervisión** es la función tradicional de control directo del personal o de unidades laborales por los superiores jerárquicos, ejercida por funcionarios u organismos que tienen capacidad legal para coordinar tareas y dar instrucciones a otros. La evaluación puede en principio realizarse por un órgano supervisor, aunque lo usual es que sea encomendada a un equipo externo como insumo para la supervisión.

El **control de gestión**, según la concepción amplia hoy difundida, 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. El control adquiere particular importancia al separarse la *propiedad* de la *gestión*. La noción de propiedad proviene de la empresa privada, pero es extensible al sector público, donde corresponde a los ciudadanos y/o a sus representantes políticos conforme al sistema jurídico constitucional.

El control puede ser ejercido por la conducción de un organismo o conjunto administrativo, puede ser de carácter externo, o interno a cargo de unidades especializadas, en cuyos casos tiene diversas particularidades y alcances. Debe basarse en un sistema de información, y reclama unidad de criterio de los diversos niveles jerárquicos concurrentes.

El control de gestión abarca algunas dimensiones de evaluación. En nuestro país, la nueva legislación de control (Ley 24.156, artículo 103) contempla la evaluación de proyectos, programas y operaciones, excluyendo la evaluación de políticas. Las evaluaciones que realizan normalmente los órganos de control son selectivas o por encargo y según los casos pueden ser más o menos exhaustivas.

Se llama control de gestión **integrado** al enfoque totalizador que considera la interrelación de diversas variables para apreciar en conjunto la gestión, por oposición a las visiones segmentadas o focalizadas en el cumplimiento de las normas legales y contables. En su concepción más avanzada puede decirse que asume algunos criterios de la evaluación de resultados.

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

se denomina así al examen o revisión formal de las operaciones de una unidad administrativa, utilizando mediciones y evaluaciones que acentúan el enfoque normativo y de verificación, realizado por un organismo independiente. Puede haber diversas auditorías especializadas por disciplina o materia (auditoría contable, legal, técnica, etc.).

La auditoría **operativa** o **interna** es el examen crítico constante e integral del funcionamiento de la organización, que enfatiza contribuir a mejorar las condiciones y el rendimiento del trabajo. Es la tarea que cumplen los departamentos de “Organización y Métodos” o unidades de auditores internos, desde una posición también imparcial aunque ligada a la conducción del organismo, colaborando y asesorando sobre el manejo administrativo. Esta modalidad incluye la evaluación de resultados, y así lo establece en nuestro país el nuevo régimen de control (Ley 24.156, art. 102).

El rol de las unidades de control y auditoría, sin perjuicio de la función primordial de fiscalización para prevenir fraudes, tiende a incorporar pautas más amplias de evaluación y se plantea actualmente como un servicio de apoyo a los organismos, para organizar el aprendizaje, asesorar en la búsqueda de mejoras, ayudar a los gerentes públicos a enunciar los resultados esperados y diseñar indicadores apropiados, asistirlos con un criterio de prevención y sugerir alternativas de acción (Quesnel, 1993).

Si bien el control y la auditoría en una concepción amplia incluyen prácticas de evaluación, se diferencian del análisis evaluativo por el enfoque del objeto de estudio y la metodología. El control requiere indagaciones periódicas sistemáticas, basadas principalmente en fuentes de información internas a la organización, en tanto el análisis evaluativo es una investigación puntual que por lo general se apoya en fuentes más diversificadas. Según la conclusión de un experto (Masoni, 1993), un sistema completo de evaluación se distingue del control por dos dimensiones básicas: a) el examen crítico de todos los objetivos, y b) su propósito “formativo”, tratando de extraer lecciones de experiencia para formular futuros programas e identificar aspectos de la organización que requieren mejoras.

3. CONCEPTOS Y TECNICAS DE MEDICION DE RESULTADOS

La medición de los resultados o del desempeño (*performance*) se basa en algunas nociones elementales provenientes del modelo de organización empresaria y extensibles a los organismos públicos.

Resultados finales o rendimientos, en sentido general, serían los efectos que realmente producen los organismos con los medios puestos a su disposición. Dentro de ello quedarían comprendidos diversos elementos: 1) los *productos* concretos, medibles físicamente, logrados a partir de los insumos o recursos; 2) los *resultados* en sentido estricto, definidos en relación a los objetivos perseguidos; 3) el *impacto* en la sociedad o el medio ambiente, comprendiendo la influencia sobre otras instituciones y sobre los propios miembros del organismo.

Los métodos de medición usuales se basan en la **función de producción**, que relaciona los productos y los insumos. Los **productos** o salidas (*output*) son las unidades de bienes y servicios que provee una organización.

Los productos son entonces cosas o acciones tangibles, mensurables como unidades físicas y/o susceptibles de tener un valor expresado en dinero (por ejemplo, las recorridas de vigilancia policial o las vacunas aplicadas por un servicio sanitario).

Los resultados son los efectos positivos que tienen tales productos con relación a los fines del servicio o programa de que se trata, lo cual exige comprobar si se verifica la teoría o la relación causal implícita (en los ejemplos dados, que la vigilancia policial sirve para controlar los delitos y que las vacunas previenen la enfermedad).

Esta verificación se relaciona con la indagación del impacto o los efectos sobrevenientes, que es posible percibir a través de indicadores adecuados (por ejemplo, los índices de criminalidad en las zonas patrulladas y de salud en la población donde se vacuna). Estos efectos pueden ser, además, consecuencias no deseadas o inesperadas (aumento de criminalidad en otras zonas no vigiladas, aparición de otras enfermedades, etc.).

Los **insumos**, entradas (*input*) o **recursos** son los bienes, durables o no, materiales, financieros, humanos y de cualquier otro tipo, incluyendo el tiempo y también **medios** como la planificación, el control, etc., que emplea la organización para lograr el producto. Los insumos pueden asociarse con determinados costos (precio y amortización de edificios, muebles y máquinas, salarios de los empleados, etc.), cuya suma permite calcular un costo total del servicio.

Las técnicas de *Presupuesto por Programas*, *Presupuesto por Objetivos* o *Presupuesto por Resultados*, al adoptar como criterio central de las

previsiones del financiamiento público una relación entre insumos y productos, en base a información precisa y periódica sobre las metas y los resultados, facilita asignar los recursos al cumplimiento de objetivos concretos y evaluar lo realmente sustantivo, que es la racionalidad en el empleo de los recursos. El sentido de presupuestar actividades es ver “lo que el gobierno hace”, en lugar del sistema tradicional que sólo indica “lo que se compra para hacer las cosas”. La utilización de esta técnica no garantiza por sí misma mejorar el rendimiento de la organización, pero un sistema presupuestario racional puede contribuir a ello y es el requisito insoslayable de una adecuada planificación (Martner, 1972; Tesoro, 1979; Lerner, 1996).

Consideramos a continuación los conceptos de *eficacia*, *efectividad*, *eficiencia* y *productividad*, que serían diversas maneras de entender, interpretar o medir la relación entre productos e insumos.

3. 1. Eficacia

La eficacia, en la acepción más corriente, es el logro de los objetivos. Según una definición usual, es la medida en la cual se han alcanzado los mismos.

En la literatura anglosajona se utiliza el término efectividad (*effectiveness*), para indicar el logro oportuno de las metas previstas. El concepto de eficacia suele emplearse en nuestro medio en el mismo sentido, y también puede tener un significado más amplio, aproximado al de “impacto social”.

Tal como ha propuesto Angel Ginestar, en base a los aportes de una reunión latinoamericana de expertos realizada en 1985, la eficacia se refiere al cumplimiento de un conjunto de “efectos sociales esperados y concientemente buscados”, los cuales comprenden los productos en sentido amplio y también los efectos de demandar ciertos insumos -por ejemplo, crear fuentes de empleo en una población- e incluso de procesarlos de determinada manera -por ejemplo, aplicar una tecnología particular. Por lo tanto, se puede considerar eficaz una actividad en la medida en que responde en forma positiva a un cuadro general de expectativas relacionadas con el contexto social.

Es importante la acotación de que para medir esta noción amplia de eficacia no existen indicadores convenidos y la multiplicidad de objetivos a considerar la torna difícil de expresar (Ginestar, 1990).

3. 2. Efectividad y metas

La **efectividad**, como ya señalamos, se refiere al logro de objetivos previstos. Es una medida de proporción que relaciona el producto (output) real observado (O_t) con el producto planeado o deseado (o_t) en un período de tiempo (t). Dividiendo O_t por o_t y multiplicando por 100 se determina el porcentaje de efectividad. Por ejemplo, si una operación municipal planeó barrer 1.500 kilómetros de calles en el segundo trimestre y realizó el barrido de sólo 1.350 kilómetros, sería sólo un 90 % efectiva. Si se planeó limpiar 1.500 kilómetros y se limpiaron 3.000, la operación sería un 200 % efectiva. Advuértase que una organización efectiva no necesariamente es eficiente. La operación de limpieza de 3.500 kilómetros con 200 % de efectividad puede ser hecha también con un costo por kilómetro que triplique el de otras operaciones comparables.

La utilidad de medir la efectividad depende directamente de una apropiada planificación de las **metas físicas**. Si éstas constituyen un objetivo significativo que plantea exigencias razonables al organismo, la medición de la efectividad puede ser una herramienta gerencial útil.

El problema que se plantea respecto a las metas de los organismos gubernamentales es quién debe establecerlas. Puede considerarse que corresponde que lo hagan los ciudadanos o contribuyentes (aunque éstos a menudo no están organizados y carecen de elementos de juicio acerca del servicio público), los sectores de interés organizados, los empleados (aunque éstos podrían tender a reducir los niveles para disminuir su carga de trabajo), los funcionarios políticos, analistas externos sobre la base de cálculos económicos de beneficios y costos, o todos o algunos de ellos en conjunto.

Los desacuerdos sobre las metas y por lo tanto acerca de los resultados deseados, y sobre lo que constituye la efectividad, son endémicos en la experiencia norteamericana. Normalmente se presentan considerables divergencias acerca del nivel aceptable de los diversos rendimientos gubernamentales, las visiones contrapuestas son difíciles de conciliar, y la cuestión de efectividad se resuelve a menudo mediante simplificaciones arbitrarias, por lo cual los expertos advierten que esta forma de medición resulta por lo menos problemática (Downs y Larkey, 1986).

3. 3. Eficiencia gerencial y económica

La eficiencia es la relación entre productos e insumos. Usualmente se considera eficiente una actividad si se logran los resultados con el mínimo óptimo de los recursos necesarios. Obrar con alta eficiencia reclama elegir las

mejores relaciones posibles entre productos e insumos, dadas las posibilidades.

Siguiendo a Downs y Larkey (1986), podemos distinguir dos conceptos de eficiencia, en sentido *gerencial* o ingenieril y en sentido *económico*. La primera es la acepción más corriente, que relaciona los productos con los insumos utilizando como medida el costo por unidad de producto. Por ejemplo, una operación municipal de limpieza de calles emplea los insumos de personal, vehículos, gasolina, servicios de mantenimiento, varios materiales y provisiones, y espacio edificado (oficina, depósito, etc.). El producto podría ser la cantidad de kilómetros de calzada barridos. La base para medir la eficiencia sería pues el costo por kilómetro limpiado.

Aplicada con fines prácticos, se trata de una medida *relativa*, basada en los niveles de rendimiento previos del mismo organismo o los de otros organismos comparables. Si el costo del kilómetro de calles limpiadas decrece de un año para otro, se supone que el servicio es más eficiente. La mejora podría deberse a un programa de entrenamiento de los barrenderos, a la disminución de “tiempos muertos”, a la aplicación de una ordenanza que prohíbe estacionar automóviles en las calles, etc. Claro que la mejora puede ser sólo aparente, por ejemplo si resulta de registros falseados, o de un nuevo equipamiento de automotores cuyo costo se refleja en la cuenta de capital pero no en la medida de eficiencia.

De manera análoga, si barrer un kilómetro de calles en el mismo período cuesta en un municipio más que en otro, puede tratarse realmente de una diferencia en la eficiencia relativa o puede ser atribuible a un conjunto de otros factores tales como disparidades físicas entre las ciudades, diferencias en el mercado de trabajo, en la calidad del servicio o en las prácticas contables. Un sistema de producción es más eficiente que otro si tiene un costo menor por unidad de producto o un más alto producto por unidad de costo y los sistemas son idénticos en todos los demás aspectos relevantes.

En abstracto es posible especular acerca de la eficiencia *absoluta*, pretendiendo conocer *todo* acerca de los medios para alcanzar los resultados y el costo de cada uno de ellos. Podría entonces compararse el modo actual de operar con todas las otras alternativas, para elegir la de mínimo costo, o sea la más eficiente. Sin embargo, es difícil que exista alguna situación real, no trivial, donde realmente se conozcan todas las alternativas y sus respectivos costos. Las que se utilizan son siempre medidas de eficiencia relativas.

La eficiencia no cuestiona el beneficio que proporciona el producto. Un organismo de sanidad puede empeñarse en la eficiencia de un sistema de

vacunación de niños en edad escolar, sin considerar si es más útil vacunar o prevenir la enfermedad con mejor alimentación en la primera edad. El sistema de vacunación más eficiente es simplemente el que aplica una cantidad de vacunas al menor costo o más vacunas por un costo dado. La medida de eficiencia es insensible al valor último del producto, aunque por supuesto siempre tiene implicaciones positivas: diseñar un sistema nuevo que haga lo mismo que el anterior por menos dinero siempre dejará recursos disponibles para otros programas.

La **eficiencia económica** es un concepto mucho más abstracto que la eficiencia gerencial. Uno de los criterios de eficiencia preferidos por los economistas es el de Pareto: un estado económico (un conjunto dado de dispositivos organizacionales, de asignaciones y distribuciones) es económicamente eficiente si no es posible cambiarlo para lograr alguna mejoría sin que nada empeore. Un problema práctico con este criterio es que resulta extremadamente difícil que alguna nueva política no empeore algo. Otro problema es concretar el concepto. Aplicar el criterio a cualquier circunstancia real requiere pronósticos cuidadosos de todos los efectos relevantes de un cambio propuesto, usualmente numerosos, complicados y a menudo también inmanejables.

Otro criterio de eficiencia, utilizado a menudo en el análisis de costo-beneficio, es el de Kaldor-Hicks: un estado es económicamente eficiente si no es posible cambiarlo de modo que aquéllos que son beneficiados puedan compensar a quienes se perjudican. Este criterio implica que son deseables los proyectos con beneficios netos positivos (o una proporción de beneficios sobre costos mayores que 1). Ello no requiere que se compense efectivamente a los que pierden, sino sólo que tal compensación sea factible. Un ejemplo de tal compensación sería el subsidio gubernamental a industrias afectadas por la reducción de tarifas aduaneras. Este criterio de eficiencia económica presume que la distribución de beneficios y costos antes del cambio es razonable, sino óptima.

El análisis de **costo-beneficio** apunta a establecer cuál es la relación entre el valor actual de los beneficios y el de los costos asociados con uno o varios programas, lo cual indicará la conveniencia de aquellas alternativas que permiten lograr una mayor diferencia entre beneficios y costos. Este análisis presenta problemas de conmensurabilidad, pero es útil como apoyo de las decisiones cuando se trata de asignar recursos a determinados sectores (por ejemplo, dar prioridad a salud, educación o vivienda) o áreas programáticas dentro de un sector (por ejemplo atención médica, medicina preventiva o saneamiento ambiental).

Relacionado asimismo con la eficiencia, el análisis de **costo-efectividad** (también llamado costo-eficacia) se aplica para establecer cuál es la alternativa o combinación de alternativas entre ciertos programas que, con relación a un objetivo determinado, alcanzan la mayor efectividad a un costo dado, o un nivel dado de efectividad al menor costo. La clave de la factibilidad de este análisis es la definición de los resultados en términos de metas físicas adecuadas (por ejemplo, para un programa sanitario, cantidad de personas salvadas, años de vida ganados, etc.), con lo cual el problema se reduce a identificar cuál de los medios alternativos para lograrlo es el de menor costo (Tesoro, 1979).

3. 4. Productividad

Las mediciones de productividad también enfocan los productos y se relacionan estrechamente con las mediciones de eficiencia gerencial. La medición de productividad más común relaciona un factor de insumo singular, el trabajo, con el producto, estableciendo por ejemplo cuántas horas-persona (o meses, días, etc.) insume fabricar una unidad o efectuar una tarea determinada. Se usa a menudo para comparar los cambios de productividad a través del tiempo (por ejemplo, producir un televisor insumió 20 horas-persona en 1980 e insume 15 horas-persona hoy) o entre distintas localizaciones (por ejemplo, una inspección sanitaria en un municipio requiere 5,7 horas de trabajo y en otro comparable utiliza 6,4 horas).

La productividad de un insumo se expresa en estos ejemplos como productividad media. También se puede expresar como productividad marginal del insumo, dividiendo el incremento de producción en cierto tiempo por el incremento del insumo en ese lapso y suponiendo el resto constante, lo cual permite analizar, por ejemplo, el efecto de un aumento en la cantidad de empleados o de horas de trabajo (Prokopenko, 1989; Ginestar, 1990).

Tales mediciones son menos útiles de lo que puede parecer por las dificultades en relacionar productos particulares con insumos particulares. Fuera del esquema simple de la línea de montaje, el trabajo a menudo contribuye a múltiples productos, y es difícil distribuir el costo entre ellos. Un ejemplo extremo de esta dificultad es el problema de distribuir el valor del trabajo de un director general de un policlínico entre los diversos servicios que presta. Muchas de sus actividades se refieren a más de un producto, y para decidir qué proporción de su trabajo está asociado con cada uno debe recurrirse a estimaciones arbitrarias.

Por otra parte, es evidente que los múltiples insumos determinan *conjuntamente* los productos. Las comparaciones de un factor singular no tienen sentido a menos que de algún modo se controlen los otros factores relevantes que juegan un rol en determinada producción. Esta insuficiencia llevó a plantear mediciones de productividad de factor total, relacionando el producto con todos los insumos, o al menos con los más significativos. Actualmente es usual incluir como factores, además del trabajo, el capital financiero y sus costos, el capital tangible (instalaciones, equipos, etc.) e incluso las materias primas, el transporte y la energía. En esta perspectiva “multifactorial” habría productividad marginal positiva cuando se verifica que hay una diferencia entre el aumento del producto y el aumento en los costos de los factores considerados (Kendrick y Vaccara, 1980).

Sin embargo, y especialmente al aplicar el cálculo de productividad a la actividad administrativa, falta agregar aún un elemento “modificador de los factores”, que sería la “organización de la producción” (el componente “empresarial” en la empresa privada), es decir, el modo en que se combinan los factores, donde intervienen variables complejas. Esto se manifiesta al observar que la función de producción es mayor que la simple suma de factores. El problema que se presenta es que, particularmente en la administración pública, los determinantes que concurren sólo son definibles a priori con un alto nivel de abstracción: la “racionalidad del proceso productivo” relacionada con las fuerzas económicas e institucionales, la dimensión de la capacidad gerencial y tecnológico-organizativa, o los condicionantes del comportamiento humano (Thiry-Cherques, 1996).

4. TIPOS, METODOLOGIA Y USOS DE LA EVALUACION

Los métodos de evaluación utilizables y las opciones al respecto deben adecuarse lógicamente a los criterios que se adopten, y éstos a su vez varían en función de los tipos de evaluación de que se trate. En términos generales se pueden efectuar al respecto las siguientes clasificaciones.

4. 1. Tipos de evaluación

Ante todo hay que tener en cuenta la diferencia entre evaluar una política, un programa o proyecto, un servicio permanente, una acción o incluso una organización.

En principio, una política pública tiene un alcance más genérico y a menudo más estable que un programa, y un proyecto abarca un conjunto de

actividades más acotadas que un programa; aunque conviene advertir que no siempre hay uniformidad en el uso de esta terminología.

La **evaluación organizacional o institucional** considera la capacidad de una entidad pública, o también privada, para cumplir con las funciones asumidas o con nuevos planes de acción, y apunta a definir las cualidades estructurales y de funcionamiento de la organización por comparación con un modelo deseable previamente definido. Puede tener aplicaciones muy amplias y diversas, y tiene elementos en común con los estudios de diagnóstico organizacional. Es asimismo un enfoque habitual respecto a entidades convocadas a actuar en la gestión de programas sociales; en estos casos se vincula con la necesidad de apoyar el fortalecimiento de sus recursos que le permitan cumplir los objetivos mediatos e inmediatos de manera sustentable.

Asimismo hay que deslindar la autoevaluación de un organismo, la evaluación del “propietario” o de un órgano supervisor y la evaluación externa, que puede ser un encargo originado en diversas fuentes.

Según la relación de tiempo con el programa o actividad, como ya advertimos, la evaluación puede ser anterior (*ex ante*), posterior (*ex post*) o concomitante .

Como también señalamos antes, la evaluación *de procesos* (o formativa) se diferencia de la evaluación *de resultados* (o conclusiva).

La evaluación puede ser comprensiva de toda una política, programa o servicio para valorar sus resultados, relacionándolos con su concepción inicial, su administración y sus costos, o puede tener una perspectiva más limitada.

Puede tener la finalidad general de tornar más transparente la gestión pública y acumular experiencia para futuras decisiones políticas, o un propósito más acotado, como apoyar la gestión de un programa durante su implementación o proporcionar elementos de juicio para decidir sobre la continuidad o no de una política.

Se distingue incluso entre evaluación *descriptiva* y *analítica*, según la naturaleza del estudio y la profundidad del análisis.

En cuanto a los alcances del enfoque, se pueden enumerar los siguientes tipos de evaluación:

- 1) Evaluación de los efectos netos de la intervención pública,

considerando “efectos netos” aquéllos que no se hubieran producido sin el programa o acción de que se trata, en lo cual quedan comprendidos los resultados en sentido amplio. Se trata de saber si se alcanzaron los objetivos y si ello no se debió a otras causas.

2) Evaluación de la implementación de programas y servicios, focalizando el grado de cobertura de una población o un área, cómo se utilizan los recursos y cómo se distribuyen los servicios.

3) Evaluación de la concepción y diseño de los programas y servicios, que se cuestiona si los mismos se han diseñado de acuerdo con los objetivos iniciales y si ello resulta razonable en función de una relación de causalidad que tenga adecuado fundamento teórico.

4) Evaluación económica, según los análisis de costo-efectividad y costo-beneficio, para establecer si el programa o servicio implica un uso eficiente de los recursos en comparación con otras alternativas factibles.

La *metaevaluación* o “evaluación de las evaluaciones”, por último, es la confrontación de los resultados de varias evaluaciones provenientes de diversas fuentes, así como la evaluación de los resultados de cada una de las evaluaciones en relación a sus costos.

4. 2. Criterios, modelos y métodos

En perspectiva histórica se puede observar que la metodología de evaluación ha ido evolucionando a partir de los criterios formales y legalistas de los sistemas de auditoría hacia concepciones cada vez más abarcadoras en cuanto a los aspectos a considerar y a los sujetos involucrados o participantes de la misma.

El mérito o el valor de las actividades de un programa o servicio puede juzgarse de acuerdo a diferentes criterios: según la medida en que se alcanzaron los objetivos expresos, según los logros en relación a objetivos generales de producción o distribución de recursos, según la opinión de los gestores del programa o de los grupos beneficiarios, perjudicados o en general afectados por el mismo, etc.

Conforme al criterio elegido, la metodología de evaluación se definirá en una gama de variantes, que van desde un enfoque racional centrado en los objetivos declarados hasta las aproximaciones basadas en los puntos de vista de una pluralidad de actores o interesados. El modelo clásico de *evaluación*

por objetivos se atiene a los fines específicos prefijados, otros modelos introducen métodos para reflejar el grado de concreción de otros efectos deseables, y el modelo “focalizado en la utilización” o “pluralista” que postulan algunos autores (Patton, 1986; Ballart, 1992) recurre a un *proceso evaluador* con varias etapas que produzca información útil para los diversos actores involucrados.

En el marco de tales opciones, el diseño de la investigación admite una gran variedad de técnicas que deben adecuarse en cada caso al propósito de la evaluación. En cuanto a las fuentes de datos y los métodos de obtención, la evaluación utiliza los instrumentos tradicionales de las ciencias sociales: entrevistas y cuestionarios, tests de conocimientos, actitudes, preferencias, etc., registros, archivos y ficheros administrativos, otros documentos producidos por el programa o acción en cuestión, estadísticas oficiales, observaciones (directas o indirectas, abiertas o encubiertas), evaluaciones de expertos, etc.

Para la medición de impacto existen importantes experiencias de aplicación de diseños experimentales o cuasiexperimentales, basados en la comparación de grupos destinatarios del programa y grupos de control. La observación de un grupo-objetivo afectado por un programa y otro grupo-testigo no afectado permite obtener información válida sobre las relaciones causales entre la intervención pública y los impactos, a condición de que los grupos contruidos sean equiparables y no sufran alteraciones significativas en el tiempo necesario para desarrollar el estudio (Meny y Thoenig, 1989; Ballart, 1992).

Como elemento auxiliar para estructurar la información en el proceso de evaluación, pueden elaborarse *modelos* -en un sentido diferente al de los modelos de evaluación antes referidos- como *representaciones del funcionamiento del sistema* considerado, en los aspectos que son relevantes para el programa en cuestión. Tales modelos reflejarán distintas “teorías” sobre el comportamiento del sistema, según las percepciones o experiencias que existan al respecto (por ejemplo, en una oficina de atención al público, cuáles son los períodos y las secciones en los que aumenta la demanda de recurrentes, de lo cual resultarán diversos modelos). Ello permite ensayar sobre tales modelos, por analogía con el método experimental, determinadas alternativas programáticas (por ejemplo, asignar dotaciones de personal y terminales de computación, las cuales se definirán como alternativas a1, a2, a3, etc.). Si alguna de las alternativas resultara ser la mejor en todos los modelos, sería sin duda la preferible; en caso de existir discordancias entre las mejores alternativas según los modelos, habría que elaborar otros criterios para arribar a una conclusión (Tesoro, 1979).

4. 3. Acerca del uso de los resultados de la evaluación

Aún en los países altamente desarrollados donde la evaluación ha sido puesta en práctica con mayor rigor metodológico, tanto los evaluadores como la propia tecnología han sido blanco de críticas, que según Sulbrandt (1993) se pueden resumir centradas en los siguientes puntos: a) sus conclusiones no resultan definitivas, suficientemente convincentes o incontrovertibles; b) no se producen a tiempo para apoyar la toma de decisiones; c) son de escasa relevancia o utilidad para muchos de los interesados.

El debate generado en torno a tales falencias o debilidades del trabajo de los evaluadores contribuyó a los replanteos de la investigación evaluativa. Las críticas que cuestionaban la aplicabilidad, la utilización o el destino de las evaluaciones obligaron a reconsiderar los problemas técnicos o específicos de la evaluación en el marco de la problemática general del funcionamiento de la administración.

Hay que tener en cuenta que la formulación e implementación de las políticas públicas en general resultan de un complejo proceso de conflicto-cooperación entre demandas y apoyos de distintos grupos con determinados intereses y valores, mediatizados por diversas organizaciones, todo lo cual se plasma en decisiones a través de un conjunto de órganos y mecanismos (los poderes legislativo y ejecutivo, sus respectivas burocracias, etc.). Como observa Oszlak (1978), difícilmente puede captarse tal complejidad mediante la “intelección” de una racionalidad técnica, presuponiendo un sistema ideal de relaciones donde la acción se subordina a la razón y los comportamientos se dirigen hacia ciertos fines escogiendo los medios más racionales. En cambio, en un modelo de “interacción”, partiendo de la premisa de que la acción es más bien producto de transacciones entre partes y la prosecución del interés de cada una realiza el fin colectivo que las vincula, puede interpretarse que el Estado - en el cual conviven numerosas fuerzas con intereses divergentes- es una especie de “arena” donde se enfrentan los actores sociales y donde las políticas no surgen de un diseño racional previo, sino como resultado de presiones, luchas, compromisos, negociaciones y transacciones durante su formulación e implementación.

Según señalan otros analistas, lo que sucede en general es que, a través de una serie de acomodamientos se van perfilando ciertas líneas de acción pública, que sólo retrospectivamente pueden ser visualizadas como “políticas” o “decisiones”. A veces las mismas surgen como efectos colaterales de cuestiones ajenas, mientras que otras están determinadas por los precedentes o

por el azar de la improvisación.

Considerada en este marco, la evaluación tiene una dimensión conflictiva inmanente. Sus actividades, productos y resultados pueden percibirse como un componente de la pugna entre distintos grupos para orientar la estructura y la asignación de recursos en el Estado. Esos actores interesados determinan en definitiva qué alcance tendrá una evaluación y qué se hará con sus conclusiones, en un proceso determinado a su vez por los valores, intereses, suspicacias, temores, celos y aspiraciones de quienes tienen algún grado de poder sobre las políticas o programas sometidos a evaluación. Existe

toda una constelación de interesados que se hallan cómodos con el mantenimiento del *statu quo* y no están predispuestos a que se “mueva el tablero” con información evaluativa. Por lo tanto, ninguna evaluación podría sustraerse a condicionamientos e interferencias en su gestación, en su desarrollo, en la obtención e interpretación de sus resultados y en la utilización de los mismos. Incluso los evaluadores externos con mayor independencia de criterio se verían involucrados en el juego de presiones y contradicciones manifiestas y subyacentes.

Frente a esta apreciación del cuadro, se puede distinguir una corriente de autores en la que se sitúa Carol Weiss (1972), que advierten las restricciones que implica para la evaluación tal diversidad de intereses y problemas. Puede resumirse su posición al respecto en la afirmación de que existen mayores probabilidades de que la información evaluativa influya en las decisiones políticas cuando provenga de: a) una investigación de calidad satisfactoria, b) sobre aspectos específicos y claramente delimitados, c) realizada por expertos acreditados, d) presentada oportunamente y en forma adecuada, y e) que no implique alteraciones sustanciales de las creencias, preferencias y predisposiciones de los actores clave.

Weiss postula que los resultados de una evaluación tendrán mayor probabilidad de atraer la atención de los “usuarios” si se encuadran en las siguientes “situaciones de uso” de la información: a) advertir sobre problemas críticos, con señales claras de que las cosas no andan bien y debe hacerse algo al respecto; b) orientar para el cambio, con elementos de juicio comparativos sobre opciones viables, sus condiciones y posibles resultados; c) reconceptualizar cuestiones clave, proporcionando marcos de referencia más eficaces para examinarlas; d) plantear la movilización de apoyos, con propuestas dirigidas a reforzar las posibilidades de éxito en el plano político.

Otra corriente, cuyo exponente principal es Patton (1986), sostiene que

el uso de los resultados de la evaluación depende fundamentalmente de los evaluadores, planteando que para ello es necesario establecer claros compromisos iniciales con los responsables de las políticas y programas sometidos a evaluación. En este sentido, para que una evaluación sea utilizable y evaluable, deberían cumplirse las siguientes condiciones: a) que los evaluadores estén auténticamente convencidos de las virtudes de su producto evaluativo para mejorar la gestión; b) que sean capaces de escuchar y responder a dudas, prejuicios y manifestaciones de frustración de los potenciales usuarios, y de sintetizarlas para obtener consenso sobre la necesidad de la evaluación; c) que puedan asegurar impactos controlables y evaluables de la evaluación, sometiendo también su propio desempeño a evaluación; d) que acuerden como contrapartida con los usuarios una visión común y claros compromisos sobre el uso de los resultados para mejorar la gestión, predisponiéndolos a aceptar tales resultados y a cambiar en función de ellos los planes, metas, estructuras, procesos o étnicas; e) que, a partir de tales compromisos recíprocos, atiendan a las necesidades e inquietudes de los usuarios, trabajando con ellos para facilitar la utilización de los productos de la evaluación.

De esta manera, en lugar de dejar libradas a su suerte las conclusiones de la evaluación, que podrían extraviarse en la incertidumbre, la inercia burocrática o el azar de las interpretaciones interesadas, se propone un fuerte compromiso y una adecuada compenetración del trabajo de evaluadores y usuarios para que los resultados realmente contribuyan al cambio y el mejoramiento de la gestión pública.

5. INFLUENCIA DEL NUEVO DE PARADIGMA DE GERENCIAMIENTO PUBLICO

La revolución tecnológica que se opera en nuestros días a escala universal conlleva nuevos problemas para las organizaciones y nuevas formas de percibirlos y actuar sobre ellos. Estos cambios contextuales afectan a la cuestión de la evaluación. Con esa perspectiva abordamos aquí en forma sintética las proyecciones de la gestión de calidad en la administración y la cuestión de los recursos humanos, considerando la problemática específica de la evaluación de la calidad en el sector público, así como otras observaciones y aportes recientes en esta materia.

5. 1. Gestión de calidad y orientación al cliente

El concepto de calidad, que se contrapone al de mera cantidad, corresponde a la fase actual de desarrollo económicosocial en la que va quedando atrás la era de la producción industrial en gran escala y del consumo de masas estandarizado. En la industria, en la economía y en general en el “mundo de los servicios”, incluidos los de la administración pública, aparece como valor importante, incluso más que el precio, la diferenciación y la adaptación del producto o servicio a múltiples necesidades específicas de los usuarios. La agudización de la competencia, resultante del desarrollo de la capacidad productiva y acentuada a escala internacional por la globalización, confiere al cliente nuevas opciones. Las preferencias particulares de los usuarios o clientes y su propio conocimiento de la funcionalidad de los productos o servicios constituyen elementos de gran relevancia para concebir y planear la producción.

En los países occidentales, la percepción de esta transformación impulsó una corriente de ideas en torno a los temas de la excelencia, el management moderno y el modelo japonés, replanteando la concepción del proceso de trabajo y llamando la atención sobre los factores de la cultura organizacional. La difusión de los círculos de calidad y las técnicas de flexibilización, descentralización y participación en la industria produjeron notables avances en la calidad y productividad, originando un modelo aplicable también a los servicios. Partiendo de la aplicación de los métodos de control de calidad, y entendiendo que ésta es un resultante del conjunto de las actividades de la organización, Deming, Juran y otros difundieron un modelo integral de gestión de la calidad en las organizaciones (*Total Quality Management*), que se corresponde con la noción del *Management participativo* caracterizado por algunos analistas europeos.

Tal como señalamos en un estudio anterior sobre el tema (Chumbita, 1992), los dos postulados clave de esta corriente son: a) "incorporar al cliente" como recurso y orientar hacia él los procesos productivos, ya que el destinatario del producto o servicio es el que aprecia y define la calidad; 2) potenciar al empleado (*empowerment*), ya que nadie conoce mejor que él su propio trabajo y las variables para mejorarlo, en base al compromiso con los resultados.

Así como la mayor competencia en los mercados crecientemente globalizados confiere al cliente o consumidor un nuevo “poder”, también el ciudadano “cliente” de los servicios estatales está ejerciendo su capacidad de demanda y muchos organismos públicos se están reorientando a satisfacerla .

Paralelamente a los fenómenos del cambio organizacional, se advierte

que ha decrecido la necesidad y el prestigio de las funciones coercitivas de la autoridad estatal, y la legitimación del Estado se apoya cada vez más en los bienes y servicios que provee a los ciudadanos. En gran medida ciertas prestaciones públicas compiten o concurren hoy con las de determinadas empresas u otras organizaciones, y se plantean nuevas modalidades de articulación de la acción estatal y los actores particulares.

Se trata de lo que los analistas definen como un cambio de paradigma en la administración pública, un nuevo paradigma “post-burocrático” (Barzelay, 1992), que se traduce en la “orientación hacia el ciudadano-cliente” (Richards, 1994; Löfler, 1996), que se plantea como “reinención del gobierno” (Osborne y Gaebler, 1994) o también una “cultura del gerenciamiento público” basada en la innovación (Crozier, 1996).

La nueva administración gerencial que se postula para superar el modelo burocrático, no sólo implica mejorar la “atención al público” en las oficinas, simplificar trámites y garantizar los derechos de los recurrentes mediante adecuada información y normas de transparencia, sino también rediseñar los productos en función de las necesidades y medir constantemente la satisfacción del usuario como criterio para orientar la planificación, procurar su participación activa a través de diversas modalidades de consulta y cooperación, brindarle posibilidades de elegir entre diversas ofertas de servicio, e incluso facilitar los medios y posibilitar que las entidades representativas de los intereses involucrados resuelvan por sí mismas sus problemas.

5. 2. La motivación profesional

En el panorama de las relaciones laborales internas, la tendencia a potenciar y comprometer al personal con los fines o resultados de la organización continúa el proceso histórico de evolución que podemos caracterizar partiendo de las enseñanzas de una obra clásica de Amitai Etzioni (1965).

Los medios de control social aplicados a las organizaciones han sido universalmente de tres tipos: físicos, materiales o simbólicos. El control coercitivo mediante la amenaza física corporal (ejemplo actual: las cárceles), el control utilitario empleando las recompensas en cosas, servicios o dinero (empresas), y el control normativo que busca la adhesión a un credo o a ciertos ideales (iglesias y otras organizaciones voluntarias). Hay entre estos tipos una gradación en la severidad del control, en la apelación a la razón o convicción, y en el ahorro de costos humanos y económicos. El progreso socioeconómico

impulsa y a la vez requiere menores componentes coercitivos y cada vez mayores incentivos materiales y abstractos.

Frente a la revolución científico-tecnológica y los nuevos procesos de trabajo, la empresa privada, basada tradicionalmente en sistemas de recompensa, busca crecientemente lograr la adhesión, la lealtad o el compromiso del trabajador. Este es el significado evidente de las corrientes de innovación luego de los éxitos del “modelo japonés” y el *Management participativo* en la industria europea y norteamericana.

Es un dato comprobado que las recompensas económicas tienen un techo o encuentran cierto límite. No sólo no pueden ser incrementadas indefinidamente, sino que más allá de cierto nivel pierden progresivamente su efecto estimulante. La administración pública, donde los incentivos de recompensa son menos practicables, por la rigidez de los estatutos salariales y/o por las restricciones que impone el manejo presupuestario, requeriría con mayor razón avanzar en el sentido de la motivación de tipo “normativo” o simbólica de sus agentes.

Como señala Crozier (1997), la complejidad creciente de las actividades de la administración y la calificación profesional de los agentes conlleva hoy nuevas oportunidades y demandas de libertad de los servidores públicos. Éstas son incompatibles con las pautas de obediencia del antiguo paradigma burocrático, a la vez que constituyen el potencial de las actitudes innovadoras que se han tornado necesarias.

Las comprobaciones acerca de la eficacia relativa de los controles y la concepción de que todos los niveles de empleados deben involucrarse para cooperar en la mejora de la organización, conducen a promover en el seno de las unidades administrativas el interés por la aplicación de sus propias mediciones de evaluación. La idea base es que una apropiada circulación de la información y del conocimiento puede promover el compromiso de los agentes públicos con los fines de la organización y el deseo de ser eficientes más allá de sus meras obligaciones.

5. 3. Evaluación de la calidad

La evaluación de la calidad supone una nueva forma de valoración del producto o resultado, pero también, conforme a la concepción del TQM, una evaluación del conjunto de la organización, desde la planificación y el gerenciamiento -en términos de liderazgo-, pasando por los procesos y la gestión de recursos humanos hasta el impacto ambiental.

Como estándares de calidad existen normas internacionales, en particular las ISO 9000-9004, a los que se atienen los correspondientes sistemas nacionales de acreditación. Se aplican al sector privado, aunque también hay ensayos de aplicación al sector público. Por otra parte, los numerosos premios a la calidad que existen en Japón, Estados Unidos y otros países europeos y americanos -e incluso en la Argentina desde 1992- tanto para empresas como para organismos públicos, han generado criterios bastante uniformes y diversas metodologías de evaluación de los mismos, pautadas según las reglas del concurso e instrumentadas por jurados y evaluadores (Löfler, 1996).

La incorporación del análisis de calidad suscita problemas, especialmente al trasladarse los enfoques del TQM originados en la empresa a los organismos públicos. El concepto mismo de calidad posee cierta ambigüedad y reclama una adecuada interpretación. Hay diversas formas de definir la calidad, de manera *objetiva* (como “la conformidad con las especificaciones”), *subjetiva* (según la satisfacción del cliente) o combinando ambos enfoques.

La gestión de calidad trasciende la noción elemental de calidad como atributo del producto, y según las definiciones más amplias abarca la eficiencia económica, la satisfacción de los empleados, el funcionamiento gerencial, la cultura organizacional, la proyección hacia el futuro, etc.

Al evaluar la calidad, la empiria presenta habitualmente ciertas dificultades. Por ejemplo, la aproximación que distingue las dimensiones de cantidad y calidad debe ser matizada: el incremento en la cantidad (por ejemplo de conocimientos adquiridos por un estudiante) puede constituir un cambio cualitativo. En las mediciones de *productividad*, es evidente que un producto de mayor calidad sería un resultado más valioso, pero ello plantea otro dilema de interpretación: el cálculo puede conducir a una falacia si el cambio es tal que puede considerarse que se trata de *otro producto* (Thiry-Cherques, 1996).

Al reconocer al ciudadano-cliente un papel central, se asigna gran importancia a la satisfacción del mismo como criterio para evaluar el resultado de políticas, programas y servicios públicos, y de hecho las encuestas de satisfacción se han difundido como método usual de control. Sin embargo, el Estado tiene la obligación de equilibrar intereses divergentes entre distintos grupos de “clientes” y entre los beneficiarios directos de los servicios y la generalidad de los contribuyentes. A diferencia de la empresa privada, la administración pública debe considerar como cliente al conjunto de los

ciudadanos, y la cantidad y la calidad de los bienes públicos suministrados debe ser determinada en última instancia por ellos.

Además, definir la calidad en términos puramente subjetivos según la apreciación del cliente puede ser válido para la empresa privada pero no en el sector público, donde la presumible progresión de las expectativas conduciría a un aumento de las exigencias de los usuarios imposible de satisfacer. De ello se deduce ante todo que el resultado calidad no debe concebirse sólo en términos subjetivos para el sector público, e incluso que los organismos públicos con recursos limitados deberían “administrar las expectativas”, aclarando a los ciudadanos qué es factible y qué no lo es (Löfler, 1996).

5. 4. Tendencias y aportes críticos

El influjo de las nuevas concepciones sobre la administración se advierte en algunas innovaciones para hacer participar como actores de los procesos y sistemas de evaluación a los usuarios o ciudadanos interesados o afectados directamente por las políticas y programas. En esta dirección, la instrumentación de los controles constitucionales del régimen democrático tiende a articularse con las propuestas de gestión participativa.

Asimismo, la tendencia a la descentralización que señalan algunas recientes reformas administrativas, siguiendo la lógica de reducir el gigantismo burocrático y acercar la gestión a los usuarios locales de los servicios, requieren de los órganos superiores de gobierno un mayor esfuerzo para evaluar resultados, abarcando a menudo un universo muy amplio de organismos responsables.

La observación verificada por los estudios de Desarrollo Organizacional acerca de la problemática de los controles y la necesidad de que los empleados se involucren en la mejora del rendimiento ha conducido a impulsar la internalización de las técnicas de evaluación, lo cual constituye una línea de innovación en la administración norteamericana (*Empowerment Evaluation*).

Una proposición que aparece de diversas maneras en la literatura especializada sobre el tema es la importancia de cuestionar el sentido o la oportunidad de cualquier programa o acción gubernamental. Esto se relaciona con el tema del “costo de oportunidad” manejado habitualmente por los economistas. Desde el punto de vista del “propietario”, es un criterio básico de evaluación “cuestionar la propia existencia del programa” (Masoni, 1993). Osborne y Gaebler (1994) hacen un señalamiento coincidente al referirse a la

necesidad de medir los **resultados políticos**, lo cual implica considerar cuestiones más amplias que el resultado inmediato de la acción de un organismo. Por ejemplo, la efectividad de un programa de barrido de calles urbanas se mide consultando la satisfacción de los ciudadanos con el grado de limpieza de la calle, pero medir la efectividad política requiere consultarles si están de acuerdo en que los fondos públicos se gasten en tal programa o en otras alternativas para lograr el mismo resultado.

Osborne y Gaebler recomiendan la evaluación de resultados, sin negar la importancia de medir los procesos internos, pero evitando que ello conduzca a acumular datos insustanciales. Por ejemplo, medir la cantidad de egresados de un instituto sería insuficiente sino se mide también cuántos de ellos obtienen trabajo en el campo en que han sido formados, su grado de satisfacción y la de quienes los emplean, etc. Observan también que la preocupación excluyente por la eficiencia, por reducir lo que cuesta cada unidad de resultado, puede ser alienante para los funcionarios, olvidando la necesidad y la finalidad de un servicio.

Entre sus recomendaciones sobre el tema podemos destacar las de interés más general: a) combinar las medidas cuantitativas con valoración cualitativa; b) hacer participar a proveedores y empleados para desarrollar las medidas adecuadas, previniendo así posibles resistencias y dando oportunidad de discutir las a quienes se opondrán; c) someter las mediciones a revisión y modificación anual, ya que siempre se trata de aproximaciones imperfectas que requieren ajustes; d) no utilizar demasiadas formas de medición, dado que los gestores podrían llegar a abrumarse de datos y papeleo, ni demasiado pocas, de modo que no se reflejarían todas las metas del organismo.

Michel Crozier (1997) afirma que la evaluación es una de las mejores herramientas para influir en los miembros de la burocracia administrativa en el sentido de una nueva cultura del gerenciamiento público, haciéndolos conscientes de para qué son útiles. Organizando y publicando cuidadosamente las evaluaciones, puede lograrse un mecanismo de comparación (*Benchmarking*). En cualquier caso, la evaluación será decisiva para progresar hacia un cuerpo de servidores públicos con mayor conocimiento y comprensión, capaces de escuchar y diagnosticar los problemas a tiempo, y contribuirá a que los programas y aún las leyes se elaboren tomando en cuenta los resultados anteriores.

Lo más importante no sería el impacto inmediato de los cambios de procedimiento, sino el impacto cultural sobre los sistemas de toma de decisiones. Los evaluadores deberían ser entrenados más en la nueva filosofía

de los servicios que en las técnicas muy sofisticadas, que pueden llevarlos a construir sólo un nuevo sistema sofocante de control. La introducción de la evaluación debe apuntar a cambiar la cultura administrativa, y será técnicamente exitosa sólo si es culturalmente exitosa, lo cual insumirá tiempo y constancia.

Crozier subraya que la evaluación requiere profesionales capacitados, diferentes del clásico burócrata y aún de los auditores convencionales, que deberían dedicar sólo una parte de su carrera a ser evaluadores a fin de evitar que se constituya una burocracia de expertos. Para el entrenamiento de jóvenes profesionales -que podría incluir su formación parcial en otros países, apuntando a ampliar el horizonte de sus métodos y filosofía- propone crear institutos dedicados a la capacitación y a la vez a la investigación y a la acción, donde los practicantes pudieran acudir regularmente para recibir apoyo intelectual.

6. CONCLUSIONES PROVISIONALES

La adecuada utilización de la evaluación aparece como un instrumento primordial para mejorar la conducción y orientación de la Administración por los responsables políticos, para aumentar la transparencia de la actividad estatal ante la ciudadanía, para complementar el cumplimiento de las funciones legales de control por los órganos competentes y para los propios fines específicos de las reparticiones y del desempeño del personal administrativo.

Los conceptos tradicionales para la medición económica de resultados (eficiencia, efectividad, eficacia, productividad) aportan herramientas básicas para evaluar la actividad administrativa, que se integran en el conjunto de la tecnología de evaluación.

No obstante, la realidad se presenta por lo general de manera más confusa y compleja que en los análisis académicos, por lo cual hay distancias entre las definiciones teóricas y la posibilidad de aplicarlas a las situaciones concretas, que deberían ser salvadas por la inteligencia y la percepción experimentada de los gestores y evaluadores.

Un aspecto crucial es el uso de sus resultados de la evaluación, que pueden perderse por falta de oportunidad, de precisión, etc. o tropezar con intereses refractarios a la información evaluativa. Dentro de las diversas propuestas para prevenir estas frustraciones sobresale la idea de que los

evaluadores partan de un firme compromiso con los usuarios para asegurar el impacto de la evaluación, trabajando con ellos para facilitar la aplicación de los productos de la misma a ulteriores cambios y mejoras en la gestión.

Los nuevos sistemas de administración presupuestaria y las funciones de control y auditoría en su concepción más actualizada, inducen la aplicación y extensión de las técnicas de evaluación, aunque se trata sin duda de enfoques y actividades diferentes a la del análisis evaluativo.

Una de las iniciativas más promisorias en esta materia parece ser la promoción de la autoevaluación de los organismos públicos, que no implicaría grandes costos ni encontraría las resistencias con que tropieza habitualmente cualquier tipo de control externo. En el caso de recurrir a consultores externos para la evaluación, la modalidad más aconsejable sería el trabajo integrado con los gestores del organismo para contar con plena y certera información y producir conclusiones realmente útiles.

Los cambios en el paradigma de la gestión han influido en los sistemas de evaluación introduciendo nuevos criterios para evaluar. Se ha ido produciendo un desplazamiento del foco desde los criterios de cumplimiento de normas hacia la valoración de la creatividad y la respuesta a las demandas de los ciudadanos. Dentro de lo que se caracteriza como “orientación hacia el cliente”, se asigna creciente importancia a la medición de la satisfacción del usuario o destinatario directo del servicio, pues la definición subjetiva de la calidad de los servicios se refiere a la conformidad del usuario. No obstante, dado que el Estado debe equilibrar intereses divergentes entre distintos sectores, y entre los beneficiarios directos de los servicios y la generalidad de los contribuyentes, la administración pública tiene que considerar como “cliente” al conjunto de los ciudadanos.

Según surge de la experiencia universal contemporánea, la implantación de la evaluación choca con la cultura burocrática tradicional centrada en el cumplimiento de las reglas y procedimientos antes que en los objetivos y resultados de la gestión. En la generalidad de los países latinoamericanos existen probablemente mayores restricciones derivadas del contexto histórico cultural de la sociedad, donde en general los éxitos personales y organizacionales se perciben sólo secundariamente asociados con los logros de eficiencia, y en particular en la administración existen fuertes resistencias a difundir o proporcionar información objetiva sobre los procesos y resultados. Tales serían algunos de los obstáculos con que puede tropezar la absorción de la tecnología de evaluación en la gestión pública.

Las innovaciones en esta materia postulan y requieren un cambio cultural. Los organismos administrativos afrontan el desafío de incorporar una “cultura de evaluación”, que puede considerarse como una parte primordial de la nueva “cultura del gerenciamiento público”. Es evidente que las disposiciones legislativas y la elaboración de metodologías son insuficientes si no se modifica la conciencia profesional de los gestores, funcionarios y empleados, lo cual reclama un esfuerzo persistente en el tiempo y una acción sistemática en tal sentido.

7. Bibliografía

AUDITORIA GENERAL DE LA NACION (1996), “Normas de Auditoría Externa”, en *Ley de Administración Financiera y Control de Gestión*, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Buenos Aires.

BALLART, Xavier (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*, Madrid, INAP.

BARZELAY, Michael (1992), *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*, California Press.

CHUMBITA, Hugo (1992), “Aplicación del modelo de gestión de calidad en el sector público”, ponencia al IX Congreso Nacional de Administración Pública, INAP/Gobierno de Mendoza/Universidad de Cuyo, noviembre.

CHUMBITA, Hugo (1996), (coord.), “Nuevas tecnologías de gestión en la Administración pública”, Buenos Aires, INAP, Dirección de Estudios e Investigaciones, Serie I, Documento N° 54.

CRANE, John A. (1988), “Evaluation as Scientific Research”, en *Evaluation Review*, vol. 12, n° 5, October.

CROZIER, Michel (1997), “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 7, Caracas, enero.

DOWNS, George W. y LARKEY, Patrick D. (1986), *The Search for Government Efficiency*, New York, Random House.

ENGBERG-PEDERSEN, Poul y BARTHEL HANSEN, Tom (1993), “Evaluación de los aspectos institucionales de la cooperación internacional para el desarrollo”, documento presentado al Seminario Regional sobre Seguimiento y Evaluación para un Desarrollo Sostenido, Quito, noviembre.

ETZIONI, Amitai (1965), *Organizaciones modernas*, México, UTEHA.

GINESTAR, Angel (1985), “Una propuesta de identificación conceptual sobre eficiencia”, CICAP/OEA-IDEA, Buenos Aires.

GINESTAR, Angel (1990), “Una aproximación conceptual sobre productividad, eficiencia, eficacia y efectividad”, en INAP / U.N.Cuyo / CICAP-OEA, Angel GINESTAR y colaboradores, *Costos educacionales para la gerencia universitaria*, Mendoza, EDIUNC.

GINESTAR, Angel (1992), “Los cambios en la gestión pública”, documento del IX Congreso Nacional de Administración Pública, INAP/Gobierno de Mendoza/Universidad de Cuyo, noviembre.

HAMMER, Michael y CHAMPY, James (1994), *Reingeniería*, Bogotá, Norma.

KENDRICK, John W. y VACCARA, Beatrice (1980), *New Developments in Productivity Measurement and Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.

LERNER, Emilia Raquel (1996), “El rol de la Auditoría Nacional argentina en el control de resultados de la Administración Pública Nacional”, documento al I Congreso Latinoamericano del CLAD, Río de Janeiro, 7 al 9 de noviembre.

LÖFFLER, Elke (1996), “La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE”, *Documentos INAP* N° 8, Madrid, julio.

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto (1981), “Modelos e instrumentos para la formulación de

diagnósticos de las administraciones públicas y para la programación, diseño y evaluación de acciones de reforma administrativa”, estudio para el Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.

MARTNER, Gonzalo (1972), *Planificación y presupuesto por programas*, México, Siglo XXI.

MASONI, Vittorio (1993), “Algunas lecciones de experiencia sobre evaluación de programas”, documento presentado al Seminario Regional sobre Seguimiento y Evaluación para un Desarrollo Sostenido, Quito, noviembre.

MENY, Yves y THOENIG, Jean-Claude (1989), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

NARDELLI, Jorge R. (1973), *Ensayo sobre auditoría operativa*, Buenos Aires, Ediciones de Contabilidad Moderna.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1994), *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós.

OSZLAK, Oscar (1978), *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Estudios CEDES, vol. 1, N° 3, Buenos Aires.

PATTON, Michael Q. (1986), *Utilization-Focused Evaluation*, Beverly Hills, California, Sage.

PEREL, Vicente (1976), *El control de gestión*, Buenos Aires, Macchi.

PIETRAGALLA, Cándido O. (1976), *Introducción al estudio de las organizaciones y su administración*, Buenos Aires, Macchi.

PROKOPENKO, Joseph (1989), *La gestión de la productividad. Manual práctico*, Ginebra, OIT.

QUESNEL, Jean S.(1993), “Asistencia responsable. Las cambiantes relaciones entre auditoría y evaluación: la experiencia canadiense”, documento al Seminario Regional sobre Seguimiento y Evaluación para un Desarrollo Sostenido, Quito, noviembre.

RICHARDS, Sue (1994), "El paradigma del cliente en la gestión pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 1, Madrid, INAP, Setiembre/Diciembre.

SULBRANDT, José (1989), “Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público”, en *Administración de Empresas*, tomo 20, N° 233/234, Buenos Aires, agosto-setiembre.

SULBRANDT, José (1989), “Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público”, en KLIKSBERG, Bernardo (comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

SULBRANDT, José (1993), “La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales”, en KLIKSBERG, Bernardo (comp.), *Pobreza: un tema impostergable*, México, Fondo de Cultura Económica.

TESORO, José Luis (1979), “Esquema sobre evaluación de programas públicos”, INAP, Buenos Aires.

TESORO, José L. y SAROKA, Raúl H. (1988), “El mercado de información especializada en la Argentina”, en *Administración de Empresas*, Tomo 19, N° 218, Buenos Aires, Mayo.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto (1996), “La guerra sin fin sobre la productividad administrativa”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 5, Caracas, enero.

TULIC, María Lucrecia (1996), “Una aproximación a la evaluación de las políticas públicas: el caso del SINEC”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 10, Madrid.

WEISS, Carol H. (1972), *Evaluation Research. Methods of Assessing Program Effectiveness*, Prentice Hall.

WILDAVSKY, Aaron (1972), “The Self-Evaluating Organization”, en *Public Administration Review*, septiembre-octubre.

ZAPATA, Juan A. (1993), “Seguimiento y evaluación: Argentina”, documento al Seminario Regional sobre Seguimiento y Evaluación para un Desarrollo Sostenido, Quito, noviembre.