



Subsecretaría  
de la Gestión Pública  
Secretaría General  
de la Gobernación

Gobierno de la Provincia  
de Buenos Aires

## **Eje 1 El Estado como proyecto político-social y como organización**

### **1.1 La planificación estatal con enfoque estratégico**

**PLAN  
TRIENAL  
GESTIÓN  
PÚBLICA  
2004 / 2007**

## **Documento N° 4 Hacia una gestión estratégica: planificación y evaluación en el ámbito provincial**

La Plata, noviembre de 2005.

## **AUTORIDADES**

Gobernador de la Provincia de Buenos Aires  
**Ing. Felipe SOLÁ**

Vicegobernadora de la Provincia de Buenos Aires  
**Dra. Graciela GIANNETASIO**

Secretario General de la Gobernación  
**CPN Ricardo BOZZANI**

Subsecretario de Gestión Tecnológica y Administrativa  
**Dr. Luis DENIRO**

Subsecretaria Legal, Técnica y de Asuntos Legislativos  
**Dra. María LÓPEZ OUTEDA**

Secretario Ejecutivo de la Agencia de  
Cooperación y Relaciones Internacionales  
**Ing. Gustavo ÁLVAREZ**

Subsecretaria de la Gestión Pública  
**Ing. Claudia BERNAZZA**

Directora Provincial de la Gestión Pública  
**Prof. Patricia RODRIGO**

Secretario Ejecutivo del  
Instituto Provincial de la Administración Pública  
**Prof. Carlos CIAPPINA**

Responsable Ejecutivo Unidad de Coordinación  
de Programas de Innovación  
**CPN Gustavo LONGO**

*Rehabilitar el largo plazo implica que quienes tenemos poder de decisión y todos los sectores involucrados **dejemos de adaptarnos**, y al dejar de adaptarnos **podamos anticiparnos** y encontrar una diferencia grande entre esa necesidad de adaptarse cotidianamente a la obligación de anticiparse que es finalmente gobernar, y **tomar iniciativas**. Para lograrlo, para nosotros es prioritario como Gobierno fortalecer nuestra capacidad de anticipar y además de tener prospectiva. Cito una frase de Max Weber, que decía “el quehacer del hombre político es el futuro y la responsabilidad frente al futuro”. Nada más que eso, y nada menos.*

*El compromiso para el futuro es un compromiso en el presente, hay que comenzar aquí y ahora, **la anticipación tiene que prevalecer sobre la adaptación, la planificación y la estrategia tiene que imponerse a la tiranía de la urgencia**, la disposición a compartir, a acordar, a trabajar juntos debe vencer al egoísmo y al individualismo y vencer a todas estas circunstancias que mencionaba como lo mediático, las elecciones cada dos años, la urgencia, la necesidad del asistencialismo.*

Gobernador Felipe Solá  
(Discurso con motivo de la convocatoria  
para debatir sobre el Plan Educativo Bonaerense.  
Casa de Gobierno. 19/04/04).

# Sumario

---

<b><u>Presentación</u></b>	<b>6</b>
<b><u>Capítulo 1</u></b>	
Consideraciones conceptuales introductorias	
La planificación en el ámbito estatal	<b>8</b>
Evaluación de la Gestión Pública: Gobierno y Gestión	<b>12</b>
<b><u>Capítulo 2</u></b>	
<b>Hacia una Gestión Estratégica: sugerencias para la planificación y la evaluación institucional en la Provincia de Buenos Aires</b>	<b>17</b>
<b>La planificación en la Provincia de Buenos Aires</b>	<b>17</b>
<b>Dónde estamos</b>	<b>17</b>
La necesidad de la planificación	
La situación institucional	
<b>Hacia dónde vamos</b>	<b>18</b>
Lineamientos generales para la planificación estatal	
Actores que protagonizan el proceso de planificación	
<b>La evaluación de la gestión pública en la Provincia de Buenos Aires</b>	<b>23</b>
<b>Dónde estamos</b>	<b>23</b>
Los actores involucrados en los procesos de evaluación	
<b>Hacia dónde vamos</b>	<b>24</b>
La importancia de evaluar la gestión pública	
Hacia un Sistema Integrado de Indicadores	
<b>Rol de la Subsecretaría de la Gestión Pública en los procesos de planificación y evaluación</b>	<b>25</b>

<b><u>ANEXO I</u></b>	
<b>Guía de Criterios generales para la planificación sectorial, territorial e integral en la Provincia de Buenos Aires</b>	<b>26</b>
<b><u>ANEXO II</u></b>	
<b>Criterios generales para el desarrollo de Sistemas de evaluación de la Gestión Pública</b>	<b>31</b>
<b><u>ANEXO III</u></b>	
<b>Hacia un Plan de Desarrollo para la Provincia de Buenos Aires</b>	<b>45</b>
<b><u>Referencias Bibliográficas</u></b>	<b>53</b>
<b><u>Lecturas recomendadas</u></b>	<b>54</b>

## Presentación

*El presente documento cobra sentido en el marco del Plan Trienal de la Gestión Pública de la Subsecretaría de la Gestión Pública, particularmente se desarrolla los enunciados del Eje 1, donde se destaca que la recuperación estatal debe favorecer una **nueva cultura institucional**, con especial crecimiento de los actores que se ocupan de la conducción y gestión del Estado, los que deberán asumir responsabilidades y utilizar técnicas de **planificación estratégica y control de gestión**.*

*Por lo tanto el objetivo es aportar elementos que contribuyan a fortalecer la cultura de la planificación y la evaluación en la gestión pública provincial.*

*El trabajo se organiza en dos secciones:*

*En la primera se avanza en los principios y aspectos conceptuales que caracterizan al proceso de planificación y evaluación.*

*En la segunda y última sección, se abordan la problemática de la planificación y evaluación en el ámbito de la provincia de Buenos Aires y se describe en forma resumida el desafío que enfrentan las instituciones provinciales, fundamentalmente desde la mirada de aquellas cuestiones no resueltas que afectan a los ciudadanos en el territorio bonaerense y que por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del Estado.*

*Hacia el final de esta sección, en los ANEXOS que acompañan al documento central, se proponen las cuestiones básicas para diseñar esquemas que institucionalicen y hagan más efectivo el proceso de planificación y evaluación en el sector público.*

*Es por ello que creemos que la planificación en el ámbito público, con el enfoque estratégico que hoy puede adoptar, es fundante de la recuperación de la institucionalidad estatal, dado que es el Plan de Gobierno -expresado en las planificaciones institucionales- el que le otorga sentido y finalidad al Estado.*

*Existe una fuerte demanda por parte de los organismos para tener en cuenta en su esquema estructural la planificación y evaluación de sus políticas sustantivas, lo que implica un avance que supera formas tradicionales de organización. Por esta razón, es que se promueven desde esta Subsecretaría modelos de planificación estratégica y evaluación de la gestión pública.*

**Ing. Claudia Bernazza**  
**Subsecretaria de la Gestión Pública**  
**Provincia de Buenos Aires**

[<< Sumario](#)

# CAPÍTULO I

## 1.1. Consideraciones conceptuales introductorias

La tarea central que hoy tiene el **Estado** es la de renovar el proyecto nacional: expresando las **utopías por alcanzar** y un **perfil de país** para las nuevas generaciones. Desde un sentido de **arraigo e identidad**, entendiendo a las provincias y sus municipios como el entramado de base de este proyecto.

Para llevar adelante esta tarea es necesario **fortalecer el Estado como proyecto político social**, planificar y gestionar las políticas públicas en un contexto de progresiva y efectiva participación social que consolide los valores democráticos y el proyecto nacional.

*“Debemos ir hacia un Estado que atienda las necesidades y demandas de la población en general y de los excluidos en particular. Cualquier iniciativa de modernización, cualquier cambio que se proponga en sus prácticas, rutinas y tecnologías de gestión, debe tener en cuenta si esto colabora con la inclusión de las personas y el ejercicio real de su ciudadanía. Toda propuesta modernizadora debe ser evaluada según su capacidad de incluir a más personas en el proyecto social.”<sup>1</sup>*

En este sentido, la planificación y la evaluación son momentos de un modelo de gestión integral. El desarrollo de planes, programas y proyectos en el ámbito estatal supone necesariamente un sistema público integrado por diferentes niveles: nacional, provincial, regional, municipal, local, institucional.

Hablar de planificación da cuenta de un conjunto de diferentes enfoques teórico-metodológicos. Así, es común la referencia a la planificación tradicional o el enfoque normativo; la planificación estratégica situacional; el enfoque comunicativo y un conjunto de métodos de planificación muy utilizados, tales como Marco Lógico, Análisis PROBES, ZOPP y MAPP, entre otros.

De todas formas el debate sobre los diferentes enfoques existentes, y el consecuente análisis acerca de los más apropiados según las características de las políticas públicas, el contexto y la organización en cuestión- es una reflexión secundaria.

**Creemos que el punto crítico de la planificación en el Estado refiere al significado que esta tiene o debe tener en la relación entre los ámbitos de Gobierno y Gestión.**

En este sentido nos parece necesario resaltar algunas reflexiones pendientes:

- 1- Todo gobierno expresa una visión, un horizonte de sentido, por lo que los Planes Institucionales adquieren relevancia en el marco de un **Plan Integral de Gobierno**.
- 2- Los planes de gobierno deben proponer acciones concretas para satisfacer las expectativas de desarrollo de los diferentes sectores de la ciudadanía así como las necesidades más urgentes de la población bonaerense.
- 3- No es prioritario que los planes de gobierno se constituyan en desarrollos teórico – metodológicos exhaustivos, hace falta enunciar con seriedad y coherencia las llamadas “políticas de alto impacto”, es decir las **cuatro o cinco líneas claves de gestión** que serán llevadas a cabo y por las que habrá que rendir cuentas a la ciudadanía. El resto será materia de la administración y la gestión de rutina.
- 4- Las prácticas de planificación no tienen sentido si refieren a una pura formalidad expresada en un documento sin relación con la realidad institucional, los deseos, voluntades y capacidad de gestión de los decisores políticos y los equipos que éstos conducen en el marco de las organizaciones públicas.

---

<sup>1</sup> BUGALLO Sergio, Documento 1 del Plan Trienal de la Gestión Pública 2004 - 2007

- 5- Desde el punto de vista de los funcionarios, es necesario rescatar una ética pública basada en la responsabilidad, por lo que su propuesta programática y sus logros de gestión deben pasar a ser su principal capital político<sup>2</sup>.

## 1.2. La planificación en el ámbito estatal: conceptos y modelos

El *Pueblo* que conforma una *Provincia*, organizado jurídica y políticamente en el *Estado Provincial*, persigue objetivos de bienestar que este Estado debe garantizar. En oportunidad de elecciones democráticas, el *Pueblo* manifiesta su voluntad y preferencias en cuanto a valores y proyectos, seleccionando la propuesta política más cercana a las aspiraciones mayoritarias. Los candidatos exponen sus convicciones y propuestas a través de la presentación de una *plataforma de gobierno*. Este conjunto de ideas son las que se ofrecen a los electores “como un contrato social entre el futuro gobernante y la ciudadanía que le delega su poder y le encomienda una tarea”<sup>3</sup>. Una vez que se asumen responsabilidades de gobierno, las decisiones que emanan del gobernante consolidan un **Plan o proyecto de Gobierno**, un instrumento que “hace referencia a las decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde con las prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos”<sup>4</sup>. El plan es el momento de verdad de la propuesta política, dado que no es suficiente con la expresión global de los objetivos generales, sino que resulta fundamental indicar cómo van a ser realizados.

Este *plan de gobierno* dará lugar a diferentes *planes institucionales o sectoriales* y éstos a su vez a *planes estratégicos*, cuando se amplíe el abanico de actores políticos, sociales y económicos involucrados. El Plan de Gobierno integral refiere la *misión, visión y valores* que sustentan la tarea de gobierno, e involucra el conjunto de planes, programas, proyectos, servicios y acciones del Estado, aún cuando su principal función es definir la **agenda estratégica** (políticas de alto impacto). Los *planes institucionales*, que en algunos casos pueden presentarse como *planes sectoriales*, refieren a la programación de acciones para abordar algún aspecto específico de la vida social (plan provincial de salud, de educación, de cultura, pueden ser algunos ejemplos) o para organizar alguna institución en particular (plan del Instituto de Previsión Social, del Instituto Cultural, del Ministerio de Desarrollo Humano, etc.).

### 1.2.1. Premisas para pensar críticamente los procesos de planificación en el Estado

- El horizonte de sentido del plan y la situación objetivo que se quiere alcanzar, como así también la explicación de la situación inicial, no es un problema de expertos, es un problema político, de toma de decisiones del cuerpo social, el que ha decidido tomar las riendas de su destino.

*“...el plan del gobernante es integral; la suma de los planes de los organismos no es el plan de gobierno: el plan de gobierno son las decisiones estratégicas del gobernante, en todo caso estas decisiones se comunican a los colaboradores, quienes organizan su accionar según esta orientación.”*<sup>5</sup>

- El plan es la expresión de “voluntades organizadas”. Esta construcción permanente de un “nosotros” en virtud de lo que se ha acordado hacer juntos, puede marcar la diferencia entre un plan exitoso y un rotundo fracaso.

<sup>2</sup> Documento 6.3 Plan Trienal Gestión Pública. “Criterios generales para el ejercicio de la función pública”. provincial.

<sup>3</sup> MATUS, Carlos. “Política, Planificación y Gobierno”, Fundación ALTADIR, Caracas, 1992.

<sup>4</sup> ANDER EGG, Ezequiel, “Introducción a la Planificación”, adaptación del texto realizada por el IPAP, Siglo XXI, Buenos Aires, 1991,.

<sup>5</sup> BABINO, Luis. Asesor de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Aportes al Plan Trienal de la Gestión Pública, La Plata, diciembre 2004.

- La planificación es un espacio de reflexión que pone en marcha un proyecto colectivo, una idea de provincia ligada a un proyecto nacional y continental.
- El desarrollo de los planes, programas y proyectos como un conjunto integrador de niveles o instancias: nacional, provincial, regional, municipal, local, institucional.
- En el caso provincial, pensamos en una mesa de la que participen dirigentes del mercado, la sociedad civil y el Estado en sus múltiples representaciones y en sus variadas formas de integración regional.
- La aceptación social como objetivo y como condición necesaria para cualquier proceso de planificación nos obliga a la búsqueda de metodologías que generen o potencien modalidades de participación desde la concepción de cualquier Plan.

Desde la perspectiva estratégica, Carlos Matus aporta definiciones claves en materia de planificación:<sup>6</sup>

*“Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. **La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro.***

*Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aun no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro. Se trata, por consiguiente, de una herramienta vital. O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación. Es la mano visible que explora posibilidades donde la mano invisible es incompetente o no existe. **Ésta (la planificación) se refiere al cálculo que precede y preside la acción en cualquier ámbito del juego social y, en todos los otros ámbitos, no existe el equivalente de la famosa mano invisible del mercado a que aludía Adam Smith.***

***La planificación no es otra cosa que el intento del hombre por gobernar su futuro, por imponer la razón humana sobre las circunstancias. Ningún mecanismo automático y determinístico resuelve el destino del hombre”.***

En el lenguaje de la planificación estratégica, el programa o arco direccional recorre la distancia que separa un tiempo y espacio que se ubica en el presente –la *situación inicial* explicada por los actores- de un futuro deseado: la *situación objetivo* expresada por los actores en el marco del horizonte utópico que anhelan alcanzar según su visión del mundo y del hombre. El arco direccional sufrirá las desviaciones que le propondrán constantemente los obstáculos y restricciones, lo que dará lugar a la aparición de “arcos de coyuntura”. Las operaciones tácticas saldrán al encuentro de estas coyunturas para neutralizar los desvíos.

La planificación, como acción racional que “precede y preside la acción”, fortalece el momento en que organismos e instituciones definen una misión, una visión y los valores en que se fundan. Sin este proceso de planificación, las propias acciones son la

<sup>6</sup> HUERTAS Franco B. “El método PES. Entrevista con Carlos Matus”. Ecuador, marzo 1993.

expresión de esa visión y esos valores, pero se presentan desordenadamente frente al conjunto social.

El siguiente cuadro resume alguna de las rupturas existentes entre la **planificación tradicional** y la **planificación estratégica**.

	<b>Planificación tradicional</b>	<b>Planificación estratégica</b>
<b>Sujeto</b>	“Ausencia de otros”, centralización decisoria, innecesaria discusión sobre el poder.	Lleva implícito una relación entre diferentes sujetos que planifican. Ignorar la existencias de estos actores conduce a iniciativas equivocadas.  Procesos de descentralización, articulación en redes con otras organizaciones, etc.
<b>Nociones del saber y poder</b>	Se atribuyen los fracasos al azar o errores de la propia planificación. Los implícitos son: crédito de apoyo político y cuando esto no se da no es posible planificar (imaginarios autoritarios).	Reconoce que las situaciones de poder fragmentado son la regla más que la excepción en una democracia.  Facilitar una forma de articular lo técnico y lo político; “politizar lo técnico, tecnificar lo político”. Reconocimiento de otros espacios de poder en la sociedad civil.
<b>Tratamiento del espacio</b> (tanto físico como simbólico)	Referente neutral, telón de fondo o contexto. El afuera es sólo un referente al cual se vuelca nuestra producción, que es pensada preponderadamente desde adentro.	Redefinir el espacio considerado en disputa, reconocer que toda definición de espacios es autoreferencial y que otros tengan otra forma de definirlo.
<b>Conceptualización del tiempo</b>	Plantea unidad de tiempo lógicamente neutra: un recorte del tiempo artificial, desconectado del pasado. Esta concepción a-histórica permite encerrar todo el conjunto de predicciones en un libro-plan el que a partir del momento que obtenga apoyo político solo habrá que ejecutar.	La realidad tiene su propia dinámica. No se puede ignorar las fuerzas que han construido este presente y que incluye los gérmenes del futuro posible.  <b>Vinculación entre historia y planificación.</b>
	<b>Diagnóstico sectorial</b>	<b>Apreciación situacional por expectativas, visiones, oportunidades y problemas</b>

### 1.2.2. El enfoque comunicativo

Este enfoque, a diferencia de los enfoques anteriores (normativo y estratégico situacional) no cuenta con una sistematización teórica. La planificación comunicativa -al igual que la planificación estratégica- difiere del enfoque positivista de la planificación normativa en cuanto rechaza la idea de la intervención externa de un sujeto sobre la realidad social y cuestiona la premisa de la realidad social homogénea y fragmentada en sectores.

Entiende a la planificación no como un instrumento sino como un proceso en sí mismo, basado en la i) integralidad: captando la realidad con toda su complejidad y con sus dinámicas que pueden o no ser problemáticas; ii) la idea de la diversidad considerando que en los espacios sociales, los actores tienen diferencias pero también puntos en común que hacen posible la construcción colectiva de un proyecto; iii) la idea de la construcción colectiva: buscando en los procesos de planificación no sólo estrategias de oposición o conflicto, sino, fundamentalmente, estrategias de cooperación o concertación que permitan que distintos actores se sientan identificados en un proyecto común y avancen colectivamente a la transformación de la realidad.

El acento está puesto en la transformación de los procesos y de las relaciones de los actores asumiendo que procesos de calidad necesariamente generan resultados e impactos sociales positivos de calidad. Desde esta perspectiva lo más importante son los procesos más que los productos. El proyecto y su proceso de construcción constituyen espacios permanentes de negociación y de consenso de todos los actores sociales.

### 1.2.3. Planificación y presupuesto

Así como de las macropolíticas surge el plan de gobierno, de éste surge la programación presupuestaria. En la Provincia de Buenos Aires, como en otros casos, aún se debe recorrer el camino que vuelva a alinear la asignación de recursos a los objetivos declarados en el plan.

Hasta el momento, el único sistema de carácter transversal, y que además garantiza permanencia *institucional* y periodicidad en su retroalimentación, es el sistema presupuestario. Este sistema cuenta con todos los mecanismos necesarios para su funcionamiento, y a esto le suma los contenidos que, año a año, se generan en relación con objetivos, metas, productos e indicadores. La gran debilidad de este sistema es la **ritualidad** con que se formula y ejecuta. Esta característica se visualiza en las brechas existentes entre las metas formuladas y las realmente ejecutadas, en la exigua cantidad y deficiente calidad de los indicadores, en la dificultad que existe para asociar los programas presupuestarios con las líneas de política impartidas por las autoridades de cada jurisdicción.

Por otro lado, no puede describirse la ritualidad sin hacer referencia a las causas. La principal causa es que las decisiones de asignación presupuestaria dentro de cada gabinete se formulan en base a la distribución jurisdiccional y no a la priorización o discusión de los programas. Esto trae aparejado como consecuencia una escasa participación en el diseño y seguimiento de la ejecución de los responsables de programas presupuestarios (Subsecretarios y Directores Provinciales) en la formulación del presupuesto. Así se ha generado una cultura en la cual no se considera el análisis y seguimiento de la información presupuestaria como un proceso de evaluación de la gestión.

En el **ANEXO 1** de este documento puede consultarse la **Guía de Criterios generales para la planificación sectorial, territorial e integral en la provincia de Buenos Aires**. En esta guía se desarrollan con mayor profundidad aspectos que hacen a la cuestión cultural y estratégica de la planificación.

### 1.3. Evaluación de la Gestión Pública: Gobierno y Gestión

Se puede definir a la evaluación como una práctica (política y técnica) de construcción, procesamiento, análisis y comunicación de información de utilidad para mejorar aspectos de la definición, implementación y resultados de las políticas públicas. La evaluación en sí misma es un **proceso de aprendizaje** sobre la gestión, a través de la reflexión crítica sobre los diferentes aspectos que conforman la definición, implementación y resultados de una política pública.

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

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

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

Puede resultar interesante utilizar la analogía del negativo de una fotografía, una misma imagen que puede ser mirada desde el negativo o desde el positivo, la planificación y la evaluación son las “luces y sombras” de la misma imagen.

Los enfoques desde los cuales se desarrollan sistemas de evaluación de la gestión pública son al menos tres:

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

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

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

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

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

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

En **primer lugar** entendemos que ningún enfoque es mejor o peor que otro en sí mismo aunque – desde nuestra perspectiva- los dos primeros pueden resultar insuficientes. Cada uno de ellos puede corresponder a visiones diferentes sobre el Estado y / o Modelos de Gestión Pública. Por lo tanto es necesario – como primer paso en la definición de un sistema de evaluación- preguntarse qué se entiende por Estado y qué significado tiene la gestión pública.

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

En **tercer lugar** el enfoque desde el cual se diseñe el sistema (Económico, de la Administración Gerencial o político integral) determina:

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

### 1.3.1. El enfoque Político Integral de la Evaluación

La Subsecretaría de la Gestión Pública considera que es necesario promover **enfoques políticos integrales de la evaluación**.

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

Los **objetivos políticos de gobierno**, enunciados preferentemente como políticas de alto impacto (ver capítulo de introducción a la planificación), definen **las acciones estratégicas de la gestión** y su consecuente **forma de evaluación**.

Para ampliar esta mirada nos es muy útil el desarrollo del autor **Joan Subirats** en su trabajo presentado en el Congreso Internacional del CLAD en Noviembre de 2004<sup>7</sup>. En

---

<sup>7</sup> SUBIRATS, Joan. ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Congreso Internacional del CLAD. Madrid 2 – 5 de Noviembre de 2004

dicho trabajo el autor plantea como primer elemento de reflexión al momento de introducir elementos de evaluación la diferenciación de los temas que son propios del ámbito de **Gobierno** y aquellos que son propios del ámbito de **Gestión**.

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

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

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

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

### ¿Por qué evaluar la gestión pública?

Para la autora Sonia Ospina<sup>8</sup> la evaluación de resultados de la gestión pública se puede abordar desde tres niveles analíticos diferentes:

- Nivel **macro**: que considera el desempeño del gobierno en la implementación de sus políticas públicas
- Nivel **meso**: que considera el desempeño de las organizaciones públicas
- nivel **micro**: que considera la contribución producida por el desempeño de los empleados al cumplimiento de la misión.

Creemos que las distinciones de niveles realizadas por los autores son comparables: El espacio de *Gobierno* de Subirats correspondería al *Nivel Macro* expresado por Ospina, mientras que los cuadrantes de *Gestión* pueden asociarse, con algunas diferencias a los *niveles meso y micro* que la autora utiliza.

Resulta interesante el desarrollo de Ospina, donde plantea que la evaluación puede contribuir a **fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática** si logra:

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

<sup>8</sup> OSPINA, Sonia. “Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública” CLAD, 2002

- Mejorar la calidad de los servicios prestados por el sector público.

Es posible además destacar la incidencia que la evaluación tiene en dos ámbitos relacionados entre sí pero diferenciados:

***Hacia adentro de la organización pública:***

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

***Hacia fuera de la organización pública:***

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

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

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

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

El debate sobre la evaluación de la gestión pública no puede reducirse a un mero ejercicio técnico sobre cuales son los indicadores oportunos, o cual debería ser el órgano técnicamente más adecuado para realizar esa labor.<sup>9</sup>

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

### **1.3.2. Comunicación de los resultados de la evaluación en la gestión pública**

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

---

<sup>9</sup> SUBIRATS, Joan. Op. Cit.

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

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

Resulta necesario iniciar un debate en dos direcciones:

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

### **Reflexiones pendientes**

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

- Aspectos culturales: ¿Comprenden nuestras sociedades la importancia de un Estado capaz de responder a las necesidades de la ciudadanía? ¿Cuáles son los criterios utilizados por la población para calificar de exitosa una gestión?
- Aspectos históricos: ¿cuál es la trayectoria de los sistemas políticos y organizacionales con respecto a la evaluación? ¿Qué referencias tenemos?
- Aspectos de gestión: ¿Qué relación guardan las estrategias de gestión pública utilizadas en las últimas décadas con la posibilidad de implementar sistemas de evaluación?
- Capacidades Institucionales ¿Qué competencias será necesario fortalecer en los gestores públicos para que puedan coordinar la implementación de evaluación de resultados?
- Estrategias y metodologías: ¿Cuáles son las existentes? ¿Cuáles son más convenientes de acuerdo a las características de nuestras organizaciones públicas? ¿Qué propuestas metodológicas pueden realizarse?

En el **ANEXO 2** de este documento puede consultarse una **Guía para el desarrollo de Sistemas de evaluación de la Gestión Pública.**

En la misma se desarrolla con mayor profundidad los siguientes temas:

- Tipos y modelos de evaluación.
- La evaluación y su relación con los conceptos de seguimiento, control y monitoreo.
- Aspectos metodológicos de la evaluación de la gestión pública.
- Construcción de indicadores de gestión.

[<< Sumario](#)

## CAPÍTULO 2

# Hacia una Gestión Estratégica: Sugerencias para la planificación y la evaluación institucional en la Provincia de Buenos Aires.

---

## 2.1. La planificación en la Provincia de Buenos Aires

### 2.1.1 Dónde estamos

En la planificación que se lleva adelante en la Provincia de Buenos Aires intervienen diversos actores y conviven diversos enfoques y marcos legales. Las decisiones tomadas en el nivel provincial están fuertemente condicionadas por las determinaciones de otros niveles, por ejemplo del nivel nacional y de las agencias multilaterales de crédito y asistencia técnica. A su vez, las decisiones en materia de planes y programas inciden en las políticas públicas municipales.

### La necesidad de la planificación

En relación con la situación provincial, los indicadores son sumamente claros, y expresan fuertemente una demanda que pone en juego la eficacia de las políticas que se formulan y ejecutan en pos de mejorar el bienestar de la ciudadanía.

Un 13 % de los hogares con necesidades básicas insatisfechas, con alrededor de un 50 % de las personas por debajo de la línea de pobreza, altos índices de desocupación, entre otros, son algunos de los indicadores que necesariamente marcan la agenda de los decisores, y por consiguiente señalan los objetivos prioritarios para una planificación estratégica.<sup>10</sup>

El Gobierno Provincial, una vez superadas las situaciones que produjo el estallido institucional que culminó en las jornadas de diciembre del 2001, debe recorrer el camino de la **planificación del desarrollo**.

Este proceso de planificación se ve influenciado por el tratamiento diferenciado que necesariamente debe darse a los grandes centros urbanos, el gran Buenos Aires o el resto de la provincia, dado que la problemática se expresa bajo distintas formas. Deben tenerse en cuenta, además, las respuestas sectoriales y los planes regionales y locales que se están presentando en esta geografía.

### La situación institucional

Planificar y evaluar son dos de los conceptos más recurrentes al momento de analizar las misiones de los organismos de las APP. Ya sea en los niveles de decisión política, o en niveles más operativos de las estructuras de los organismos públicos, se puede verificar la importancia que se le otorga a estos conceptos, y cómo cada una de las áreas, en su ámbito específico de gestión, interviene en el proceso.

Esto podría representar un primer paso en la institucionalización del concepto de planificación, aún cuando todavía se encuentre como parte de las acciones que llevan adelante los organismos. Aún así, en lo que respecta a otros mecanismos de mayor nivel institucional, puede decirse que el desarrollo es incipiente y debe fortalecerse a partir de propuestas que realice la Subsecretaría de la Gestión pública y el IPAP.

---

<sup>10</sup> Para mayor información, ver: Plan Trienal de la Gestión Pública. Documento Síntesis, Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004.

En este sentido, algunos organismos han diseñado áreas específicas de planificación, ya sea en el nivel de Subsecretarías como en el de Direcciones Provinciales. En otros casos, se han presentado planes institucionales con enfoque estratégico. No obstante, el proceso de planificación no logra plasmarse aún como un sistema integrado en el máximo nivel; por consiguiente, no se integra con el proceso de control que desarrollan en forma sistemática los organismos específicos de la administración provincial.

### 2.1.2. Hacia dónde vamos

#### Lineamientos generales para la planificación estatal

Todo Estado es la expresión de un plan institucional, asociado a la capacidad de gestión para implementarlo. Los ejes del Plan de Gobierno Provincial son: producción, educabilidad, justicia y seguridad<sup>11</sup>, en un marco de respeto de los derechos humanos y la especial atención de los adolescentes y los jóvenes. Asimismo, este Plan postula transversalmente el fortalecimiento y la modernización del Estado Provincial, como así también la reforma política.

El logro de un balance de gestión positivo, que dé cuenta de una administración eficiente de los recursos por parte del Estado a través de un buen sistema de planificación, control y evaluación de la gestión, permitirá a éste ganar legitimidad.

Los lineamientos propuestos constituyen un marco de referencia que orientará el diseño de un sistema provincial de planificación, que incluya en forma integrada la formulación e implementación de planes, programas y proyectos de los organismos de la Administración Pública Provincial.

#### Principios rectores

- Reconocer la diversidad de las problemáticas según los diferentes contextos sociales, culturales y geográficos.
- Propiciar la coordinación intra e Intersectorialidad de las intervenciones.
- Tener una agenda de lo que se va a realizar, más aún, instalar la agenda de modo que la misma no se construya para la coyuntura y por los medios de comunicación en exclusividad.<sup>12</sup>
- Fomentar la participación y la búsqueda de consensos entre los distintos actores sociales.
- Articular con planes y programas nacionales e interprovinciales.
- Orientar desde la perspectiva de los intereses provinciales, la asistencia técnica y financiera de los organismos multilaterales de crédito.

---

<sup>11</sup> “Uno de los problemas centrales de la Provincia es lo que se ha dado en llamar **educabilidad**, es, decir la capacidad de poder asegurar que todos los niños que empiezan el colegio primario puedan tener la misma capacidad de reflexión, de enseñanza, capacidad de aprendizaje”.

“La **cuestión productiva** -que es la verdadera sangre que corre por las venas de una comunidad”

“Luchar contra la **inseguridad**, además de ser un deber, es absolutamente esencial para que vuelva la posibilidad de crecimiento en la Argentina, entre otras cosas.” (*Discurso Asunción de funcionarios, 03/09/02*).

“El Estado debe respaldar también la **Justicia**, que necesita ser reforzada”. (*Discurso Apertura Sesiones Legislativas, 01/03/04*)

<sup>12</sup> GARAY, Alfredo. Aportes al Plan Trienal de la Gestión Pública, La Plata, diciembre 2004.

**Actores que protagonizan el proceso de planificación y evaluación en la Provincia de Buenos Aires**

<b>ACTORES</b>	<b>ROL EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN</b>
<b>Subsecretaría de la Gestión Pública - Secretaría General de la Gobernación</b>	Es el organismo rector al servicio de la planificación, implementación y evaluación de la gestión estatal de la provincia de Buenos Aires, capaz de orientar, acompañar y asistir al Estado provincial en el diseño de sus planes de acción, sus estructuras, sus procesos organizacionales y comunicacionales como así también en el desarrollo de las bases para la carrera de sus agentes
<b>Jefatura de Gabinete de Ministros</b>	Tiene entre sus competencias diseñar, coordinar y evaluar los programas interministeriales, interorganizacionales e interjurisdiccionales, en concurrencia con las áreas con competencias afines; ejercer el control de gestión de los distintos planes, programas y acciones desarrolladas por las distintas áreas de gobierno.
<b>Los Ministerios</b>	La Planificación es una de las competencias centrales de los Ministerios y de las Secretarías.
<b>Los Sindicatos y asociaciones de profesionales</b>	Son sujetos relevantes que tienen un objetivo sectorial concreto por lo cual interactúan permanentemente con el Estado
<b>Los Municipios y el Gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires</b>	Las políticas que se planifiquen desde la provincia de Buenos Aires requieren una articulación imprescindible con las planificaciones de los diferentes Municipios y el Gobierno Autónomo.
<b>Las Organizaciones sectoriales y de la Sociedad Civil</b>	En diferentes programas impulsados desde el Estado (nacional o provincial) se promueve el financiamiento de proyectos de diversa índole que son presentados por organizaciones pertenecientes al Tercer Sector. De modo tal que resulta hoy obsoleto pensar en una planificación cuyo responsable sea únicamente el Estado lo que implica en la práctica una inclusión en los procesos de planificación que también responsabiliza por el éxito o el fracaso a las organizaciones de la Sociedad Civil.
<b>Las asociaciones empresarias e industriales</b>	Los planes de gestión impactan y son impactados por las decisiones y voluntades de los diferentes sectores e instituciones no públicas. En este sentido es necesario que el Estado establezca una relación madura con los actores que representan al mercado, para construir una mirada y un horizonte de sentido que beneficie a los diferentes sectores de la Provincia.
<b>Organismos Nacionales</b>	El Gobierno Nacional diseña y financia un conjunto de planes, programas y proyectos que se implementan en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.
<b>Los organismos multilaterales</b>	Los organismos internacionales diseñan y financian un conjunto de planes, programas y proyectos que se implementan en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

## Descripción de los actores involucrados

### a) De la Administración Pública Provincial

- En el ámbito de la *Secretaría General de la Gobernación (SGG)*<sup>13</sup>, la Subsecretaría de la Gestión Pública es el organismo rector al servicio de la planificación y gestión estatal de la provincia de Buenos Aires, capaz de orientar, acompañar y asistir al Estado provincial en el diseño de sus planes de acción, sus estructuras, sus procesos organizacionales y comunicacionales como así también en el desarrollo de las bases para la carrera de sus agentes. Para expresar las funciones que Subsecretaría tiene en materia de Planificación y Evaluación se desarrollará en las páginas siguientes el apartado **Rol de la Subsecretaría de la Gestión Pública en los procesos de planificación y evaluación**

- *Jefatura de Gabinete de Ministros*

Tiene entre sus competencias diseñar, coordinar y evaluar los programas interministeriales, interorganizacionales e interjurisdiccionales, en concurrencia con las áreas con competencias afines; ejercer el control de gestión de los distintos planes, programas y acciones desarrolladas por las distintas áreas de gobierno.

- *Los Ministerios*

Del análisis de contenido de la Ley de Ministerios<sup>14</sup> puede sintetizarse que una de las competencias centrales de los Ministerios y de las Secretarías, es la planificación. Sólo a manera de ejemplo se citan algunas competencias ministeriales en materia de planificación, control y evaluación:

- planes y programas económico-financieros.
- de desarrollo social, tecnológico, económico, ambiental, productivo, cultural.
- de política de reinserción social.
- de atención y prevención integral de la salud; proponer políticas, elaborar planes y administrar programas de formación y capacitación
- de obras públicas; programar, proyectar y construir obras viales e hidráulicas; construcción de viviendas
- nutricionales, de vivienda; de la mujer en los regímenes penal y penitenciario, tercera edad, madre sola, violencia familiar y demás población en riesgo;
- de relaciones y condiciones de trabajo y al régimen legal de las asociaciones profesionales de trabajadores y formular, implementar y evaluar la política en materia de igualdad de oportunidades.
- Promocionales; de la práctica de deportes.
- de mejora y preservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica en el territorio de la Provincia de Buenos Aires; de conservación, uso racional y recuperación de suelos, de protección y preservación de la biodiversidad de

---

<sup>13</sup> Esta Secretaría es rectora en materia de: investigaciones científicas y tecnológicas, reforma y modernización; relaciones con las Universidades, evaluación institucional, desconcentración, descentralización político-administrativa, diseño organizacional, tecnologías innovativas de gestión, sistemas administrativos, procesos, productos, resultados, indicadores, administración financiera, evaluación de la asignación presupuestaria, gobierno electrónico e informática. Fuente: Ley de Ministerios N° 13175.

<sup>14</sup> Ley de Ministerios N° 13175.

Educación, tal es el caso del Plan de Educación 2004–2007 que integra ocho líneas de acción<sup>15</sup>.

#### **b) Sindicatos y asociaciones de profesionales**

Es necesario tomar en cuenta como sujetos relevantes a aquellas instituciones del mundo de la economía y el trabajo tales como sindicatos y organizaciones profesionales y empresariales, las que tienen un objetivo sectorial concreto por lo cual interactúan permanentemente con el Estado.<sup>16</sup>

#### **c) Los Municipios y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

En relación con la planificación en el ámbito municipal, Arroyo (2001)<sup>17</sup> plantea que en este contexto aparece la tendencia de los gobiernos locales a elaborar sus propios proyectos de ciudades habitualmente a través del mecanismo del planeamiento estratégico.

En la Provincia de Buenos Aires un gran número de municipios han presentado y/o implementado planes estratégicos. En muchos casos, organismos de crédito, instituciones académicas o fundaciones, han acompañado el proceso. El Instituto Provincial de la Administración Pública, a través de sus acciones de apoyo a la gestión pública municipal, ha contribuido, desde fines de la década de los noventa, a formular muchos de los planes y programas de gobierno de los municipios bonaerenses<sup>18</sup>.

Merece una mención particular el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tanto y en cuanto las políticas que se planifiquen desde la provincia de Buenos Aires requieren una articulación imprescindible con las del Gobierno Autónomo, en particular en el espacio territorial del conurbano bonaerense.<sup>19</sup>

#### **d) Las Organizaciones sectoriales y de la Sociedad Civil.**

Consideramos relevante el rol de una amplia variedad de instituciones sociales que operan por fuera del Estado y del mercado; se las conoce como el sector “sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil o tercer sector”. Este conjunto incluye hospitales, universidades, clubes sociales y deportivos, organizaciones profesionales, sociedades de fomento, organizaciones de derechos humanos, organizaciones de base territorial vinculadas en muchos casos a la vivienda, la salud, el consumo, la recreación, etc.

En tal sentido, Guerra<sup>20</sup> define al tercer sector como “*el conjunto de organizaciones autónomas de la sociedad civil, fundadas y constituidas con el objeto de producir bienestar, inspiradas en valores solidarios, cuyas eventuales ganancias monetarias no se dividen entre los asociados*”.

---

<sup>15</sup> “1. La escuela del proyecto nacional; 2 Cultura, ciencia y tecnología; 3 Educar para el trabajo y la producción; 4. Todos en la escuela aprendiendo; 5. Escuela exigente; 6 Mejores maestros y profesores; 7 Programas para adolescentes y 8. Administración eficiente del sistema educativo provincial.

<sup>16</sup> GARCÍA DELGADO Aportes al Plan Trienal de la Gestión Pública, La Plata, diciembre 2004.

<sup>17</sup> ARROYO DANIEL “Las microregiones como instrumentos para el desarrollo local en Argentina” VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001.

<sup>18</sup> IPAP, Subsecretaría de la Gestión Pública. Ver Anuarios 1997/2003.

<sup>19</sup> GARCÍA DELGADO Aportes al Plan Trienal de la Gestión Pública, La Plata, diciembre 2004.

<sup>20</sup> GUERRA PABLO Solidaridad y altruismo en las ciencias sociales: “Justificación teórica para una sociología del tercer sector”.

Teniendo en cuenta esta definición, podemos decir que el Tercer Sector engloba casos tan distintos como las asociaciones de vecinos, pasando por las Fundaciones, las ONGs. tradicionales, o las ollas populares, pero también incluso, emprendimientos de la economía social que operan en el mercado.<sup>21</sup>

¿Por qué decimos que intervienen en la planificación? Es bien sabido que, a través de diferentes programas impulsados desde el Estado (nacional o provincial) se promueve el financiamiento de proyectos de diversa índole y que en muchos casos los mismos son presentados por organizaciones pertenecientes al Tercer Sector.

Mas aún, el concepto mismo de Tercer Sector, si bien resulta muy gráfico para explicitar que se trata de organizaciones no estatales, difumina el hecho de que todas las organizaciones sociales de una forma o de otra están vinculadas o asociadas a la institucionalidad estatal (desde el marco normativo que las legaliza hasta las líneas de acción en las que trabajan junto al Estado)<sup>22</sup>.

De modo tal que resulta hoy obsoleto pensar en una planificación cuyo responsable sea únicamente el Estado lo que implica en la práctica una inclusión en los procesos de planificación que también responsabiliza por el éxito o el fracaso a las organizaciones de la Sociedad Civil.

#### **e) Organismos Nacionales**

El Gobierno Nacional diseña y financia un conjunto de planes, programas y proyectos que se implementan en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.<sup>23</sup>

Sólo por dar un ejemplo y en el área de los planes sociales nacionales para familias en situación de pobreza y desempleo – orientados a la cobertura de necesidades básicas, vinculación al mundo del trabajo y la producción, y desarrollo local– se pueden identificar el Programa Jefas y Jefes de Hogar; Programa Familias para la Inclusión Social; Plan para el Adulto Mayor, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”; “Manos a la Obra”; Plan Nacional de Desarrollo local y Economía Social; etc.

Otros Consejos Federales (de la Función Pública, de Presupuesto, de la Mujer, etc.) también acuerdan y diseñan programas de aplicación en el ámbito provincial.

#### **f) Los organismos multilaterales**

A fin de completar el mapa de actores, los organismos internacionales diseñan, financian y evalúan un conjunto de planes, programas y proyectos que se implementan en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

Entre ellos encontramos principalmente a los siguientes:

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Banco Mundial (B.M.)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

---

<sup>21</sup> Para una mayor precisión acerca de los conceptos que subyacen en las definiciones de Estado, Mercado y Sociedad Civil, ver: Ciappina, C.: “Reflexiones en torno a Estado, Mercado y Tercer Sector”. Documentos del IPAP, 2004.

<sup>22</sup> CIAPPINA, C. “Reflexiones en torno a Estado, Mercado y Tercer Sector”. Documentos del IPAP, 2004.

<sup>23</sup> La cobertura territorial de los planes, programas y proyectos (PPP) de la esfera nacional puede tener alcance para el conjunto de los municipios de Buenos Aires o sólo en alguno de ellos. Así por ejemplo el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados tiene alcance provincial, mientras que el PROMIN (Programa Materno Infantil) se implementa en algunos municipios de la provincia.

## **2.2. La evaluación de la gestión pública en la Provincia de Buenos Aires**

### **2.2.1. Dónde estamos**

Entre las disposiciones comunes a los Ministros Secretarios (Ley 13.175, Cap II) encontramos la de facilitar el ejercicio del derecho a la información previsto en la Constitución de la Provincia, organizando áreas para recibir, procesar, sistematizar y elevar, con rapidez y eficiencia toda propuesta, reclamo, pedido y opinión útil para la formulación, implementación, control de gestión y evaluación de políticas, planes y cursos de acción que provengan de la ciudadanía en general, de sus instituciones representativas, y de cada uno de los habitantes de la Provincia en particular.

También deben controlar y ejercer la superintendencia de todos los organismos que se encuentren bajo la órbita de su cartera, así como las relaciones institucionales y con la comunidad.

#### **Los actores involucrados: organismos provinciales que integran el sistema de control**

- **Jefatura de Gabinete**

Entre sus incumbencias está el ejercicio del control de gestión de los distintos planes, programas y acciones desarrolladas por las distintas áreas de gobierno.

A través de la Dirección de Monitoreo y Control de Gestión de Políticas Públicas formula y desarrolla técnicas operativas que permitan conocer el estado evolutivo de las políticas públicas encaradas por los órganos de gobierno del estado provincial en sus fases de programación, implementación y ejecución. Una de las metas fijadas es la de elaboración del **Tablero de Control** del Gabinete, compatibilizando las bases de datos y registros de información de los distintos organismos con el objetivo de corregir tendencias y planificar nuevas acciones para la obtención de las metas propuestas.

- **Asesoría General de Gobierno**

El control que realiza se puede caracterizar como dentro del subsistema de control operativo. Por el momento en que se realiza es preventivo. Por la relación con la organización es interno. En cuanto a su alcance es normativo.

- **Contaduría General de la Provincia**

El control que realiza se puede caracterizar como dentro del subsistema de control operativo. Por el momento en que se realiza es concomitante. Por la relación con la organización es interno. En cuanto a su alcance es patrimonial y presupuestario.

- **Fiscalía de Estado**

El control que realiza se puede caracterizar como dentro del subsistema de control operativo. Por el momento en que se realiza es preventivo. Por la relación con la organización es externo. En cuanto a su alcance es normativo.

- **Honorable Tribunal de Cuentas**

El control que realiza se puede caracterizar como dentro del subsistema de control operativo. Por el momento en que se realiza es posterior. Por la relación con la organización es externo. En cuanto a su alcance es normativo, patrimonial y presupuestario

## 2.2.2. Hacia dónde vamos

### La importancia de evaluar la gestión pública

La Subsecretaría de la gestión Pública propone incorporar y / o fortalecer el diseño e implementación de sistemas político – integrales de evaluación de la gestión pública, asociados a los procesos de planificación, que sean capaces de:

- Establecer una fuerte relación entre las decisiones de Gobierno y las decisiones de gestión.
- Obtener y comunicar información relevante sobre los resultados de gestión alcanzados por cada organismo en particular y por el Gobierno de la Provincia en general.
- Proporcionar a los trabajadores de la Provincia (sean funcionarios, profesionales, técnicos o administrativos) la posibilidad de aprender sobre la propia práctica de gestión, sobre la base de los aciertos y errores cometidos.
- Establecer niveles de responsabilidad de los funcionarios públicos.
- Garantizar una gestión más transparente.
- Motivar a los empleados a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano en el diseño de programas y servicios.
- Mejorar la calidad de los servicios prestados por el Gobierno de la provincia de Buenos Aires.

### Hacia un Sistema Integrado de Indicadores

Proponemos la consolidación, en las instituciones, de un SISTEMA DE INDICADORES, esto es un conjunto integrado y coherente de indicadores CLAVES que logren dar cuenta de los LOGROS ALCANZADOS en relación a las políticas definidas como de ALTO IMPACTO.

El objetivo es que los organismos puedan dar cuenta en cada momento del avance real de los proyectos, construyendo los indicadores más apropiados de acuerdo a la política pública en cuestión. De esta manera un **tablero de control provincial** permitirá a los gobernantes, la administración y la ciudadanía contar con datos reales de gestión en términos de resultados.

Al finalizar este documento puede consultarse un ANEXO donde se desarrollan las cuestiones culturales, estratégicas y metodológicas posibles de ser tenidas en cuenta en el diseño de SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA en la Provincia de Buenos Aires.

## 2.3. Rol de la Subsecretaría de la Gestión Pública en los procesos de planificación y evaluación

Los lineamientos del Plan Trienal de la Gestión Pública 2004–2007<sup>24</sup> apuntan principalmente a:

- Definir que todo Estado es la expresión de un plan institucional y de un modelo de desarrollo. **Para alcanzar un resultado positivo en los términos de recuperar el Estado no sólo es necesario tener un Plan, sino saber si es un buen plan.**
- Profundizar la recuperación institucional y la modernización de la gestión pública, a fin de configurar un **Estado incluyente, que lleve adelante el proyecto y el destino de la Provincia respondiendo rápida y eficazmente a las demandas, necesidades, anhelos y expectativas sociales.**
- La participación efectiva como estrategia clave para **convertir en política pública** los aportes ciudadanos.
- Considerar mecanismos de control con los que las sociedades y sus Estados logran **monitorear y corregir sus objetivos, sus programas y su accionar.**

**Por lo tanto, el ROL de la Subsecretaría de la Gestión Pública en materia de Planificación y Evaluación en el Estado es el siguiente:**

En primer lugar destacamos el rol de la Subsecretaría en la **promoción de un cambio cultural en el Estado Provincial y Municipal** fortaleciendo al Estado como proyecto político social, planificar y gestionar las políticas públicas en un contexto de progresiva y efectiva participación social que consolide los valores democráticos y el proyecto nacional.

Las estrategias y metodologías seleccionadas para llevar adelante procesos de planificación y evaluación dependerán de las características de las políticas públicas en cuestión, y serán una decisión de los organismos particulares.

En este contexto la Subsecretaría de la Gestión Pública asume las competencias de:

- **Asistir, acompañar y capacitar** en materia de planificación estratégica y diseño de un sistema de evaluación institucional.
- **Apoyar la planificación para el desarrollo**, con diseño de modalidades y estructuras orgánico funcionales que acompañen el proceso.
- **Asistir** para la programación presupuestaria con base en los planes de gestión jurisdiccionales.
- **Asistir en el diseño e implementación** de sistemas de evaluación de la gestión para evaluar las fortalezas y debilidades institucionales y las capacidades de respuesta de los organismos públicos.

[<< Sumario](#)

---

<sup>24</sup> Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Secretaría General de la Gobernación, Subsecretaría de la Gestión Pública. Documento N° 1 “Conceptos y convicciones que guían el proceso de recuperación y modernización estatal en la Provincia de Buenos Aires”.

## **ANEXO I**

# **Criterios generales para la planificación sectorial, territorial e integral en la provincia de Buenos Aires**

**Noviembre de 2004**

# Criterios generales para la planificación sectorial, territorial e integral en la Provincia de Buenos Aires<sup>25</sup>

## Primera parte: Guía para la planificación sectorial/institucional

La presente guía obra de instructivo para que las diferentes carteras y organismos descentralizados y autárquicos de la Provincia de Buenos Aires puedan presentar y acercar a la Jefatura de Gabinete, instancias de comunicación y prensa y ciudadanía en general, los principales lineamientos de su gestión, acordes con el presupuesto aprobado o en curso de aprobación para la cartera.

Este instructivo pretende garantizar la explicitación de categorías básicas, a fin de poder presentarlas como un conjunto unificado del accionar estatal que se canaliza por las instituciones formales. La presente guía no pretende agotar las instancias de planificación, ya que no abarca las instancias que refieren a temas o problemas que requieren el accionar conjunto de varias jurisdicciones, ni las acciones integrales en territorio<sup>26</sup>. Junto con éstas, y en el marco de la agenda estratégica que presente el gobernador, la planificación institucional formará parte del **Plan de Gobierno**.

### 1- Elección del método según la situación, la cultura, los valores, las decisiones y la experiencia de la institución.

En virtud de que las jurisdicciones provinciales han transitado recorridos diferentes en materia de planificación estatal, optando en uno u otro momento por distintos métodos de planificación, postularemos que *todo método de planificación con enfoque estratégico es válido a la hora de presentar la voluntad de acción*<sup>27</sup>.

Llamaremos planificación con enfoque estratégico al ordenamiento de la voluntad institucional alrededor de una misión y/o un conjunto de objetivos que son propios de la institución, y que por lo tanto la justifican<sup>28</sup>. Ese ordenamiento que abarca un conjunto de creencias, valores y actitudes y que supone una mirada racional sobre la actividad a realizar, *precederá y presidirá la acción*<sup>29</sup>.

Por otra parte, y en virtud de una larga tradición en materia de presentación de la acción por períodos anuales, nos centraremos en la presentación del **Plan de Gestión Anual**, sin perjuicio de que éste forme parte de una planificación de mayor plazo.

### 2- Categorías del Plan de Gestión Anual

---

<sup>25</sup> Documento en elaboración como **Anexo del Documento 4 del Plan Trienal de la Gestión Pública 2004/2007: Hacia un Sistema Provincial de Gestión Estratégica: Planificación y Evaluación en el ámbito provincial.**

<sup>26</sup> Estas modalidades se presentarán en el documento en elaboración.

<sup>27</sup> Por otra parte, cabe consignar que las diferentes modalidades puede responder a la naturaleza institucional: organismos de decisión, de control o de ejecución programática y prestación de bienes y servicios. (G. Lopetegui: Conferencia en la Jornada de *Política, planificación y gobierno*, IPAP, noviembre de 2004).

<sup>28</sup> A priori, son las competencias que emanan de decreto o ley de creación, o la Ley de ministerios vigente. Ver: Documento N° 5: *Criterios Generales para la elaboración de estructuras en la Administración Pública Provincial*, Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007.

<sup>29</sup> Matus, C.: *Política, planificación y gobierno*. El método PES. 1998.

## 2.1. Puntos de partida y de llegada: situación inicial y situación objetivo.

Si recorremos a los autores de la planificación estatal, el primer momento, o *momento explicativo*, puede ser presentado de manera variada.

Si se parte del ideal que se quiere alcanzar en el futuro, los autores<sup>30</sup> recomiendan presentar la *misión* –que debe cumplir la institución-, la *visión* –la realidad que se pretende- y los *valores* –los que sustentarán el accionar a realizar para llegar de la situación inicial a la situación objetivo-. En cualquier caso, como punto de partida, lo que se debería presentar es el objetivo general –o **situación objetivo**-.

Si se parte de la realidad, tal como postula la planificación clásica, seguramente se podrá contar con un diagnóstico (en el caso que sean actores institucionales o técnicos de la repartición los que agreguen y analicen información sobre la realidad a enfrentar) o un análisis situacional (en el caso que se convoque a varios actores relacionados de una u otra manera con la realidad a transformar). Huelga decir que la participación siempre es preferible al análisis realizado por un solo actor. Pero lo importante es contar con la descripción de la realidad que la institución tiene capacidad y posibilidad de hacer en cada momento, la que se definirá como **situación inicial**. Una vez realizado el análisis situacional y postuladas las metas estratégicas que permitirán sortear los problemas u obstáculos que se presentan, en el *momento normativo* se postula el objetivo a alcanzar –**situación objetivo**-.

Como criterio, diremos que en cualquier caso se debe contar con un diagnóstico con enfoque estratégico (esto es, con tendencia a la máxima participación posible), que contendrá no sólo una descripción de la realidad sino también las ideas y valores que se sostienen (justificación, o misión y valores). Esta presentación –la realidad que somos y nos rodea junto con los ideales que nos animan- la llamaremos **situación inicial**. A esta presentación le sigue la del objetivo o **situación objetivo** a alcanzar, la que puede desagregarse en varios objetivos.

La información estadística que pueda mostrar la situación inicial y la necesidad de alcanzar otros estándares, colaborará en la jerarquía del diagnóstico, que debe evitar contener una mera opinión sin un recorrido por los datos que otorga una realidad compleja como es la de la Provincia de Buenos Aires. Sin perjuicio de lo antedicho, sabemos que no siempre se cuenta con información fehaciente, y conviene dedicar tiempo y esfuerzo institucional permanente para recoger esta información.

Se recomienda, asimismo, la utilización de la técnica de escenarios o cualquier otra modalidad que permita enriquecer la explicación y la postulación de objetivos, agregándole valor y anclaje político.

## 2.2. La acción: programas, proyectos, modalidades operativas y agenda estratégica.

A los fines de integración de un documento para el conjunto del Poder Ejecutivo Provincial, se pretende que las jurisdicciones presenten:

- **Ejes de acción**, ordenadores de los programas. En algunos casos, estos ejes no se presentan y se pasa directamente a la categoría siguiente.
- **Programas y proyectos**. Los programas deben estar lo más claramente identificados a través de un nombre sencillo. Pueden abarcar un conjunto de proyectos o éstos, de menor envergadura y alcance que los programas, pueden presentarse en forma independiente. En el caso de jurisdicciones que presten servicios o produzcan bienes habituales, éstos pueden ser presentados bajo la categoría de programas o como **actividades sustantivas**. También pueden presentarse las **actividades de apoyo**: de fortalecimiento institucional, de información, de administración, servicio legal, de capacitación, etc.

---

<sup>30</sup> Puede consultarse: *La dirección por valores*, de S. García y S. Dolan, Ed. Mc Graw Hill, Madrid, 1997.

- **Modalidades operativas o de implementación territorial.** Las modalidades operativas, propias del *momento estratégico*, muestran las estrategias elegidas para viabilizar la acción, es decir, las formas concretas que servirán para la implementación, ejecución y evaluación permanente de los proyectos o programas. En algunos casos, estas estrategias demuestran el **alcance territorial** que se pretende, en otros casos, el alcance territorial puede ser un título específico.

- **Agenda estratégica.** Eventos o proyectos estratégicos, que operan como dinamizadores de la acción.

Para cada **eje de acción, programa y/o proyecto**, se presentarán los **objetivos específicos**, las **acciones** –en los casos que se consideren relevantes para una mayor claridad conceptual- y los siguientes **ítems**:

#### **2.2.1. Productos esperados**

Metas físicas, cuantitativa y cualitativamente expresadas.

#### **2.2.2. Distribución territorial**

En los casos que corresponda, presentar un mapa de la acción, para mostrar la cobertura territorial pretendida.

#### **2.2.3. Recursos afectados**

En la medida de lo posible, y en el reconocimiento que no siempre hay un alineamiento entre la formulación presupuestaria y los programas tal como se presentan a la ciudadanía, se explicitarán los recursos divididos por programas.

#### **2.2.4. Responsables institucionales**

Unidades orgánico funcionales más o menos formalizadas que asumen la responsabilidad del programa o proyecto. Cabe consignar que esperamos una creciente alineación de los organigramas a los planes institucionales (ver Documento N° 5: *Criterios Generales para la elaboración de estructuras en la Administración Pública Provincial*, Plan Trienal de la Gestión Pública 2004/2007).

#### **2.2.5. Participantes/destinatarios**

Deberán presentarse las personas físicas o jurídicas involucradas y los destinatarios de los programas.

#### **2.2.5. Cronograma**

En la medida que resulte conveniente o colabore con la lectura del documento, se presentarán las acciones principales de programas y proyectos y su cronograma mensual.

### 2. 3. La evaluación: indicadores para la medición de resultados.

Se espera que las jurisdicciones expresen, para cada meta física o resultado, los indicadores con los que se medirá el grado en el que se ha alcanzado, los que conformarán el **Sistema de Indicadores** de la jurisdicción. De allí surgirá, a través de una selección, el Sistema de Indicadores Integral de gobierno, lo que alimentará el diseño de un Tablero de Control.

#### **Notas aclaratorias**

---

Cabe consignar que cuando la institución ha completado las planillas del presupuesto bajo estas categorías, pueden servir de base para la presentación del **Plan de Gestión Anual**.

**El presente documento es la primera parte y una guía preliminar de un documento de mayor alcance en elaboración:** *Criterios generales para la planificación sectorial, territorial e integral en la Provincia de Buenos Aires.*

[<< Sumario](#)

## **ANEXO II**

# **Criterios Generales para el desarrollo de Sistemas de Evaluación de la Gestión Pública**

**Agosto de 2005**

## Presentación

Este documento tiene como finalidad desarrollar los aspectos prioritarios para diseñar **sistemas de evaluación de la gestión pública en la Provincia de Buenos Aires**.

Las premisas, criterios de actuación y definiciones conceptuales generales sobre la evaluación de la gestión pública - que constituyen el capítulo introductorio de esta guía - pueden consultarse en el **Documento 4 del Plan Trienal de la Gestión Pública: Hacia una gestión estratégica: Planificación y evaluación en el ámbito provincial**.

## Introducción

**Definimos a la evaluación como una práctica política y técnica** de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de definición e implementación de políticas públicas. **La evaluación en sí misma es un proceso de aprendizaje sobre el gobierno y la gestión** que surge de una reflexión crítica sobre los aciertos y errores cometidos, lo que permite corregir o redefinir rumbos de acción. Esta reflexión supone una mirada abarcativa de todos los aspectos de la acción gubernamental –**enfoque político integral**- y la convocatoria a todos los sectores políticos, institucionales y sociales involucrados en la gestión para exponer sus puntos de vista sobre lo actuado–**enfoque estratégico - participativo**-.

Este documento adquiere sentido para los equipos que – en diferentes niveles de gestión - cuentan con un plan institucional, de gestión o de gobierno, ya que este plan es el que orienta la evaluación a través de los indicadores que se postulan en él. Por este motivo, sugerimos la lectura de esta guía para evaluar la gestión pública sólo con posterioridad a la lectura del anexo sobre cómo planificar en la Provincia de Buenos Aires.

## Momentos para el diseño y la aplicación de sistemas de evaluación

La guía está organizada siguiendo **los seis momentos** que deberán recorrerse a la hora de diseñar y aplicar sistemas de evaluación:

- 1- IDENTIFICACIÓN Y/O CONSOLIDACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN. ANÁLISIS Y AMPLIACIÓN DEL DIAGNÓSTICO INICIAL.
- 2- CONSTRUCCIÓN Y/O CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE INDICADORES DE GESTIÓN. SELECCIÓN DE LOS INDICADORES ESTRATÉGICOS.
- 3- ELECCIÓN DE LAS METODOLOGÍAS PARA MEDIR LOS INDICADORES.
- 4- INTEGRACIÓN DEL SISTEMA A LOS SISTEMAS DE CONTROL LEGAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.
- 5- DETERMINACIÓN DE LOS MOMENTOS DE EVALUACIÓN: DIAGNÓSTICO, PROCESO, RESULTADOS E IMPACTO. ELABORACIÓN DE REGISTROS E INFORMES CONCOMITANTES.
- 6- SELECCIÓN Y APLICACIÓN DE ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS.

## 1. IDENTIFICACIÓN Y/O CONSOLIDACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN. ANÁLISIS Y AMPLIACIÓN DEL DIAGNÓSTICO INICIAL.

En primer lugar será necesario contar con un **Plan de Gestión**<sup>31</sup>, como insumo para la construcción del sistema de evaluación y la delimitación de sus alcances. En el caso de no contar con un documento que dé cuenta de este plan, se asumirá como tal el marco legal que da origen a la institución o unidad ejecutora (carta orgánica, decreto de creación, decreto de desagregación estructural, acto administrativo aprobatorio de la unidad ejecutora o del plan) y/o cualquier otro documento que dé cuenta de la misión grupal o institucional, aún cuando pueda tratarse de cartillas o declaraciones periodísticas que asumiremos como “fuentes secundarias” del plan<sup>32</sup>.

Más allá de la metodología utilizada para elaborarlo, seguramente el plan de gestión presentará objetivos estratégicos, así como con programas, proyectos y actividades que postularán objetivos cada vez más operativos a cumplir. El sistema de evaluación se construirá con el propósito de corroborar que los objetivos definidos en cada nivel del plan sean cumplidos, destacando los resultados alcanzados por la organización y los aprendizajes obtenidos.

La evaluación partirá del informe de diagnóstico o análisis situacional contenido en el plan. Esa primera descripción de la realidad que la institución tuvo capacidad y posibilidad de hacer al momento de planificar, es la que define, *a priori*, la **situación inicial**.

Si el diagnóstico contenido en el plan fuera incompleto, se puede decidir su profundización a través de diferentes estrategias de evaluación diagnóstica (ver punto 3). En cualquier caso, debe preverse que los diagnósticos sean permanentes en virtud de que las realidades sobre las que se opera son cambiantes.

---

<sup>31</sup> A los fines de esta guía, se utilizará “plan de gestión” como concepto genérico.

Ver las distinciones entre plan de gobierno, plan de gestión, plan institucional, programas y proyectos en el cuerpo principal del Documento 4: “*Hacia una Gestión estratégica: Planificación y Evaluación en la provincia de Buenos Aires*”. Premisas, conceptos y modelos, Pág. 8.

<sup>32</sup> El presente documento referirá genéricamente a planes, sin perjuicio de que sus orientaciones puedan aplicarse a niveles desagregados del plan (programas, proyectos, líneas de acción).

## 2- CONSTRUCCIÓN Y/O CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE INDICADORES DE GESTIÓN. SELECCIÓN DE LOS INDICADORES ESTRATÉGICOS.

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

El objetivo es que los organismos puedan dar cuenta en cada momento del avance real de los proyectos, construyendo los indicadores más apropiados de acuerdo a la política pública en cuestión. Con este insumo, un **Tablero de control provincial** permitirá a los gobernantes conocer el proceso, los resultados y el impacto de sus políticas, y la ciudadanía contar con datos reales de gestión en términos de resultados.

### Qué es un indicador

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

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

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

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

Sin perjuicio de lo expresado anteriormente, es deseable y conveniente optar por aquellos indicadores de uso frecuente en cada materia, a fin de hacer comparable la información obtenida por el equipo o la institución con la información obtenida o presentada por otras instituciones o ámbitos académicos, sin perjuicio de que en muchos casos debe optarse por metodologías y/o indicadores modificados o diferentes por cuanto la realidad bajo estudio y/o el plan implementado así lo amerita.

Un objetivo puede necesitar más de un indicador para relevar su cumplimiento. Del mismo modo, un solo indicador puede dar cuenta de más de un objetivo. En cualquier caso, se

recomienda reducir al máximo posible el número de indicadores, ya que **el sistema de evaluación no debe convertirse en una pesada carga institucional** que demande mucho tiempo a quienes obtienen, registran, procesan o analizan datos. Este problema suele traer aparejado el **abandono de la práctica de evaluación**, la que queda reducida al **mero cumplimiento de los controles que el marco legal impone**.

### Requisitos que debe cumplir un indicador

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

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

**Consistencia:** presentar los mismos valores cuando diferentes personas realizan mediciones con los mismos procedimientos.

**Claridad:** de fácil lectura e interpretación por parte de los actores involucrados en la materia evaluada.

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

**Replicabilidad:** posibles de ser tomados en distinto espacio y tiempo.

### Tipos de indicadores

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

#### De producto:

Realizan la medición de los resultados concretos en la ejecución de políticas o proyectos evaluados en cantidad y calidad. Ejemplos: número de rutas habilitadas; número de personas capacitadas.

#### De efecto:

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

#### De impacto:

Miden la consecuencia de los efectos de un proyecto o política en la comunidad. Su carácter es de mayor permanencia y su presencia evidencia cambios importantes en la tendencia histórica. Están relacionados con las contribuciones de los proyectos y programas al cumplimiento de las políticas, misión u objetivo

superior de la institución y /o del grupo. Ejemplos: Disminución de la evasión fiscal, Incremento de la recaudación de impuestos, Aumento del ingreso de las personas incorporadas a un programa de reconversión, Reducción en la tasa de desempleo del municipio.

Asimismo, los indicadores de resultados se dividen en indicadores de **eficacia**, **eficiencia** y **pertinencia**.

### **Indicadores de eficacia**

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

### **Indicadores de eficiencia**

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

### **Indicadores de pertinencia**

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

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

### 3- ELECCIÓN DE MODALIDADES Y METODOLOGÍAS PARA MEDIR LOS INDICADORES.

Para construir, procesar y analizar información de gestión en un sistema de evaluación deben adoptarse encuadres metodológicos rigurosos y aplicarse técnicas apropiadas. Estas metodologías y técnicas deben lograr que la información cumpla con los siguientes requisitos:

- 1- **Validez:** una información válida es aquella que permite conocer aquello que se pretende, se encuadra en el plan de acción, refiere a sus objetivos y expone aspectos significativos de los resultados obtenidos en el marco de dicho plan. Se obtiene de indicadores relevantes y pertinentes.
- 2- **Confiabilidad:** una información confiable es aquella que no se modifica en sus valores cuando se realiza un nuevo relevamiento o cuando el relevamiento lo realizan diferentes personas. Se obtiene de indicadores consistentes.

Existe un problema, compartido por todas las ciencias y sobre el que no profundizaremos en esta guía, relacionado con el lugar que ocupa la subjetividad al momento de seleccionar, organizar y presentar la información. Al respecto, se han diseñado diferentes estrategias que ayudan a disminuir la incidencia de la subjetividad individual<sup>33</sup>:

- La **intersubjetividad:** está en la base del enfoque participativo y supone la conformación de equipos multidisciplinarios<sup>34</sup> para el diseño del sistema de evaluación así como la incorporación de diferentes actores en distintos momentos del proceso de evaluación, lo que da lugar a diferentes miradas y apreciaciones.
- La **triangulación** de la información: utilizando diferentes técnicas y fuentes para evaluar los mismos fenómenos.<sup>35</sup>

Sería inapropiado presentar en este documento la diversidad de técnicas existentes. Debe tenerse en cuenta además que existen una infinidad de trabajos sobre metodología de la investigación en ciencias sociales que bien pueden aplicarse a la evaluación de la gestión pública. De todas maneras, incluimos a continuación un listado – no exhaustivo – de las técnicas más utilizadas<sup>36</sup>:

- Análisis de información cuantitativa
- Análisis de información cualitativa (análisis de discurso, entre otras)
- Realización de informes pautados
- Observación en terreno (participante/ no participante)
- Entrevistas individuales ( en todas sus variantes)

---

<sup>33</sup> Si bien la objetividad absoluta no existe en las ciencias, pero esto no impide procurar el rigor.

<sup>34</sup> Los equipos multidisciplinarios no hacen referencia solamente a disciplinas “académicas”. Los saberes populares, los saberes sociales históricamente postergados, también deben estar presentes en los equipos de evaluación. La opinión de los vecinos en temas de seguridad, la opinión de enfermeras, pacientes y sanadores en los planes de salud, la opinión de líderes sociales, revelan un saber postergado por la academia que las políticas públicas no pueden desconocer en un proyecto de gobierno que tiene como mandato incluir a todos y fortalecer una cultura propia.

<sup>35</sup> NIRENBERG, BRAUERMAN Y RUIZ (2000) “Evaluar para la transformación” Paidós. Tramas Sociales. Buenos Aires.

<sup>36</sup> NIRENBERG, BRAUERMAN Y RUIZ *op. cit.*

- Entrevistas grupales
- Juicios de expertos
- Apreciaciones de grupos de evaluadores
- Reuniones de evaluación, que pueden tomar la forma de talleres con los actores involucrados para la aplicación de encuestas, la presentación y confrontación de puntos de vista, el análisis de los vínculos y coordinaciones de la organización, el análisis de procesos decisorios, etc.
- Encuestas
- Estudios con grupos de control

Vale aclarar que los instrumentos no son apropiados o inapropiados en sí mismos. La calidad y pertinencia de su aplicación depende de las capacidades institucionales, grupales e individuales para abordar los procesos de elección, construcción y aplicación de un instrumento. En todos los casos, debe tenerse en cuenta que dichos instrumentos den cuenta de **tres tipos de evaluación**:

- **Autoevaluación o evaluación interna:** la opinión de los propios integrantes y destinatarios del plan.
- **Evaluación externa:** aquella que realizan una o más organizaciones o grupos especializados o conocedores de la temática pero sin participación en la ejecución del plan o programa.
- **Evaluación social:** es aquella que realizan los grupos políticos y sociales y la ciudadanía en general. Debe tenerse en cuenta que cualquier política pública impacta - directa o indirectamente- en todos los ciudadanos.

Asimismo, deberá tenerse en cuenta los **aspectos a evaluar**:

- **Evaluación técnica:** revisión de las metodologías, técnicas y materiales utilizados. Revisión de su calidad, pertinencia, disponibilidad y aceptación en el marco de los valores y códigos sociales. Análisis de las capacidades grupales e institucionales.
- **Evaluación administrativa:** análisis de los procesos, registros y flujos de trabajo diseñados para llevar adelante la política, el plan o programa.
- **Evaluación económica-financiera:** relación costo - beneficio. Incidencia presupuestaria. Flujo financiero previsto.
- **Evaluación política:** oportunidad de las decisiones tomadas en el marco del plan o programa. Viabilidad. Ventajas y nuevos problemas que supone cada decisión.
- **Evaluación social:** aceptación social de la política. Impacto social. Consecuencias no previstas.

Cuando hablamos de evaluación con enfoque político integral, hacemos referencia a metodologías que abarcan todos estos aspectos.

#### **4- INTEGRACIÓN DEL SISTEMA A LOS SISTEMAS DE CONTROL LEGAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.**

El actual sistema de control de la gestión pública bonaerense consta de distintos órganos que han sido creados por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, o por ley según el caso. El control se materializa a través del Asesor General de Gobierno, el Contador General de la Provincia, el Fiscal de Estado y el Honorable Tribunal de Cuentas.

##### **ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO**

###### **Marco normativo**

Ley 8.019 con modif. Dto. Ley 9.799/81.

###### **Función**

Asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo y de todos los organismos que integran la Administración Pública.

###### **Competencia**

- Asesora y dictamina sobre la interpretación de las normas jurídicas y su correcta aplicación y sobre la constitucionalidad de los proyectos de leyes que propicie el Poder Ejecutivo.
- Propone al Poder Ejecutivo las observaciones que desde el punto de vista jurídico, estime convenientes respecto de las leyes remitidas por el Poder legislativo para su promulgación.
- Realiza estudios de investigación tendientes al mejoramiento de las leyes y reglamentaciones que rigen a la administración.
- Conviene con los entes públicos no incluidos en la ley de creación, la prestación de asesoramiento jurídico.

###### **Tipo de control**

El control que realiza la Asesoría General de Gobierno, se puede caracterizar como un control **operativo**, de tipo **preventivo** –en virtud del momento en que se realiza-, **interno**, por cuanto lo realiza un órgano del propio Poder Ejecutivo, y **normativo**, porque tiene como objetivo custodiar el cumplimiento de las normas a la hora de emitir actos administrativos respaldatorios de las decisiones de gobierno.

##### **CONTADURIA GENERAL DE LA PROVINCIA**

###### **Marco normativo**

Dto. Ley. 8.827/77 y modif. Ley 9.942/83.

## **Función**

Control interno, registro e información de la gestión económica y financiera de la hacienda pública provincial. Control de gestión de todo funcionario público, empleado, persona o entidad que por cualquier carácter tome intervención en la Administración y/o gestión de bienes, valores, fondos públicos de la Provincia.

## **Competencia**

- Controlar el desenvolvimiento general de la hacienda pública en los organismos administrativos de los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial.
- Efectuar tareas de control preventivo, simultáneo o posterior en la Administración provincial, mediante los procedimientos usuales de auditoría e inspección.
- Actos de observación: atribución del Contador General de formular una observación en todo acto administrativo que importe violación a las disposiciones en vigencia, de acuerdo con lo que dispone la ley de contabilidad y la ley de creación de la Contaduría General.

## **Tipo de Control**

El control que realiza la Contaduría General de la Provincia se puede caracterizar como control **operativo**. Por el momento en que se realiza es **concomitante** (observa procesos), por la relación con la organización es **interno**; en cuanto a su alcance es **patrimonial** y **presupuestario**.

## **FISCALIA DE ESTADO**

### **Marco Normativo**

Dto. Ley 7.543/69 y modif.

### **Función**

El Fiscal de Estado representa al Estado Provincial en todo juicio en que se controviertan sus intereses.

### **Competencia**

El Poder Ejecutivo y los entes autárquicos sólo podrán decidir los expedientes en que pudieran resultar afectados los intereses patrimoniales de la Provincia con el previo informe de la Contaduría General de la Provincia, el dictamen del Asesor General de Gobierno, y vista del Fiscal de Estado. Ejemplos más comunes: proyectos de contratos, otorgamiento de jubilaciones, recursos contra actos administrativos por cuya formación se haya requerido vista al Fiscal.

### **Tipo de Control**

El control que realiza la Fiscalía de Estado es de tipo operativo, por el momento en que se realiza es preventivo, por la relación con la organización es externo; en cuanto a su alcance es normativo.

## HONORABLE TRIBUNAL DE CUENTAS

### Marco Normativo

Ley 10.869

### Función

Órgano de control administrativo con funciones jurisdiccionales y potestad de pedir informes a cualquier organismo

### Competencia

- Examinar los libros de contabilidad y la documentación existente en las dependencias públicas provinciales o comunales o en aquellos entes que de cualquier forma perciban, administren fondos o bienes fiscales.
- Inspeccionar las mencionadas dependencias públicas a fin de realizar arqueos de caja, efectuar la comprobación sumaria de hechos cometidos en la inversión de los fondos públicos, celebrar convenios con organismos similares
- Facultad o potestad disciplinaria contra cualquier organización o persona que obstruya sus actos.
- Aprobar o desaprobar las cuentas rendidas. En relación con esta competencia, cabe consignar que las cuentas provinciales y las municipales tienen un procedimiento diferente. A fin de atender las cuentas municipales, se han creado diecisiete delegaciones. Las Delegaciones tienen por objetivo:
  - Estudiar y dictaminar sobre la ejecución del presupuesto
  - Realizar arqueos y auditoria.
  - Evacuar consultas que se formulen por parte de las autoridades municipales e informar al Tribunal respecto de sus acciones.

### Tipo de Control

El control que realiza el Tribunal de Cuentas es de tipo **operativo**, por el momento en que se realiza es **posterior**, por la relación con la organización es **externo**; en cuanto a su alcance es **normativo, patrimonial y presupuestario**.

Puede observarse, en todos los casos, que la legislación vigente no contempla controles a la agenda estratégica y programática. Por el momento, en este campo, se responde por la ejecución presupuestaria y por la acción de gobierno en general ante el Poder Legislativo, el que cuenta con herramientas de rango constitucional para ejercer este control. Las nuevas corrientes del Derecho Administrativo están incorporando conceptos y convicciones referidas al control ciudadano y la presentación y evaluación integral de planes de gobierno.

## **5- DETERMINACIÓN DE LOS MOMENTOS DE EVALUACIÓN: DIAGNÓSTICO, PROCESO, RESULTADOS E IMPACTO. ELABORACIÓN DE REGISTROS E INFORMES ACOMPAÑANTES.**

Es conveniente que los sistemas de evaluación acompañen los cuatro momentos que conforman el proceso de definición e implementación de una política pública, de la mano de los procesos de planificación: **diagnóstico, proceso, resultado e impacto**. En cada momento, deberán diseñarse con antelación los instrumentos necesarios para la construcción y análisis de la información.

A continuación, se presentan las acciones que debe prever el sistema de evaluación en cada uno de estos momentos:

### **5.1. Diagnóstico**

Adecuación de la evaluación a los objetivos del Plan de Gobierno o de Gestión, programa o proyecto (de acuerdo al nivel evaluado).

Diseño del sistema de evaluación. Definición de los datos a relevar, tiempo y forma de obtención.

Registro de la situación de inicio. Profundización del diagnóstico.

Elaboración del informe inicial.

### **5.2. Proceso**

Definición de los datos a relevar para la observación y evaluación de los cursos de acción.

Registro de los avances en la consecución de los objetivos del Plan.

Registro del desarrollo de actividades.

Seguimiento y control del uso de los recursos (ver apartado sobre sistemas de control en la Provincia de Buenos Aires).

Elaboración de informes parciales o de proceso.

### **5.3. Resultado**

Definición de los datos a relevar para la observación y evaluación del alcance de los objetivos estipulados en el plan, programa o proyecto.

Valoración de los indicadores de eficacia, eficiencia y pertinencia.

Construcción del informe de resultado explicitando los logros alcanzados por el plan, los programas y/o los proyectos.

### **5.4. Impacto**

Definición de los datos a relevar para la observación y evaluación de las transformaciones operadas en la realidad una vez finalizada la implementación del plan.

Registro de los cambios observados en la realidad: en el grupo o territorio objetivo, en instituciones, distritos, regiones, en la población destinataria, en la situación económica, etc.

Elaboración del informe sobre los resultados que perduran en el tiempo como capacidad instalada a nivel social, institucional o grupal, con incidencia real y efectiva en el aumento del capital económico, social o cultural.

## 6- SELECCIÓN Y APLICACIÓN DE ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS.

La existencia de un sistema de evaluación por sí solo no garantiza el mejoramiento de la gestión pública, ni mucho menos su contribución al fortalecimiento de la democracia. La trascendencia de la evaluación como promotora de una mayor fortaleza institucional depende del uso de la información generada. El diseño de estrategias para comunicar los resultados de gestión es la decisión más estratégica en la gestión de un sistema de evaluación.

**¿Cuáles son las razones que hacen que los resultados de la evaluación sean valiosos a la hora de tomar decisiones de gestión y/o de gobierno?**

Resulta necesario iniciar un debate en dos direcciones:

1. Por un lado, quienes gestionan sistemas de planificación y evaluación deben comprender la **lógica, tiempos y características del gobierno y la política**. Claramente, la información de gestión es fuente de decisiones de gobierno, por lo tanto, debe estar disponible en forma permanente, permitir una lectura rápida y presentarse en el grado de agregación que señale la agenda de gobierno (más agregados los datos menos relevantes, más desagregados los datos que son relevantes en virtud de la agenda del gobernante y las políticas consideradas de alto impacto).
2. En segundo lugar, resulta imprescindible promover un cambio cultural en los equipos de gobierno y gestión con respecto al **lugar que ocupa en la agenda de gobierno la comunicación de resultados concretos de gestión**. Cada vez más, los funcionarios deberán considerar que este aspecto forma parte del ciclo de la gestión.

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

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

**La comunicación de resultados debe adecuarse a quienes hagan uso de ella.** Así como hablamos de las técnicas y métodos a la hora de construir la información, en el momento de comunicarla es necesario tener en cuenta ciertos requisitos para que ésta sea **comprensible, simple, amigable y atractiva**.

## Ejemplo de selección de estrategias para la construcción y análisis de la información:

### Sistema de evaluación del IPAP<sup>37</sup>

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

[<< Sumario](#)

<sup>37</sup> Para conocer más sobre el funcionamiento del Sistema de Evaluación del IPAP y consultar los instrumentos e informes periódicos realizados visitar [www.ipap.sg.gba.gov.ar](http://www.ipap.sg.gba.gov.ar), Sección Sistema de Evaluación.

## **ANEXO III**

# Hacia un plan de desarrollo para la provincia de Buenos Aires

**Lic. Sergio Bugallo**

Junio de 2003

## HACIA UN PLAN DE DESARROLLO PARA LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

---

El objetivo del presente trabajo es el de formular una propuesta con la ambición que pueda constituirse en la base de discusión para la elaboración del próximo programa de gobierno para la Provincia de Buenos Aires.

Las corrientes de pensamiento imperantes en los últimos años, sumadas a importantes limitaciones de gestión en el ámbito público así como a la generalizada desconexión entre el Estado y la Sociedad, llevaron a que las distintas propuestas de gobierno y sus correspondientes políticas, respondieran a atender cada uno de los problemas en forma aislada y por lo tanto compartimentada.

Esto provocó un grado de desarticulación en la generación y aplicación de las políticas provinciales que redujeron considerablemente la capacidad de solucionar los problemas planteados y llevaron a un distanciamiento de la sociedad que redujo su compromiso y, por ende, los grados de democratización. Hoy se ha llegado a tal límite, que se requiere a todas luces una fuerte transformación tanto en la citada formulación política como en los grados de participación y concurrente aceptación social.

Por ello, en adelante se propone que el diseño del programa de gobierno, se formule partiendo de la concepción que “de la crisis sólo se sale con políticas concebidas con un fuerte contenido democrático”. En tal sentido, se pretende formular un proyecto de gobierno ampliamente participativo basado en el logro de una mejora de la calidad de vida que puede ser expresada en términos generales como una mejora en el Desarrollo Humano del conjunto de los bonaerenses.

Para ello, resulta indispensable, a partir de la identificación y del conocimiento de la realidad provincial expresada en sus múltiples afinidades y diferencias socioeconómicas y espaciales, coordinar la formulación y articulación de las políticas sociales, de seguridad, salud, educativas y económicas en un proyecto que sintetice la obtención de la pretendida mejora en los niveles de desarrollo.

Esta síntesis puede ser discutida a partir de la idea ya avanzada en el ámbito provincial sobre la articulación del denominado Modelo de Desarrollo Regional para la Provincia de Buenos Aires.

### ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS

Como se ha señalado reiteradamente la provincia de Buenos Aires conforma el espacio territorial más dinámico de la Argentina; constituyéndose al crecer, la “locomotora” del Desarrollo Nacional. No obstante ello, para el periodo 80/96 el crecimiento medio anual del PBI fue solo del 1,42% anual, mostrando un pobre comportamiento que acompaña el mismo proceso observado a nivel nacional. Según estimaciones de diversas fuentes<sup>38</sup>, el Producto

---

<sup>38</sup> Dado el nuevo reposicionamiento desde el punto de vista estratégico para el país que rompe con el modelo hegemónico de los últimos 27, años, es imprescindible recuperar la generación de **Información Económica y Social Básica** como contrapartida de las necesidades del nuevo modelo a encarar. Por ejemplo, retomar y actualizar las metodologías para las estimaciones de Producto Bruto Geográfico, distribución funcional del ingreso, matriz insumo producto, etc.

Bruto Geográfico de la Provincia de Buenos Aires representa en la actualidad entre el 33% y el 35% del total del país.

Por otra parte, la Provincia de Buenos Aires es la generadora gran parte de las exportaciones nacionales aunque también su dinamismo fue mermando en los últimos años: mientras que en 1998 la participación de las exportaciones bonaerenses en el total alcanzaba el 39,4%, en el año 2002 la misma se redujo al 35,5%<sup>39</sup>.

La profunda recesión de los años 1998/2003, realimentó el proceso negativo de desarrollo producto de las políticas aplicadas en los últimos treinta años. La implementación de los denominados planes de estabilización (programas de ajuste de corto plazo) conjuntamente con la desarticulación del Estado, se ejecutaron (ya sea en forma deliberada o inconsciente) ignorando cualquier estrategia de desarrollo que le diera sentido y sustentabilidad económica y social en el largo plazo. De allí, los elevados índices de desocupación, marginalidad, pobreza, mortalidad infantil y desindustrialización, que acompañaron el proceso.

Esta concepción predominó tanto en la articulación de las políticas nacionales como provinciales, con un fuerte basamento ideológico devenido en el erróneamente denominado “pensamiento único”.

Pero afortunadamente la necesaria apertura de nuevos debates en el pensamiento económico instalados en nuestra sociedad, llevan a la aceptación que un programa económico deberá plantearse no sólo políticas que produzcan un necesario equilibrio de las cuentas fiscales, sino que resulta imprescindible recuperar el concepto de **Desarrollo Económico** en su más amplio sentido.

Asimismo es muy valorable destacar que **basados en dicha concepción, en la Provincia de Buenos Aires** vienen desarrollándose estudios y trabajos que tuvieron principios de ejecución aislados en algunas estructuras provinciales que pueden ser la base de una discusión para la reformulación del programa de gobierno Provincial. El gran mérito de estos emprendimientos fue que surgieron en el contexto de un modelo hegemónico adverso pero que visualizaban que ese modelo no planteaba ninguna estrategia de desarrollo. Hoy puede afirmarse que tales estudios se anticiparon al rumbo que se plantea como estratégico para el país y por tal, encuentran un contexto de acción más fecundo.<sup>40</sup>

## **BASES DE LA PROPUESTA**

La propuesta para la provincia de Buenos Aires debería sustentarse en la formulación, definición, e implementación de un **MODELO DE DESARROLLO PROVINCIAL**.

Más precisamente los avances realizados plantean al mismo por lo que técnicamente se denomina “**Modelo de Desarrollo Regional con Base Exportadora**”. Ello parte de la concepción que la Provincia crecerá toda vez que crezcan las regiones que la componen y esto sucederá toda vez que cada una de ellas aumente sus exportaciones hacia otras regiones, hacia otras Provincias o fuera de los límites nacionales.

---

<sup>39</sup> Cabe señalar que la provincia de Buenos Aires aloja a la mayoría de las empresas de tecnología avanzada. Ligado a los sectores económicos del agro y de la industria, fuertes demandantes de conocimientos y tecnología, se hallan universidades de primer nivel en todas las regiones y la casi totalidad de los laboratorios de investigación gubernamentales.

<sup>40</sup> Entre los principales trabajos se encuentra una base de datos del comercio exterior que por su alcance se ha transformado en una de las bases de comercio más importante del país para el período 1986-2000 pudiéndose ser actualizada sin requerir nuevos desarrollos para su reutilización.

La regionalización así entendida no entra en contradicción ni es sustitutiva de diversos tipos de asociatividad que en la actualidad resultan muy prósperos para las diversas comunas. La regionalización, entonces, representa una herramienta de gestión pública y es flexible en el sentido que la dinámica propia de las regiones es susceptible de ser modificada con las transformaciones económicas y sociales.

## ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA LA FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

Para el diseño de un Modelo de Desarrollo Regional como **Proyecto de Gobierno** (entendido como la propuesta de medios y objetivos del estado que se compromete a cambiar la situación vigente), deberá atenderse lo que Carlos Matus<sup>41</sup> plantea en la conformación del triángulo de gobierno donde dice que para el éxito del citado proyecto, deben considerarse **dos aspectos** adicionales. El primero, es que deberá tenerse una clara y precisa conciencia de la disponibilidad de medios y pericia para conducir y superar las dificultades que tal cambio implica por parte de las estructuras de gobierno. Matus lo denominó **Capacidad de Gobierno**.

El segundo, aceptando la idea que existe una capacidad de gobierno que pueda llevar el proyecto adelante, solamente se tendrá éxito si el mismo es aceptado socialmente a través de la participación y compromiso de sus integrantes tanto en la etapa de formulación previa como de su expresión final. Matus definió a este conjunto de fenómenos como **Gobernabilidad** del proyecto.

**En definitiva el proyecto arrojará buenos resultados toda vez que la autoridad política lo formule teniendo en claro su capacidad de gestión y los grados de aceptación social demandada o inducida del mismo.**

### I.- Formulación Del proyecto

Los elementos fundamentales a tener en cuenta en la formulación del Proyecto son:

#### **I.a. Identificación de las regiones (Regionalización)**

En esta etapa se deben centrar los esfuerzos en la identificación y definición de las regiones que componen la Provincia en base a las características económicas y sociales que se manifiestan en los distintos sub-espacios territoriales.

En los últimos tiempos se han utilizado gran cantidad de recursos humanos y materiales en debatir si una regionalización debe formularse desde “arriba” o desde “abajo” ignorando que la denominada regionalización es sólo una herramienta de gestión y no un fin en si mismo.

En este sentido cuando se habla de identificación de la Base Económica Regional, se está definiendo una **caracterización objetiva** en base a la información disponible y por lo tanto ni la base que se defina es inamovible, ni la conformación de regiones debe necesariamente ser estable.

Como se planteó con anterioridad, una primer aproximación e identificación para el inicio de las discusiones puede encontrarse en los trabajos ya publicados al respecto<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> “Los tres cinturones de Gobierno”. Carlos Matus, Fundación Altadir .

<sup>42</sup> El Desarrollo Sustentable: Evaluación de la variable tecnológica en los proyectos de Inversión. Ruby Daniel Hernandez. Grupo BAPRO/ed. Macchi julio 1995.  
Un Modelo de Desarrollo Regional. Provincia de Buenos Aires. Grupo BAPRO/ed. Macchi 1996  
Bases para un Modelo de Desarrollo. Ruby Daniel Hernandez. Ed. Macchi USAM. Nov. 1998

## **I.b. Instrumentos**

La instrumentación al concebirse sobre la base de lograr mejoras en el “Desarrollo Humano” en su sentido amplio, debe necesariamente abarcar, además de las cuestiones económicas, el diseño de las políticas sociales, de salud, de educación, seguridad y de incorporación tecnológica, en función de la realidad que se pretende modificar a partir de este nuevo Proyecto.

a- Desde el punto de vista económico se requiere una coordinación en las decisiones sobre estos tres instrumentos por región y sector: la Inversión Pública, el financiamiento y la presión tributaria. Ello implica la necesidad de contar con un Gabinete Económico provincial que, en función del Proyecto, defina y coordine el alcance de estos instrumentos.

b.- En el mismo sentido, se requiere de la articulación conjunta por región de los programas socio sanitarios en forma integrada. Asimismo debe destacarse que no necesariamente deben coincidir en forma rigurosa las regiones aquí planteadas con las caracterizadas desde el punto de vista económico.

c.- A su vez se requiere un coordinado el diseño de las políticas educativas, en sus distintos niveles como así también la elaboración y ejecución de los programas de vinculación tecnológica de capacitación y formación de recursos humanos de acuerdo a los requerimientos regionales. En este sentido, tanto los entes públicos nacionales provinciales y municipales conjuntamente con todas las organizaciones intermedias privadas integrantes de cada región, cumplen un rol preponderante en los lineamientos.

## **II. Capacidad de Gobierno**

El Proyecto debe contar con una redefinición Institucional de las estructuras del Estado Provincial que incluye tanto a los organismos de la Administración Central (Ministerios), descentralizados, y los no consolidados (Banco Provincia). Este cambio debe estar acompañado por una fuerte capacitación y profesionalización, fundamentalmente de los cuadros Político-Técnico (Subsecretarios, Directores Provinciales y Directores) y una incorporación funcional de tecnología para la Administración Pública.

A la par de la reforma institucional, deben definirse los alcances del Federalismo Fiscal que posibilite el desarrollo regional y defina la ecuación financiera para la Provincia:

- ✓ La potestad jurisdiccional en la producción y provisión de bienes y servicios públicos (descentralización del gasto).
- ✓ Definición de las fuentes de financiamiento en cada nivel de gobierno (descentralización tributaria; niveles y calidad del endeudamiento).

La expresión institucional de la Capacidad de Gobierno del Proyecto, se debería formalizar en la creación de algún **instrumento de tipo institucional** a través del cual puedan articularse el conjunto de políticas para cada región y sector.

### **III. Aceptación social del proyecto (Gobernabilidad)**

La viabilidad final del Proyecto no sería posible sin la correspondiente participación y aceptación de los distintos actores sociales en el ámbito de cada región.

Las formas en que pueden manifestarse estos niveles de participación tienen que ver con la expresión colectiva de una “nueva democratización” donde el rol del Estado Provincial, los municipios, las entidades no gubernamentales (ONG), las Asociaciones, Cooperativas, Universidades Nacionales, darían sustento a las discusiones, en el ámbito del **Instrumento Institucional** a crearse en cada región, del desarrollo local, la asignación participativa del presupuesto, la identificación de necesidades, priorización de gastos y la discusión de proyectos de inversión. Esto permitirá avanzar en el pretendido proceso sostenido y sustentable de desarrollo de los distintos espacios territoriales de la Provincia de Buenos Aires.

[<< Sumario](#)

# MODELO DE DESARROLLO PARA LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

## DESARROLLO REGIONAL CON BASE EXPORTADORA

### FORMULACION DEL PROYECTO



Políticas Regionales basadas en 3 instrumentos integrados y articulados en cada Región.

- *Presión tributaria*
- *Inversión pública*
- *Financiamiento (tasa de interés y asignación de fondos por región)*

### CAPACIDAD DE GOBIERNO

- Nueva estructura institucional (OFICINAS REGIONALES DE DESARROLLO)
- Redefinición del BAPRO
- Redefinición del federalismo del gasto y de los recursos (descentralización tributaria)
- Generación de información socio-económica

### ACEPTACIÓN SOCIAL DEL PROYECTO- NUEVA DEMOCRACIA

- Participación ONGs y Universidades Nacionales en los proyectos de desarrollo social de la región
- Presupuesto Participativo
- Desarrollo Social Local
- Reforma política y representatividad ciudadana en las decisiones
- Participación ciudadana en las OFICINAS REGIONALES DE DESARROLLO



## Referencias bibliográficas

---

- **Arroyo, Daniel.** “Las microregiones como instrumentos para el desarrollo local en Argentina” VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001.
- **Banco Interamericano de Desarrollo. BID.** Evaluación. Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos.
- **Castro, Gregorio y Chávez, Patricio.** “Metodología de Evaluación de Impacto de Proyectos Sociales”. UNESCO. Caracas, marzo 1994.
- **Castro, Luis.** “Indicadores en la función pública”. Documentos del IPAP, 2004.
- **Ciappina, Carlos.** “Reflexiones en torno a Estado, Mercado y Tercer Sector”. Documentos del IPAP, 2004.
- **Congreso de la Nación.** Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público.
- **Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.** Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad previsto por la Ley Federal de Educación, 1996.
- **García, Cándido y Oteguay, Osvaldo.** “Control de legitimidad, de gestión e interno en la Ley 24.156, de Administración Financiera, y de Sistemas de Control del Sector Público”. 30-08-94.
- **Guerra, Pablo.** Solidaridad y altruismo en las ciencias sociales: “Justificación teórica para una sociología del tercer sector”.
- **Hintze, Jorge.** “Control y Evaluación de gestión y resultados”. Documentos TOP.
- **Huertas B., Franco.** “El método PES. Entrevista con Carlos Matus”. Ecuador, marzo 1993.
- **Ospina, Sonia.** “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano” . Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19 (Feb. 2001). Caracas.
- **Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007.** Documento N° 1 “*Conceptos y convicciones que guían el proceso de recuperación y modernización estatal en la Provincia de Buenos Aires*”. Subsecretaría de la Gestión Pública, Secretaría General de la Gobernación, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- **Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007.** Documento “*Síntesis*”. Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires, 2004.
- **Provincia de Buenos Aires.** Ley de Ministerios N° 13175.
- **Salmen, Lawrence.** “Listen to the people: Participant observer evaluation of development projects” Oxford V. Press, N.Y, 1987.
- **Secretaría de Desarrollo Social.** Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), 1997.

[<< Sumario](#)

## Lecturas recomendadas

---

- **Ander Egg, Ezequiel (1995):** *Introducción a la planificación estratégica*, Lumen, Buenos Aires.
- **Bernazza, Claudia:** “*Apuntes sobre Planificación Estratégica*”. Documentos del IPAP, 2003.
- **García Delgado, D. (1998):** *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Ed. Planeta, Buenos Aires.
- **Matus, Carlos (1998-1):** *Método PES*, Ed. Altadir, Caracas.
- **Matus, Carlos (1998-2):** *Los tres cinturones de gobierno*, Ed. Altadir, Caracas.
- **Matus, Carlos (1998-3):** *Política, planificación y gobierno*, Ed. Altadir, Caracas.
- **Matus, Carlos (1997):** *El líder sin estado mayor. La oficina del gobernante*. Ed. Altadir, Caracas.
- **Porter, Michael (1992):** *Estrategia competitiva*, CECSA, Méjico D.F.
- **Robirosa, M.; Cardarelli, G.; Lapalma, A. (1990):** *Turbulencia y planificación social*, UNICEF-Siglo XXI, Buenos Aires.

[<< Sumario](#)

---