

# **LA EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS (y la construcción de sus indicadores)<sup>1</sup>**

*Jorge Hintze <sup>(\*)</sup>*

## **ÍNDICE**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **LA EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD EN LA PRODUCCIÓN DE VALOR PÚBLICO**

*Operacionalización normalizada del valor: efectividad y sostenibilidad*

*La evaluación de la eficiencia de la generación de valor público*

*Construcción del tablero de control de efectividad: visiones sobre el valor*

*Ámbito de aplicación de los tableros de control de efectividad y evaluación de políticas*

#### **LA CLASIFICACIÓN COMO HIPÓTESIS: INDICADORES Y DESTINATARIOS DEL VALOR**

*Clasificador maestro de efectos y resultados y “bancos de indicadores”*

*El clasificador maestro de destinatarios*

*La construcción de bancos de indicadores*

*Tratamiento cuantitativo y cualitativo de la información*

### **CONCLUSIONES**

### **BIBLIOGRAFÍA**

---

<sup>1</sup> Este artículo es una versión corregida y actualizada del artículo “El tablero de control de efectividad y la construcción de indicadores” publicado en la Biblioteca Virtual TOP [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)

<sup>(\*)</sup> Director de TOP-Tecnología para la Organización Pública (Asociación Civil) - [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)

## **INTRODUCCIÓN**

Este trabajo trata, en esencia, del camino metodológico que va desde la complejidad de la construcción de indicadores de valor público hasta el logro de simplicidad en su presentación en términos de tableros de control. Es decir, de la transformación de datos en conocimiento. Este camino metodológico se presentará en tres pasos:

En el primero proponemos al lector la consideración de algunos pocos -pero, a nuestro criterio indispensables- conceptos sin los cuales el problema del valor público y cómo mostrarlo no tiene solución. Estos conceptos son, entre otros, el de valor en general -y, dentro de éste, la especificidad del valor público<sup>2</sup>-; el concepto de cadena de valor, que requiere a su vez aclarar con precisión qué se entenderá por recursos, productos, resultados, efectos, usuarios y beneficiarios; los conceptos que permiten mensurar logros actuales y futuros, que presentaremos como efectividad y sostenibilidad y sus respectivas relaciones (que mostraremos mediante el instrumento de la matriz de efectividad sostenible) y, finalmente, conceptos que hacen a la evaluación de la gestión de los recursos, básicamente la eficacia, la eficiencia y sus relaciones, que presentaremos mediante otro instrumento, la matriz de eficacia-eficiencia.

A continuación, en un segundo paso, aplicaremos los conceptos mencionados arriba a la lógica de los tableros de control, instrumentos que pueden ser concebidos como medios de transformar datos en informaciones y conocimiento. Mostraremos algunos pocos ejemplos de presentación de tableros, pero suficientes para explicar cómo los conceptos abstractos que antes enumeramos se pueden transformar de pronto en formas de ver las cosas. Esto nos servirá también para agregar dos conceptos nuevos, más operativos, por así llamarlos: el de *visión* -es decir, perspectiva diferente de una misma realidad- y el concepto de *prioridad de agenda*, también perspectiva, pero ahora como forma de ordenar los mismos datos e informaciones según sean importantes para los diferentes actores involucrados. Estos dos conceptos, no está de más resaltarlos, se refieren al hecho de que los tableros de control sobre el valor público debieran ser parte de los lenguajes que los actores involucrados empleen para hablar sobre este valor (si ése no fuera el objetivo, carecería de mayor sentido el esfuerzo de hacerlos).

El tercer paso metodológico será más operativo aun: trataremos de dos cuestiones: los *clasificadores* (las tablas de categorías con las que los conceptos se aplican a la clasificación de la realidad a la que se refieren) y los *indicadores* (instrumentos mediante los cuales las categorías se llenan de datos e informaciones). Naturalmente, a medida que vayamos bajando de nivel, yendo hacia cuestiones más concretas y específicas, será posible ir viendo que el tema del control y evaluación del valor es una cuestión extremadamente compleja (lo cual no es mayor novedad) pero, a fin de cuentas, nada que no pueda ser considerado de sentido común.

Concluiremos, por fin con la idea de que cualquier mecanismo que, como los tableros de control, aumenten la transparencia sobre el valor público, son valor público en sí mismos. Analizaremos algunas de las razones de esto, entre otras, el hecho de que las relaciones de fuerza entre los actores, en situaciones de simetría de información se tienden a inclinar a favor de los menos poderosos. Con que fuera la única seguramente se justificaría el esfuerzo de instalarlos (y de luchar contra quienes no quieren que se instalen).

## **LA EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD EN LA PRODUCCIÓN DE VALOR PÚBLICO**

Usaremos aquí el infrecuente -y, por ello, menos desgastado- término “operacionalización” para referirnos a los mecanismos de expresión de las ideas y conceptos abstractos en términos concretos y observables. Veamos un ejemplo: una de las manifestaciones más inmediatamente observables de valor -entendido como satisfacción de necesidades humanas-, es la salud, pues toca muy de cerca nuestra individualidad. Como ocurre frecuentemente con el valor, la salud no es fácilmente conceptualizable (y, por consecuencia, *operacionalizable*) sino que su ausencia es la que se manifiesta en estados

---

<sup>2</sup> Un desarrollo más amplio de los conceptos e instrumentos en que se basa el presente documento puede encontrarse en el artículo “Evaluación del valor público”, Hintze, Jorge, 2004, Biblioteca Virtual TOP.

concretos y observables: las enfermedades. Así, el concepto de salud es claro para todo el mundo pero sólo términos sólo abstractos. Por ejemplo, la OMS define la salud como "...un estado de completo bienestar físico, mental y social, y *no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.*"<sup>3</sup> Esta definición, sin duda totalmente adecuada para comprender qué es la salud, pero no permite observaciones ni mediciones precisas ni mucho menos comparables entre diferentes personas, circunstancias, grupos humanos o épocas. No existen mediciones de salud basadas en observaciones directas sobre la *presencia* de la misma. Pero sí las hay sobre la *presencia* de su opuesto –las enfermedades, que se hallan estudiadas, descritas y catalogadas con precisión cada vez mayor (y, también, consideradas por supuesto en la definición de la OMS). Sobre la presencia de las enfermedades hay enorme cantidad de observaciones directas y mediciones que cubren desde el plano individual a los colectivos más globales. La *operacionalización* del concepto de salud se hace a partir de su ausencia, es decir, consiste en el análisis de las enfermedades. De igual manera que es *operacionalizado* el concepto de salud en términos de las características concretas de las enfermedades que indican su ausencia, lo propio acontece con el de valor, en términos de las condiciones concretas en que se expresa la *insatisfacción* de necesidades humanas. El hambre, la pobreza, la ignorancia, por ejemplo, son claros indicadores de ausencia de valor y no sólo resultan –y dramáticamente- observables, sino que también pueden ser medidos, tipificados, clasificados, de modo no tan diferente como lo son las enfermedades que indican la falta de salud<sup>4</sup>.

A partir del reconocimiento de la dificultad superable que implica la necesidad de observación indirecta, aparece un segundo problema: aun operacionalizado el valor, ¿cómo comparar diferentes clases de valor? Si, desde el punto de vista conceptual, el valor es la satisfacción de necesidades humanas, ¿cómo sopesar, comparar determinadas necesidades con otras para llegar a la conclusión de que algunas son más, menos o igual de importantes que otras, cualquiera sea la idea que tengamos de importancia? Este es el problema de la priorización del valor, indisoluble de la formulación de políticas, que consiste, en buena medida, precisamente en eso. Suele decirse que no es posible poner en un platillo de la balanza el valor de la salud y en el otro el de la educación, a fin de ver cuál de los dos "pesa" más. Sin embargo, eso es precisamente lo que se hace, inevitablemente, cada vez que se destinan recursos escasos a determinados fines: ha sido inevitable priorizar, lo cual se expresa en los recursos que se han asignado finalmente a cada una de estas cosas. De hecho, cada persona, cada cultura, cada organización tiene posturas tomadas y actitudes asumidas sobre lo que es bueno y lo que es deseable; todos tenemos nuestra verdad. Pero las políticas públicas –en el sentido aquí de *distribución de los recursos para la satisfacción de diferentes necesidades*, no deben –o, al menos, no deberían- formularse y aplicarse desde las perspectivas individuales o parciales. Entonces ¿cómo medir, sopesar el valor con medidas que permitan comparaciones entre diferentes clases de valor, de modo que hagan transparentes los supuestos ideológicos subyacentes? Esto requiere considerar algunos requisitos indispensables para operacionalizar el valor en general, aunque aquí nos interese en particular el valor público.

El primer requisito de la operacionalización del valor es su descripción en términos de aquellas *transacciones efecto-destinatario*, mediante las cuales se logre satisfacción de necesidades humanas. Tales transacciones pueden ser analizadas en al menos tres planos, el político, el estratégico y el operativo. El plano que llamamos político pues alude a los efectos últimos que se logren para los destinatarios finales, a los que nos referiremos como los beneficiarios mediatos (por ejemplo, la medida en que una determinada asignación de recursos tenga como consecuencia la disminución de la inequidad en la distribución del ingreso). Este plano político se refiere a los fines de las asignaciones de recursos. En el plano estratégico, denominamos a las transacciones como *transacciones resultado-beneficiario inmediato y/o directo* (por ejemplo, la medida en que la misma asignación de recursos incida en el incremento

---

<sup>3</sup> Conferencia Sanitaria Internacional, suscrita en 1946 por los representantes de 61 Estados (Official Records of the World Health Organization, N° 2, p. 100), puesta en vigor en 1948.

<sup>4</sup> Debemos señalar que esta característica del valor –ser conceptualizable pero no observable directamente y requerir, por consecuencia, de observaciones indirectas, no es en modo alguno novedoso en la ciencia, más bien todo lo contrario. En la cosmología, por ejemplo, los agujeros negros se hallan "conceptualizados" con mucha claridad pero no son observables directamente sino sólo indirectamente a través de los efectos de su gravedad sobre la materia del entorno. Aunque no es posible "ver" el objeto directamente, sí es posible "verlo" indirectamente a través de otras cosas que sabemos fuertemente asociados a su presencia o ausencia.

del ingreso de determinados grupos familiares menos favorecidos) y, finalmente, en el plano operativo, las llamaremos *transacciones producto-usuario* cuando se refieran a la medida en que los esfuerzos realizados produzcan bienes o servicios concretos que personas concretas reciban (por ejemplo, cantidades de empleos y/o subsidios otorgados a determinadas personas). Puede verse en lo anterior que se trata de una cadena que va de lo abstracto (la disminución de la inequidad) a lo concreto (el acceso al empleo o bienes y servicios). En esto consiste el primer requisito de la operacionalización: establecer la cadena de valor identificando los planos.

El segundo requisito de la operacionalización es la construcción de indicadores. Aquí tropezamos con un nuevo problema: los indicadores (es decir, los aspectos observables de la realidad que consideramos asociados a lo que nos interesa conocer), considerados individualmente, permiten conocimientos puntuales del mundo, pero nada nos dicen del conjunto del que forman parte si no prevemos cómo articularlos con lo que los rodea. Para que los indicadores se articulen entre sí de modo que permitan visiones integrales de ámbitos complejos es preciso que formen parte del sistema de categorías conceptuales más inclusivas que proporcionen visiones de conjunto, que sitúen los árboles de alguna manera en los bosques de los que forman parte. En la gestión, estas visiones son las que persiguen las herramientas de información que llaman “tableros de control”. Una forma por lo general muy útil de trabajar sobre este problema es establecer los puntos de partida más generales que podamos identificar que consideraremos los “axiomas” –en sentido metafórico- que permitan un razonamiento que vaya de lo general a lo particular. ¿Cuáles son, desde esta perspectiva, las categorías conceptuales más inclusivas o amplias para considerar el valor en general y público en particular?: partiremos aquí del supuesto explícito -nuestros “axiomas”- de que son la eficacia y la eficiencia. La eficacia alude al logro de los fines y la eficiencia al aprovechamiento de los recursos. Por lo tanto, son conceptos que se refieren a las dos puntas de proceso de generación de todo valor: lo que se logra de lo que se buscaba lograr (es decir, asignación de recursos vista desde el lado de sus fines) y la medida en que se logró que los recursos se aprovecharan para eso mismo (la asignación de recursos vista de estos mismos, o sea, los medios). La eficacia, a su vez, puede ser considerada desde la dimensión temporal, en

		DIMENSION TEMPORAL	
		Pasado	Futuro
GESTIÓN del VALOR	Eficiencia	Eficiencia <b>lograda</b> con el uso de los recursos	Eficiencia <b>prevista o planificada</b> que justifica la asignación de los recursos
	Eficacia	Logros obtenidos: <b>efectividad</b>	Continuidad de los logros: <b>sostenibilidad</b>

cuanto al pasado (logros obtenidos, es decir, efectividad) y al futuro (continuidad de los logros obtenidos, o sea sostenibilidad).

Tanto la eficiencia como la eficacia, puede verse en el cuadro, pueden considerarse desde la perspectiva de lo que ya ocurrió (el pasado) como lo que se espera que ocurra (el futuro). Dado que la eficiencia es el medio y la eficacia es el fin, debemos comenzar el análisis por esta última para operacionalizar el

valor a través de indicadores de una manera que llamaremos “normalizada”, es decir, estandarizada de modo tal que los indicadores puedan ser articulados en visiones amplias como las que se pueden representar en tableros de control.

## Operacionalización normalizada del valor: efectividad y sostenibilidad

Así como las categorías más inclusivas del análisis de la gestión de los *outputs* (los productos concretos como bienes y servicios) sean la eficacia, la eficiencia y la relación entre ambas dimensiones, en cuanto a eficacia en sí misma estas categorías generales o básicas son la efectividad, la sostenibilidad y la relación entre ambas. Aunque en otro trabajo se desarrollan con más detalle estos conceptos<sup>5</sup>, necesitamos en éste retomar algunos aspectos a fin de analizar la metodología de su operacionalización. Entenderemos aquí por efectividad la medida de logro de valor como consecuencia de una asignación de recursos (convencionalmente, *durante la asignación de los mismos*). Por lo tanto, como es usual, la eficacia se deberá referir a la diferencia entre la situación previa y la posterior a dicha asignación de recursos.

Un ejemplo: pocos meses después de finalizar un programa de empleo que había durado dos años, se realizó una evaluación de efectividad, que incluyó un pronóstico de su probable sostenibilidad durante los tres años subsiguientes. La evaluación de efectividad realizada al terminar el programa tomó en cuenta los *resultados* (nuevos empleos logrados) y los *efectos* (qué valor adicional se había generado para cuáles beneficiarios mediatos). Se trataba, en consecuencia, de una comparación entre el antes (el momento del inicio) en el que, en este caso, no había ningún empleo puesto que los beneficiarios eran precisamente desempleados, y el después (al terminar el programa), en el que se había contabilizado una determinada cantidad de empleos para determinados beneficiarios inmediatos y ciertos efectos para los mediatos. Esta fue la medida de la efectividad del programa (la que, en parte, fue considerada por las autoridades “un verdadero *impacto*”, pues a poco del inicio se produjo una creación considerable de nuevos empleos en un período corto, a la que se dio, por supuesto, bastante difusión).

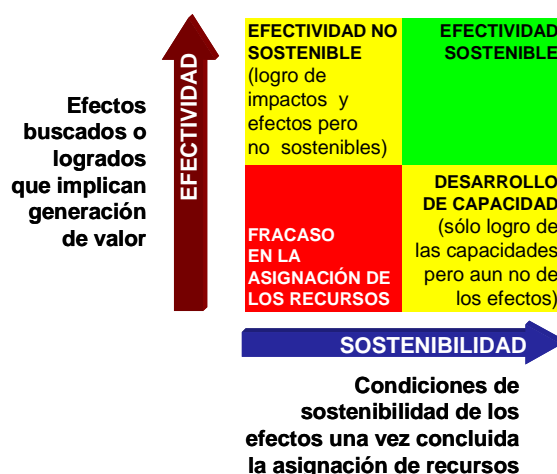
Por otra parte, usaremos el concepto de sostenibilidad como la medida en que los efectos logrados hasta el momento del cese de la asignación de recursos se mantienen a lo largo de un período determinado posterior. En tal sentido, podría decirse que la sostenibilidad es el “efecto residual” de la asignación de recursos durante el período de tiempo posterior que justificara dicha asignación. La sostenibilidad tanto puede ser estimada como un pronóstico o bien verificada como un hecho pasado pero, en todos los casos, se refiere a lo esperado o bien logrado luego de que cese la asignación de los recursos.

Por ejemplo, al terminar el programa antes citado se realizó también un pronóstico de la sostenibilidad de los resultados para los tres años subsiguientes. En base a una serie de indicadores, se estimó razonablemente probable que aproximadamente 60 por ciento de los empleos creados durante el programa seguirían existiendo al cabo de tres años de finalizada la asignación de recursos, es decir, después de que los empleadores dejaran de recibir subsidios. Esta era la sostenibilidad esperada y pronosticada, lo que fue uno de los elementos de juicio esenciales para que se decidiera la asignación de los recursos. Cuatro años más tarde se realizó una evaluación de la sostenibilidad lograda y se encontró que sólo el treinta por ciento de los beneficiarios continuaba en empleos creados gracias al programa, es decir, la sostenibilidad lograda había sido sólo la mitad de la pronosticada.

La efectividad y la sostenibilidad, por sí mismas, informan menos que la relación entre ambas, la que puede representarse mediante la matriz de efectividad sostenible, herramienta que permite identificar situaciones alternativas (que responden a políticas y estrategias diferentes), como se muestra en el gráfico siguiente

Como puede verse, la sostenibilidad apunta al desarrollo de capacidad para la satisfacción de necesidades, mientras que la efectividad a dicha satisfacción. En el gráfico de la matriz que se muestra antes se grafican las cuatro situaciones que surgen de la relación entre

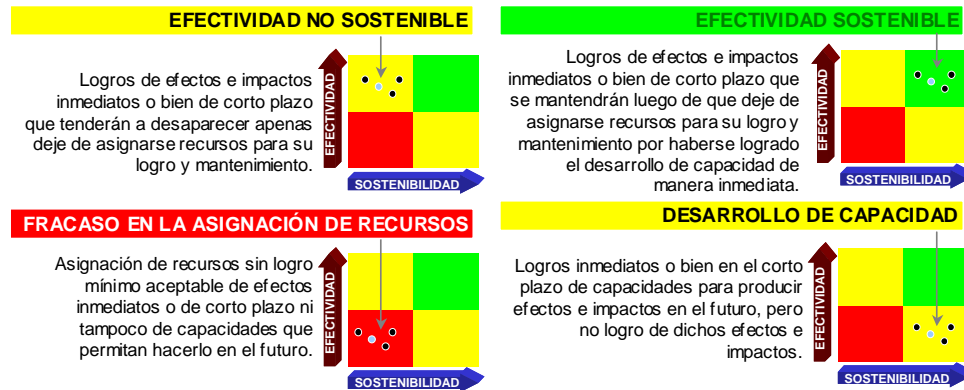
### MATRIZ DE EFECTIVIDAD SOSTENIBLE



<sup>5</sup> Para un tratamiento más detallado de esta cuestión, ver Hintze, J. (2001) “Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público”, Biblioteca Virtual TOP, [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar).

las variables eficacia y eficiencia y, en el siguiente, se definen las mismas con sus respectivos alcances<sup>6</sup>.

Ahora bien, no basta con la conceptualización de las variables que hacen a la efectividad sostenible, es preciso también tratar el mucho más complejo problema de la operacionalización de las mismas. En un plano específico, esto puede siempre realizarse en cada caso mediante observaciones directas y/o indicadores (por ejemplo, en el programa de empleos del



operacionalización de las mismas. En un plano específico, esto puede siempre realizarse en cada caso mediante observaciones directas y/o indicadores (por ejemplo, en el programa de empleos del

ejemplo que utilizamos antes, entre otras formas, se expresaba en cantidades de empleos creados desde la situación inicial). Pero esto no resuelve, sin embargo, el problema de la comparación que antes mencionamos: no es posible, mediante indicadores específicos aptos para un tema determinado, comparar, por ejemplo, si la efectividad de un programa de empleo es mayor o menor que la de otro de prevención de la salud o de protección del ambiente.

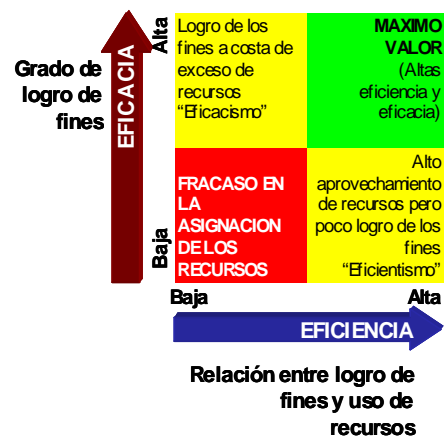
Para ello se precisa convertir dichos indicadores en algún tipo de medida *normalizada* y común a todos estos diversos programas. Una de las técnicas posibles para abordar este complejo problema es la construcción de escalas normalizadas que permitan la ubicación de observaciones diferentes en un único continuo. Éste es el esquema seguido para la construcción de las escalas normalizadas de medición de efectividad y sostenibilidad que analizaremos más adelante. Sigamos ahora en el plano conceptual con la otra cara de la moneda, la cuestión de la eficiencia.

**La evaluación de la eficiencia de la generación de valor público**

Aunque la eficiencia es una medida esencial para la evaluación de la gestión de la producción del valor, es la relación entre eficacia y eficiencia la que proporciona la mayor síntesis en el conocimiento sobre la producción de valor, pues, como antes decíamos, muestra la relación entre los extremos de la cadena de valor: los recursos y sus consecuencias. Eso es lo que se muestra en el cuadro "Relación entre eficiencia y eficacia".

La relación entre eficiencia y eficacia, al considerar los recursos, habla de la *gestión* del valor y por, lo tanto, del *desempeño*, lo único sobre lo que se puede rendir y exigir cuentas. Los cuadros siguientes muestran los cuatro escenarios de desempeño identificables a partir de las dimensiones de la matriz: los "eficientista" y "eficacista" como situaciones alternativas (y más frecuentes, sobre todo la segunda) que el desempeño "óptimo" (máximo logro de fines sin desaprovechar recursos) y, finalmente, el fracaso de la gestión (usar los recursos sin lograr nada o muy poco). Esto es lo que se muestra en el gráfico siguiente, en el que se describe en términos generales las cuatro situaciones.

**RELACIÓN EFICIENCIA-EFICACIA**



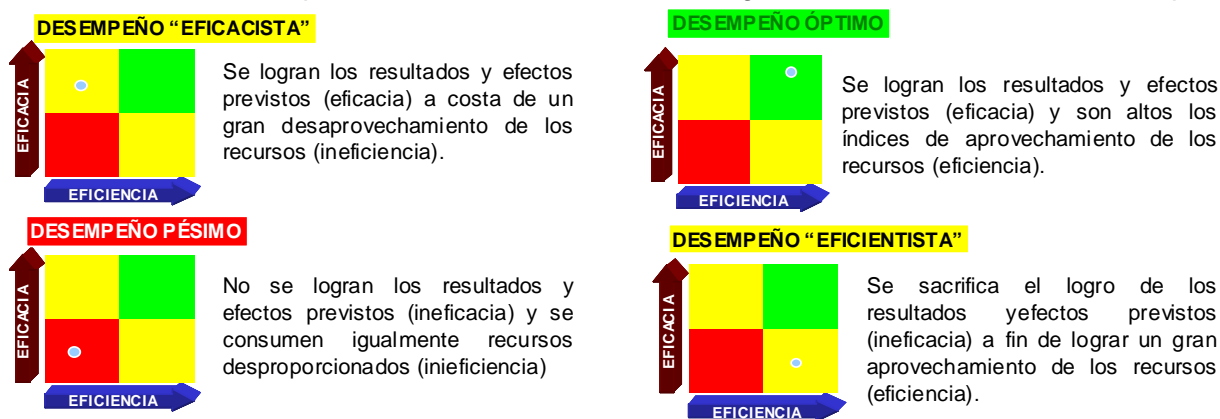
<sup>6</sup> Para un tratamiento más detallado de esta cuestión, ver Hintze, J. (2001) "Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público", Biblioteca Virtual TOP, [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar).



Pasemos ahora de lo conceptual a su operacionalización: la eficiencia, como vimos, se expresa en términos de cantidades de logros divididas por cantidades de recursos. Esto requiere operacionalizar ambas cosas. Lo que menos dificultad presenta es la operacionalización de los recursos, que pueden ser expresados o bien en las correspondientes unidades físicas (en última instancia, éstas se resumen en unidades de recursos humanos y materiales) o bien, simplemente, valorizados en unidades monetarias.

La operacionalización de los logros, en cambio, presenta otra clase de problemas: es preciso distinguir 1) la eficiencia *operativa*, que se refiere al aprovechamiento de los recursos en relación a la producción de los *productos concretos* inmediatos (a los que nos referimos como *outputs*), 2) la eficiencia *estratégica*, que se refiere a la relación entre los logros de *resultados* y los recursos empleados y, finalmente 3) la eficiencia en plano de la *política*, que alude al aprovechamiento de los recursos en relación los efectos finales logrados (y que se refieren, en ambos casos, a los *outcomes*).

De estos dos últimos casos nos ocuparemos en este artículo, de los *outcomes*, los resultados y efectos, pues el valor, es decir la satisfacción de necesidades, no se expresa en términos de productos (que, en última instancia, son medios) sino de los resultados y efectos que éstos puedan producir en sus destinatarios directos y, a través de éstos, en otros destinatarios inmediatos y mediatos. Desde esta perspectiva, la operacionalización del valor público debe comenzar por los resultados, es decir, al segundo eslabón de la cadena después



de los productos, para pasar luego a los efectos. La cuantificación de los logros, desde las maneras más sencillas y estimativas (v.g. grado en que son aceptables o inaceptables) hasta las más sofisticadas y cuantitativas (por ejemplo, precisas escalas de valoración) permiten relacionar la magnitud de logro de fines (eficacia) con otra magnitud -mucho más fácil de conocer- los recursos empleados. Tal relación es la eficiencia, cuyo índice significa, simplemente eso: cuando más alto el número, mayor aprovechamiento de los recursos en relación a los logros, y cuanto más bajo, menor eficiencia. Se trata de una medición que nos dice mucho: todo desaprovechamiento actual de recursos implica que, aun en el caso en que no se haya dejado de producir valor inmediato (el eficazismo) que los recursos gastados de más estarán disponibles para producir algún valor en el futuro. La ineficiencia actual, en cualquier caso, implica ineficacia futura en relación a los recursos escasos.

Recapitulando, la matriz de efectividad sostenible que consideramos en primer lugar muestra la ecuación entre eficacia pasada y futura, mientras que la de eficacia-eficiencia relaciona lo anterior con los recursos. Ambas permiten identificar el plano más alto o incluso de un tablero de control sobre el valor público, es decir, sobre la ejecución de políticas públicas<sup>7</sup>.

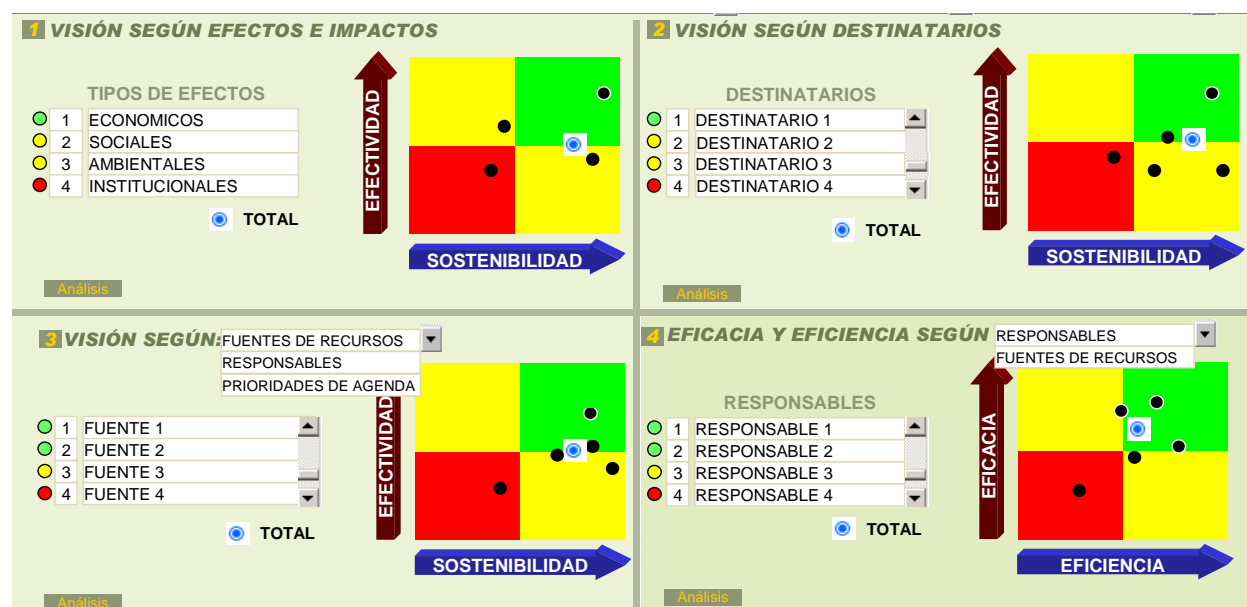
<sup>7</sup> Aunque las consideraciones que estamos haciendo se aplican también al valor privado, en este trabajo estamos ejemplificando solamente el valor público y nos referiremos sólo a éste. El tratamiento del valor privado requiere de una suerte de "inversión de la perspectiva", pues cambian los roles de los actores. Por ejemplo, las empresas privadas producen bienes o servicios para sus usuarios, sin otras diferencias práctica que la derivada de l hecho de que no se accede a los productos por el ejercicio de derechos sino por u precio. Hasta aquí, da lo mismo que la empresa que nos vende transporte o telefonía sea pública o privada. La diferencia aparece cuando se pasan a considerar los resultados y efectos: si se trata de valor público, por ejemplo, en la prestación de servicios de salud, el resultado será, entre otros, la curación de las enfermedades y los beneficiarios serán los enfermos en primer lugar, sus familiares y empleadores en segundo y así sucesivamente. Si se trata de una prestación del mismo servicio por parte de una empresa privada (valor privado), la curación de las enfermedades será una condición necesaria para que el producto (los servicios médicos) sean de calidad, pero el resultado será la ganancia y los beneficiarios serán los propietarios de la empresa.

Pasemos ahora considerar estos conceptos en un plano aún más práctico: la forma en que pueden ser mostrados como insumo para la toma de decisiones. Tal forma de presentación es conocida por lo común por nombres tales como “tablero de control”, “tableros de información”, “cuadros de mando” y similares. Convencionalmente emplearemos la denominación tablero de control. Esto es lo que tratamos en el punto siguiente.

### **Construcción del tablero de control de efectividad: visiones sobre el valor**

Los criterios analíticos que hemos venido considerando permiten la construcción de un tablero de control de la efectividad en base a cuatro perspectivas que se hallan en la concepción misma del valor público y a las que llamaremos aquí, convencionalmente, “visiones”.

El concepto de visión requiere de una presentación a los efectos del uso que aquí le daremos: presupone que se trata de la *misma información* observada desde diferentes puntos de vista, a lo que más arriba llamamos o perspectivas. Cuando se trata de un tablero de control, si muestra visiones, ello debe significar, necesariamente, que detrás de los indicadores o informaciones que se muestren existe *la misma* base de datos. El uso de visiones para el análisis de cualquier realidad es la única forma de establecer relaciones sólidas entre las diferentes perspectivas y, por lo tanto, es condición necesaria para la calidad de la información<sup>8</sup>. El concepto de visión presupone no sólo los mismos datos de base sino también una misma lógica subyacente en la categorización de los mismos. Esta categorización expresa, en última instancia, el marco teórico que se esté utilizando. Aplicaremos aquí el concepto de visión a las categorías que hemos expuesto previamente para mostrar, en el ejemplo de tablero de control sobre la producción de valor (en este caso público) basado en estos principios que se ilustra en el gráfico, cuatro de las visiones posibles sobre el valor.



Las primeras tres visiones se refieren a la eficacia empleando como herramienta la matriz de efectividad sostenible y muestran (para el caso de un programa de reducción de la pobreza):

- 1) La primera de las visiones considera los logros según la naturaleza de los efectos (e impactos) que se logran, toma en cuenta el “qué” del valor: las asignaciones de recursos no suelen producir una única naturaleza de valor sino, por lo general, varias. Los programas de generación de empleo, por ejemplo, seguramente producirán efectos de tipo social,

Como se ve, la aplicación de los mismos conceptos al análisis de ambos tipos de valor sigue el mismo método pero muestra dos realidades diferentes: la de la política en un caso y del mercado en otro.

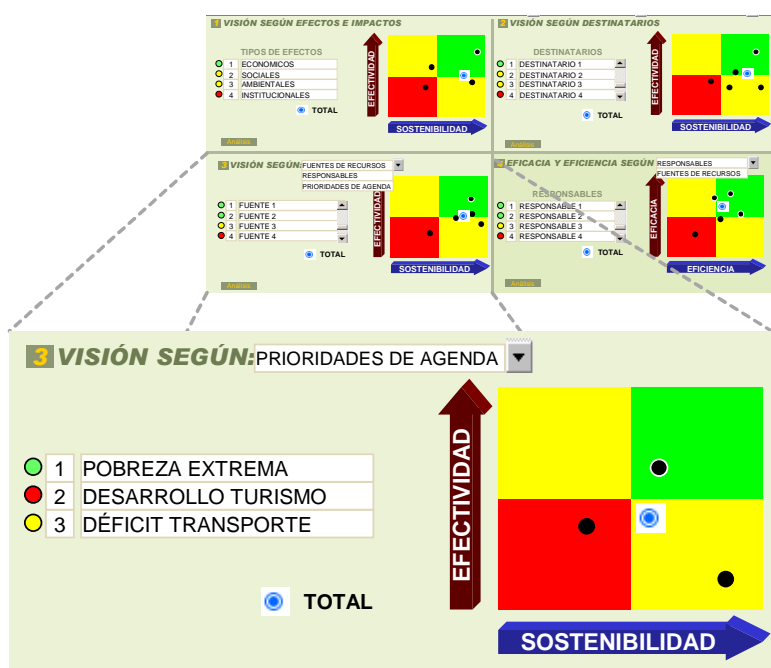
<sup>8</sup> La disponibilidad de datos e informaciones sobre una misma realidad pero provenientes de diferentes fuentes genera mucha riqueza pero no permite relaciones sólidas entre estos datos. Por ejemplo, si alguien mide la velocidad de un vehículo y otra persona su resistencia al aire, en diferentes lugares y/u oportunidades, aunque se confíe plenamente en las mediciones, nunca se sabrá si las *relaciones* entre ambas es válida porque la densidad del aire podría haber sido diferente según la temperatura, entre otras muchas *variables intervinientes*. Se tendrán sin duda perspectivas diferentes del fenómeno pero no constituirán *visiones de la información*.



económico y político; los de desarrollo regional seguramente producirán efectos sociales, económicos, políticos, ambientales e institucionales; los programas de preservación del ambiente sin duda tendrán, además de los efectos ambientales, también consecuencias económicas y sociales. Esta primera y más inmediata visión del valor público que es, como decíamos la que se refiere al qué, es decir, a la naturaleza de los efectos mismos, proporciona, por lo tanto, la perspectiva de los *outcomes* (es decir, la cadena que va desde los resultados concretos hasta los efectos e impactos que se hayan observado).

- 2) La segunda visión se refiere a los destinatarios del valor, es decir, a quiénes lo reciben. Según la conceptualización que estamos utilizando de la cadena de valor, los receptores inmediatos de los bienes y servicios son los usuarios; quienes, a su vez, se benefician de los resultados de estos bienes y servicios son los beneficiarios directos e inmediatos y, por fin, quienes indirectamente se ven beneficiados por lo anterior son los beneficiarios mediatos. Tal es la cadena mediante que el valor de los recursos empleados se transfiere de una u otra manera a la sociedad. Tratándose en este caso de valor público, esta segunda visión (quiénes reciben qué), alude necesariamente a la cuestión de la equidad. Se comprende fácilmente que, si se trata de *visiones* la relación entre efectos y destinatarios se podría representar también más detalladamente mediante una matriz efecto-destinatario que mostraría las *transacciones* efecto destinatario de que hablamos al principio de este artículo (estas transacciones no se ven en este tablero pero están disponibles detrás de él).
- 3) La tercera visión que seleccionamos, referida al análisis de los logros desde el punto de vista de la gestión, admite muchas sub visiones, de las cuales mostramos aquí solo tres:
  - a) La sub visión *de gestión* según responsables -es decir según gestores- conforma un instrumento de rendición y exigencia de cuentas sobre logros de quienes tienen la responsabilidad por las decisiones y el uso de los recursos. La sub visión, considerada en sentido descendente, alude a la cadena institucional de responsabilidad sobre decisión y uso de los recursos y, en sentido ascendente, de rendición de cuentas.
  - b) La sub visión *de gestión* según fuentes de recursos, por su parte, toma en cuenta el origen de los mismos, lo que nunca es una cuestión menor cuando los recursos no provienen de una fuente única ni son únicos los decisores que intervienen en su asignación (así como no es trivial en las empresas la composición del capital, tampoco lo es en la gestión pública el origen de los recursos). Las fuentes de recursos aluden a una cadena decisoria que incide no sólo sobre las finalidades y magnitudes de las asignaciones sino, también sobre la gestión. Quienes tienen capacidad de decisión sobre los recursos pueden ejercerla sobre los responsables de usarlos. Por ejemplo, los organismos internacionales de cooperación (crediticios, agencias de otros países y donantes, entre otros) suelen disponer de mecanismos de control, seguimiento y rendición de cuentas de los fondos que controlan y, por lo tanto, suelen incidir sobre los responsables de su aplicación. La visión según fuentes de recursos arroja luz sobre aspectos entre los que se incluyen la capacidad de incidencia de los decisores y los criterios de selección de beneficiarios y efectos. En otras palabras, la visión según fuentes de recursos muestra el valor según la cadena decisoria política (así como la visión según responsables lo muestra según la cadena decisoria organizativa mediante la cual se lleva a cabo la gestión).
  - c) Finalmente la sub visión *de gestión* según prioridades de agenda es un caso de especial importancia para la evaluación y la toma de decisiones de los actores involucrados. Se refiere a la relación entre los efectos y los asuntos que deben ser objeto de monitoreo y seguimiento por parte de los actores involucrados y se constituyen por lo tanto, en sus "prioridades de agenda", constantemente cambiantes según las circunstancias. Las prioridades de los políticos, por ejemplo, pueden ser diferentes de las de los gestores, o los usuarios, o los financiadores y todas ellas cambiar según circunstancias, lo cual va cambiando constantemente la "agenda" según la que se toman –y negocian- las decisiones. Tales asuntos pueden ser identificados como subconjuntos particulares de generaciones de valor, que conforman, por lo tanto, sub visiones particulares. Las prioridades de agenda, por lo tanto, no se limitan a las cuestiones gerenciales y de la gestión operativa pues incluyen cosas tales como los intereses de la sociedad o la política.

Por ejemplo, en un gran municipio capitalino la plataforma política del gobierno había incluido tres ejes: la atención de la pobreza extrema en la zona sur de esa ciudad, el desarrollo del turismo como fuente de ingresos locales y la solución del agudo déficit de transporte. Sin perjuicio de la restante generación de valor, esos tres temas conformaban prioridades de agenda para el gobierno, los ciudadanos y organismos de financiamiento que habían asignado recursos y, también, para ciertos grupos de interés económico que habían realizado aportes económicos y políticos al partido de gobierno y tenían capacidad de presión (en particular, comerciantes beneficiados directamente por las políticas de promoción de turismo, propietarios beneficiados por la valorización inmobiliaria que resultara de la ampliación de la red de subterráneos y una autopista urbana a construir y, en este último caso, los contratistas de las obras).



La visión específica según prioridades de agenda a que alude el ejemplo anterior requiere de la identificación de las asignaciones de recursos más directamente relacionadas con las tres prioridades de agenda y su análisis diferenciado de las restantes. En la primera, relativa a la pobreza, por

ejemplo, se requiere identificar sólo las asignaciones que se consideren con mayor efecto sobre la calidad de vida de determinados destinatarios en la zona sur de la ciudad, y así sucesivamente con las dos prioridades de agenda restantes.

Una presentación de las mismas en el tablero de control como el que se ve en el cuadro podría mostrar, por ejemplo, que la atención de la pobreza extrema se encuentra en el cuadrante verde, que indica mayor efectividad y sostenibilidad; el desarrollo de las obras de transporte en el cuadrante amarillo inferior derecho, lo que indica que, aunque el pronóstico de efectos a largo plazo sea bueno éstos aun no se han producido y, finalmente, los logros relativos a la promoción del turismo se encuentran en el cuadrante rojo, lo que indica que ni se han logrado efectos ni se han dado pasos para que ello ocurra en un futuro, generando capacidad instalada como en el transporte. El punto azul muestra el promedio del ejemplo, que toma en cuenta los pesos relativos que se han asignado a las diferentes prioridades de agenda y resume el estado de situación de toda la evaluación desde la perspectiva del actor que identificara estas prioridades y sus pesos.

La forma de presentación de la información según prioridades de agenda que acabamos de ver es esencialmente política y estratégica, pero surge del análisis específico de los datos de base de la gestión, es decir, del plano más operativo. Los tableros de control se nutren precisamente del hilo conductor entre lo político y lo operativo.

- 4) Finalmente, la cuarta de las visiones que se muestran en el cuadro no se refiere a la eficacia sino a la relación entre eficacia y eficiencia. Como antes se señaló, son aspectos que hacen a la gestión, lo mismo que la visión anterior, pero no desde la perspectiva de los logros sino del desempeño. En este ejemplo se muestra esta información según responsables y fuentes de los recursos. Resulta obvio que la ecuación entre eficacia y eficiencia es de cada responsable es la medida seguramente más significativa de su desempeño y una de las más importantes en cuanto a la evaluación de las reglas que hacen a la asignación de recursos, lo cual surge de la visión según fuentes.

Hemos analizado hasta aquí algunas categorías conceptuales básicas y algunas de las formas (visiones) en que las informaciones relativas a la producción de valor (en este caso público) pueden ser presentadas. No distinguimos si el ámbito analizado se refiere a un proyecto determinado, una unidad organizativa de alguna institución, una institución completa, un programa en el que participan diversas instituciones entre otras posibilidades. De esta esencial cuestión relativa al alcance se trata el punto siguiente.

## **Ámbito de aplicación de los tableros de control de efectividad y evaluación de políticas**

El ámbito de aplicación posible de cualquier tablero de control se halla determinado por dos condiciones: la identificación de cadenas de valor y el acceso a datos de base sobre recursos, logros y sus relaciones. La identificación de la cadena de valor se refiere a que los ámbitos de análisis deben ser, necesariamente, ámbitos de asignación de recursos, pues de lo contrario no es posible identificar cadenas. En consecuencia, las fuentes de financiamiento (presupuestos, fondos de cooperación y otros) son los criterios que establecen, en última instancia, las posibilidades de definir ámbitos de aplicación de tableros de control de efectividad. Esto no significa que no puedan hacerse estudios de logros con independencia de su relación con los recursos mediante los cuales se los haya obtenido, pero no serían relativos a cadenas de valor.

La segunda cuestión es el acceso a los datos. Los que se necesitan en cualquier evaluación de efectividad deben provenir de tres planos: por una parte, la asignación de recursos, por otra, de la producción física que se genere con los recursos y, finalmente, de lo que ocurra cuando esta producción física es entregada a usuarios y produce efectos sobre diferentes beneficiarios. Como se ve, se trata de una cuestión de captura de datos, procesamiento y análisis. La captura de datos es todo un tema en sí mismo. Si la gestión operativa se halla suficiente y adecuadamente registrada en soportes informáticos la obtención de datos está esencialmente resuelta una vez que se han programado las funcionalidades necesarias. Esto suele ocurrir con más frecuencia con la información relativa a presupuestos y sus ejecuciones a través de las contabilidades, pero menos con información sobre producción física y cómo es entregada a usuarios (sin perjuicio de que en algunos campos, como la salud y la educación esto tiende a hallarse registrado, constituyendo una fuente muy valiosa de información). Finalmente, la obtención de información sobre *outcomes*, es decir, resultados y efectos sobre destinatarios raramente se halla sistematizada. Algunas veces esto se hace de manera más o menos sistematizada en parte aplicando instrumentos tales como encuestas o registros y en parte a través de análisis periódicos o ad hoc.

Los ámbitos de control y evaluación de la producción de valor –pues de eso se trata–, determinan la percepción o visibilidad de consecuencias del uso de los recursos y por lo tanto, se hallan determinados por las fuentes de los mismos. Para un ámbito de asignación de recursos “macro” como sería el presupuesto público de una administración nacional o subnacional, los efectos serían todos los esperables del gobierno hacia la sociedad, los destinatarios todos los sectores de dicha sociedad, las fuentes de recursos todas las que conformaran el presupuesto más las que administrara el gobierno y, finalmente, los responsables las instituciones a las que el presupuesto asignara los recursos. Los ámbitos de aplicación “meso” de los tableros de control se pueden conformar a partir de las asignaciones sectoriales e institucionales de recursos, es decir, de los respectivos presupuestos. Finalmente, los ámbitos “micro” son determinados por los presupuestos de programas, proyectos o unidades específicas de instituciones determinadas.

La fragmentación de los de los ámbitos de aplicación es, quizá, el problema práctico mayor que enfrenta la evaluación de las políticas públicas. La casi totalidad de la evaluación de la generación de valor que se realiza en la práctica se lleva a cabo en ámbitos “micro” (principalmente programas y proyectos financiados por la cooperación internacional que establece la evaluación como una de las condicionalidades para la asignación de los recursos). Estas evaluaciones suelen contener valiosas informaciones presentadas tanto en términos cuantitativos como cualitativos e incluir también valiosas conclusiones útiles para la toma de decisiones por parte de los actores involucrados, principalmente financiadores externos, autoridades políticas, gestores de dichos programas y, menos frecuentemente, destinatarios de los mismos, comunidad académica y sociedad en general. En la medida en que las evaluaciones “micro” generan conocimiento apto para la toma de decisiones por parte de actores involucrados, conforman para ellos tableros de control relativos a los ámbitos de aplicación correspondientes. Permiten la mejora de la gestión durante la misma, posterior rendición y exigencia de cuentas y proporcionan “lecciones aprendidas” que ayudan a mejorar en futuros emprendimientos. Ninguna de estas evidentes ventajas es menor. Sin embargo, las conclusiones de estos “tableros ad hoc” no pueden ser comparadas fácilmente con otras pues

se realizan mediante estructuras de categorías e indicadores que les son propios, de manera que las evaluaciones ad hoc no permiten fácilmente la toma de decisiones en ámbitos “meso” y “macro”, justamente aquellos en los que los diferentes emprendimientos “micro” compiten por los mismos recursos y, también, aquellos en los que es preciso evaluar las políticas públicas.

Esta limitación de crucial importancia, en consecuencia, sólo puede ser superada en la medida en que se cuente con tableros de control aplicables a ámbitos “meso” o “macro”. En las últimas décadas los gobiernos nacionales y subnacionales de diferentes países de la región han realizado, con disímiles grados de éxito, considerables esfuerzos en el desarrollo de sistemas macro de información por resultados que permitan la disponibilidad de diferentes tipos de tableros “macro” y “meso”<sup>9</sup>. El requisito esencial que determina el ámbito de aplicación de un tablero de control de efectividad (más allá de su diseño y lógica interna) es el hecho de contar con los mismos “clasificadores maestros”. Llamamos aquí de esta manera a los criterios clasificatorios básicos de toda la información sobre los logros y los destinatarios que los reciben que dan lugar a dos clasificadores, el de *efectos, resultados y productos* y el de *destinatarios*. La clasificación --esta esencial cuestión del conocimiento-- es lo que debemos tratar a continuación.

### **LA CLASIFICACIÓN COMO HIPÓTESIS: INDICADORES Y DESTINATARIOS DEL VALOR**

La clasificación de las cosas es a la vez el modo de conocerlas y el límite de ese conocimiento. En efecto, las cosas que no podemos incluir en nuestras categorías conceptuales son hechos singulares que no podemos interpretar, pero, una vez que desarrollamos estas categorías, las cosas que vemos son sólo las que entran en ellas. Esta limitación insoslayable debe ser tenida en cuenta para mantener la conciencia de que la construcción de los criterios clasificatorios que utilicemos presupone necesariamente la hipótesis de que éstos permitirán mostrar lo que queremos ver y no ocultarán aspectos esenciales. Como esto nunca puede ser seguro, lo único seguro es mantener permanentemente los criterios clasificatorios bajo la lupa (en más de un o sentido, es precisamente de esta manera como avanzan la ciencia y el conocimiento que ésta proporciona). Para el conocimiento del valor, especialmente el valor público, hemos considerado una serie de conceptos, tales como productos, resultados, efectos, usuarios, beneficiarios, recursos, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, efectividad. Para conectar estos conceptos con los datos concretos que surgen de las observaciones se requiere de ciertos instrumentos metodológicos. Los dos más importantes son los clasificadores y los indicadores.

Llamaremos aquí clasificadores a las tablas mediante las cuales determinados conceptos pueden ser mostrados mediante una serie de estados o “clases de cosas” diferentes. Por ejemplo, un clasificador de efectos puede partir de una serie de estados que distingan los efectos políticos de los económicos, institucionales y sociales. Este criterio de clasificación puede ser muy útil para el análisis del valor público pero no será útil para una empresa a la que le interese el valor privado, que utilizará otro clasificador distinto para analizar lo mismo desde la perspectiva de sus intereses, clasificando los efectos según su impacto sobre la rentabilidad, los accionistas, el “capital humano” que representa su propio personal, etc.<sup>10</sup> Los clasificadores, en consecuencia, no son verdaderos ni falsos sino más útiles o menos útiles. Los indicadores son las identificaciones de datos de la realidad (o construcciones de informaciones a partir de datos) que permiten relacionar los clasificadores con el mundo. Son, por así decirlo, las “herramientas de la percepción” de que disponemos (cabe señalar que buenos clasificadores con insuficientes o malos indicadores puede ser, sin embargo, muy malo pero no tanto como malos clasificadores). Los indicadores son instrumentos técnicos generalmente complejos, cuyos criterios clásicos de calidad son la confiabilidad (que muestren las cosas siempre de la misma manera) y la validez (que se refieran a lo que creemos que se refieren).

---

<sup>9</sup> Para más información sobre este aspecto, ver CUNILL GRAU, Nuria y OSPINA, Sonia (2003) “Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas” Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, Caracas.

<sup>10</sup> Un ejemplo de esta clase de criterios clasificatorios es el método denominado “Balanced Scorecard”, que incluye clasificadores claramente pertinentes para la gestión privada, para la que fuera diseñado originalmente. También son ilustrativas las adaptaciones que se han realizado de este método a la gestión pública, que requieren de la modificación de los clasificadores.

En este punto debemos abordar estos temas comenzando por los clasificadores y en un determinado orden: primero los efectos y luego quienes los reciben, o sea sus destinatarios. Usaremos un concepto importante, al que aludimos como “clasificador maestro” (también llamado a veces “clasificador normalizado”). Para un ámbito determinado los clasificadores que llamamos “maestros” son aquellos que permiten incluir todo lo que allí interesa clasificar. Por ejemplo, consideraremos “maestro” a un clasificador de efectos de valor público que considere las cinco categorías antes mencionadas de efectos económicos, sociales, políticos, institucionales y ambientales si creemos que todos los efectos que nos interese analizar caerán en alguna de estas categorías. De esta manera, otros criterios de clasificación y otros clasificadores “específicos” podrán ser agrupados con este clasificador, que funcionará así como traductor entre los anteriores (por esta razón es que se llaman también “normalizados”). Veamos estas cuestiones.

### ***Clasificador maestro de efectos y resultados y “bancos de indicadores”***

El clasificador maestro de efectos y resultados conforma una estructura lógica única indispensable para el manejo de información comparable sobre realidades heterogéneas. Así como cuando se trata de manejar información en los planos macro y meso sobre recursos los sistemas presupuestarios de los países tienen clasificadores presupuestarios únicos para uso de todas las agencias del gobierno mediante el cual se clasifican todos los ingresos y gastos que se realizan según un conjunto de categorías comunes, tales como gastos en personal, edificios, electricidad y otros, los tableros de control y evaluación de efectividad requieren, como antes dijimos, de clasificadores comunes de los diferentes logros que se obtengan del uso de tales recursos, es decir, clasificadores de efectos y resultados. En teoría, tales clasificadores maestros debieran formar parte de los propios sistemas presupuestarios que, de esta manera, relacionarían de manera directa y natural los productos planificados y logrados (expresados en términos de metas operativas) los resultados (como metas estratégicas) y los efectos (como metas políticas). De hecho, todos los sistemas de planificación integrados (es decir, los que integran el plano político estratégico con el operativo y el presupuesto como plan operativo que, además, es instrumento de asignación de recursos) tratan de contar con un clasificador maestro “ER” (efectos-resultados). Tal es el sentido del clasificador según estructura programática de los presupuestos públicos que se basan en el esquema de presupuestos por programa. Sin embargo, en la práctica, es bastante infrecuente que los clasificadores presupuestarios programáticos resulten aptos para la evaluación del valor público y, por lo tanto, de la ejecución de las políticas, pues suelen hallarse mucho más orientados a las necesidades burocráticas relativas a la asignación de los recursos (es decir, al gasto) que al otro extremo de la cadena, los resultados y efectos.

Desde el punto de vista de un sistema de evaluación que permita contar con tableros de control meso o macro, el clasificador maestro de efectos y resultados debe permitir que, además de recursos, se clasifiquen con él los *indicadores de logro*, resultados y efectos (*outcomes*) y, también, de productos (*outputs*). Cuando se cumple tal requisito es posible consolidar para todo el ámbito de aplicación del clasificador maestro las informaciones conclusiones que se obtengan a partir de los indicadores y, además, los mismos dejan de ser indicadores específicos para integrarse a lo que aquí llamaremos “bancos de indicadores”.

El concepto de banco de indicadores es también importante. La construcción de indicadores es difícil y más aún su validación, es decir, la verificación de que su calidad sea adecuada. De hecho, el “ajuste fino” de los indicadores es una tarea constante en cualquier ámbito en el cual las consecuencia del error de percepción produzca perjuicios, como ocurre en campos que van desde la salud hasta las finanzas, para mencionar sólo dos. Con frecuencia, en el campo del análisis del valor público, los indicadores se construyen caso por caso (pueden ser llamados con justicia “indicadores ad hoc”). Esto los hace poco comparables con otros indicadores también ad hoc, pues nunca se sabe si aluden exactamente a las mismas realidades y/o de la misma manera. La forma aplicada en todos los campos del conocimiento y la actividad fuertemente sensibles a la calidad de los indicadores es la integración de éstos a “bancos”, para llamar así a bibliotecas o repositorios de indicadores probados. Uno de los campos avanzados en que esto se observa con gran claridad es la medicina, que cuenta con enormes y permanentemente actualizados bancos de indicadores sobre infinidad de cosas. Estos bancos de indicadores son, en sí mismos, indicadores del grado de avance del

conocimiento en cualquier área determinada (comparados con los de la medicina, los indicadores relativos al valor público suelen parecer pobres, toscos e imprecisos, además del hecho de que son normalmente casuísticos, es decir, que no conforman bancos).

Dos de las características esenciales de los bancos de indicadores que permiten la operacionalización de los datos y su posterior tratamiento estadístico, son su estructura jerárquica según niveles de generalidad de la información y la hipótesis de que las categorías del primer nivel son exhaustivas respecto del alcance total del ámbito de aplicación (es decir, que permite clasificar cualquier caso de creación de valor público que deba ser objeto de evaluación). Veamos el ejemplo del cuadro siguiente, en el que se muestra la estructura de un clasificador maestro de efectos y resultados y la lógica del banco de indicadores al que da lugar.

CLASIFICADOR MAESTRO DE EFECTOS Y RESULTADOS		BANCO DE INDICADORES			
Primer nivel	Segundo nivel	Tercer nivel (operacionalización)			
Tipos de efectos	Efectos	Indicadores			
		Indicadores de efectos	Indicadores de resultados	Indicadores de productos	Operacionalización de los indicadores
1 SOCIALES	Efecto 1.1	Indicador de efectos 1.1.1			Forma de observación 1.1.1
			Indicador de resultados 1.1.1.1		Forma de observación 1.1.1.1
				Indicador de productos 1.1.1.1.1	Forma de observación 1.1.1.1.1
	Efecto 1.N				
2 ECONÓMICOS					
3 INSTITUCIONALES					
4 AMBIENTALES					
5 POLITICOS					
OUTCOMES			OUTPUTS		

En el ejemplo de clasificador, como antes anticipamos, la hipótesis de trabajo principal es que, para el ámbito de aplicación al que se lo destine, todo valor público podrá ser encuadrado en alguno de los cinco tipos de efectos que allí e incluyen y que, por lo tanto, toda información derivada de los indicadores que se incluyan en el banco podrá ser consolidada con tales categorías. A tales fines, como se observa, los tipos de efectos son categorías clasificatorias de los efectos.

Por ejemplo, en un clasificador maestro para un ámbito macro, los efectos sociales fueron clasificados según tipos de efectos tales como “Reducción de la pobreza”, “Reducción de la inequidad” “Mejora de la salud”, “Mejora de la educación” y otros, y los tipos de efectos ambientales incluyeron, entre otros, “Recuperación de la calidad del suelo”, “Reducción de la contaminación de la atmósfera” y “Reducción de la contaminación acústica”.

La pertinencia de estas categorizaciones (una vez ampliada hasta que se la considere exhaustiva de todos los tipo de efectos aplicables al ámbito de evaluación) constituye la hipótesis subyacente más importante en la construcción de los bancos de indicadores, toda vez que responde al modelo de percepción (y creación) de la realidad por el que se ha optado, cuestión no sólo científica sino, esencialmente ideológica (cuyas implicancias no podremos aquí tratar por razones de espacio). El tercer nivel del banco se refiere a los indicadores propiamente dichos, que pueden referirse a efectos y resultados (*outcomes*) o a productos (*outputs*). Por cada efecto identificado es posible, a su vez, identificar tantos indicadores de resultados o de productos como sea necesario. Como puede verse, la estructura jerárquica del banco de indicadores (en este ejemplo de tres niveles), está definida en este caso por dos



niveles de *categorías clasificatorias* (referidas a tipos de efectos y efectos) y un nivel *descriptivo*, (referido a resultados y productos), correspondiente a los indicadores. Esta estructura es la que determina el alcance de la consolidación posible de la información pues las categorías clasificatorias se refieren al universo a considerar mientras que los indicadores, por lo general, son válidos para las observaciones particulares.

Aplicando el banco de indicadores presentado a un ámbito “macro” (por ejemplo, un aparato estatal como conjunto), la información relativa a la evaluación de la producción de valor en un ámbito micro (por ejemplo, un programa de reducción de la pobreza) resulta comparable con la de otros emprendimientos de diferente naturaleza (por ejemplo, un programa ambiental, otro de salud y otro educativo) en cuanto a los efectos y tipos de efectos logrados, aunque los indicadores específicos que se hayan utilizado sean propios de cada uno de tales emprendimientos

Retomemos ahora la esencial cuestión de la comparabilidad de la información sobre el valor público. La estructura común del banco de indicadores que el clasificador maestro de efectos y resultados proporciona sigue la de la cadena de valor y la diferenciación entre los niveles permite construir diversos índices para evaluar la gestión (por ejemplo, relación entre recursos y productos para evaluar eficiencia operativa; relación entre productos y resultados para evaluar eficiencia estratégica y entre resultados y efectos para la eficiencia política). En la medida en que las categorías clasificatorias sean únicas para el ámbito de análisis considerado (en el ejemplo, el aparato institucional público como conjunto), es posible contar con un único banco con tantos indicadores diferentes como resulten necesarios para los diferentes programas y agencias<sup>11</sup>.

El clasificador maestro de efectos y resultados y su correspondiente banco de indicadores es una de las dos herramientas básicas requeridas para la operacionalización del valor público en los planos meso y macro. La segunda es el clasificador de destinatarios.

### **El clasificador maestro de destinatarios**

Al comienzo definimos el valor como satisfacción de necesidades humanas lo que se materializa mediante *transacciones* entre *productos* resultantes de la asignación de recursos y *destinatarios* de los resultados y efectos. Para considerar el valor es indispensable, entonces, construir la contracara del clasificador maestro de efectos y resultados, es decir, la lista de los destinatarios que deberán ver satisfecha alguna necesidad para que el valor se genere. Cabe recordar que, en el campo de las organizaciones del mercado, estas listas son objeto de la mayor atención, al punto de que se las suele denominar, precisamente, con el nombre de “mercado”: son los clientes, para cuyo conocimiento hay profusos desarrollos de metodologías y tecnologías, conjunto que se denomina genéricamente como “marketing”, así como estudios de comportamiento, departamentos y unidades especializadas, una enorme experiencia acumulada en materia de promoción, difusión y publicidad e inversiones billonarias. Sin embargo, se refieren esencialmente al destinatario inmediato de los productos y sólo en su carácter de cliente interesado potencialmente en el valor de uso de los productos.

En cambio, desde la perspectiva del análisis de la creación del valor público, la condición de cliente no es la que interesa en primer lugar sino la de *derechohabiente* (es decir, la de “portador de derechos”) y la satisfacción de necesidades que importa no es la del valor de uso del producto sino la que surge de los efectos. Por así decirlo, el análisis debe realizarse en sentido más o menos inverso.

La estructura del clasificador de destinatarios que se utilice, en consecuencia, refleja el criterio político de reconocimiento de los derechos. El cuadro 9 muestra un ejemplo de estructura de un clasificador de destinatarios contracara del de efectos que vimos antes.

<b>ESTRUCTURA DE UN CLASIFICADOR MAESTRO DE DESTINATARIOS</b>	
<b>PRIMER NIVEL</b>	<b>SEGUNDO NIVEL</b>

<sup>11</sup> Cabe señalar que no es necesario crear un banco único de indicadores antes de comenzar un análisis: de hecho: lo normal es hacerlo durante la marcha, comenzando por una cantidad de indicadores de buena calidad, a los que se los ordena y sistematiza al incorporarlos al banco, mediante controles de calidad, consistencia y, fundamentalmente, de ordenamiento que permite la administración de la redundancia

Tipos de destinatarios		Tipos de usuarios	
1	PERSONAS Y FAMILIAS	1.1	Personas individuales
		1.2	Grupos familiares
2	ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	2.1	Organizaciones orientadas a la producción de bienes y servicios
		2.2	Organizaciones orientadas a la promoción de intereses económicos
		2.3	Organizaciones orientadas a la promoción de intereses políticos
		2.4	Organizaciones orientadas a la promoción de identidades sectoriales
		2.5	Organizaciones orientadas a la promoción de identidades religiosas
		2.6	Organizaciones orientadas a la promoción de identidades religiosas
3	ORGANIZACIONES DEL MERCADO	3.1	Empresas locales de capital extranjero
		3.2	Grandes empresas nacionales
		3.3	Empresas nacionales medianas y pequeñas
		3.4	Micro emprendimientos económicos
4	ORGANIZACIONES DEL ESTADO	4.1	Organizaciones de la administración pública nacional
		4.2	Organizaciones de la administración pública subnacional
		4.3	Organizaciones de la administración pública local
5	ORGANIZACIONES DEL CONTEXTO INTERNACIONAL	5.1	Empresas y organizaciones del mercado internacional
		5.2	Estados extranjeros
		5.3	Organismos multilaterales
		5.4	Organismos internacionales de financiamiento
6	OTROS	6.1	Otros

En este caso se trata de un clasificador de dos niveles, el primero de los cuales se refiere a los tipos de destinatarios y el segundo a los usuarios. Como vemos, el primer nivel clasificatorio es el más amplio y cubre todo el universo de receptores de valor que se ha considerado pertinente en este caso a partir de la política. El segundo nivel del clasificador, en cambio, se refiere a los primeros interlocutores observables en las transacciones que pueden dar lugar al valor, los usuarios (que pueden, además ser usuarios/beneficiarios directos). Debe aclararse que no se trata de usuarios concretos sino los *tipos de usuarios* según los que interesa fijar políticas distintas o evaluar consecuencias de las asignaciones de recursos. Esta clasificación no es sólo una decisión técnica puesto que, según los aspectos que muestre u oculte, se pueden tomar decisiones diferentes, motivo por el cual es de la mayor importancia (así como, para las organizaciones del mercado, las clasificaciones de sus clientes son los instrumentos perceptivos mediante los cuales se toman las decisiones, para lo que hace al valor público, la categorización de los usuarios determina la focalización de las políticas).

Al igual que en el diseño del clasificador de producto-efectos (el banco de indicadores), en el clasificador de destinatarios es preciso distinguir entre las *categorías clasificatorias* y las descripciones operativas, que corresponden al tercer nivel, que se muestra en el cuadro, que contiene un ejemplo relativo un programa de generación de empleo. Las descripciones operativas con forman el equivalente al banco de indicadores en el clasificador maestro de efectos y resultados, y constituyen el inventario de usuarios.

EJEMPLO DE CLASIFICADOR MAESTRO DE DESTINATARIOS DE UN PROGRAMA DE GENERACION DE EMPLEO			
CLASIFICADOR MAESTRO DE DESTINATARIOS		INVENTARIO DE USUARIOS	
Primer nivel	Segundo nivel	Tercer nivel (operacionalización)	
Tipos de	Tipos de usuarios	Descripción operacional del tipo de usuario	ROL OBSERV

destinatarios					Usuario	Beneficiario Inmediato	Beneficiario mediano	
1	PERSONAS Y FAMILIAS	1.1	Personas individuales	1.1.1	Padres de familia desempleados y sin oficio	X		
				1.1.2	Jóvenes con secundaria y sin experiencia laboral	X		
				1.1.3	Madres jefas de hogar con más de un hijo y desocupadas	X		
		1.2	Grupos familiares	1.2.1	Grupos familiares urbanos de bajos ingresos con miembros desempleados		X	
				1.2.2	Grupos familiares rurales con miembros desempleados		X	
3	ORGANIZACIONES DEL MERCADO	3.3	Empresas nacionales medianas y pequeñas	3.3.1	Empresas industriales urbanas medianas y pequeñas	X	X	
				3.3.2	Empresas de servicios urbanas medianas y pequeñas	X	X	
				3.3.3	Empresas agropecuarias medianas y pequeñas	X	X	
		3.4	Micro emprendimientos económicos	3.4.1	Pequeñas unidades agroproductivas familiares	X	X	
		3.5	Grandes empresas	3.5.1	Grandes empresas regionales			X
				3.5.2	Grandes empresas nacionales e internacionales			X
4	ORGANIZACIONES DEL ESTADO	4.3	Organizaciones de la administración pública local	4.3.1	Municipios urbanos de localidades mayores de 10 mil habitantes	X	X	
				4.3.2	Municipios urbanos de localidades menores de 10 mil habitantes	X	X	

En el ejemplo puede observarse cómo el clasificador maestro de destinatarios delimita el ámbito de observación dentro del campo mayor que considera la estructura del clasificador y que determinan la forma en la que la información operacionalizada será consolidable en los tableros de control. En otras palabras, los dos primeros niveles, en lo que hace al valor público, establecen la visión del universo de destinatarios y, al mismo tiempo, el punto de vista del análisis (por ejemplo, si se tratara de organizaciones del mercado los dos primeros niveles describirían el universo de potenciales influidores sobre decisiones de compra de los productos que se ha tomado en cuenta).

Existe un método sencillo y eficaz para identificar los usuarios y beneficiarios directos e inmediatos: los primeros son quienes consumen el valor de uso de los productos, los segundos quienes satisfacen alguna necesidad gracias a los resultados logrados por los usuarios. No es tan fácil, en cambio, identificar los beneficiarios mediatos, es decir, quienes reciben transferencias de valor de los beneficiarios inmediatos gracias a los efectos producidos. Para incluirlos en el ejemplo de inventario debería rastrearse la cadena de valor con la guía de preguntas tales como ¿quiénes resultan beneficiados, a la corta o a la larga, de este programa de empleos? y ¿qué beneficio obtienen? Quizá no debamos sorprendernos de que esta cuestión quede siempre en último término (bien lisa y llanamente no figure) en las evaluaciones de la producción del valor público: se trata de la cuestión política que permite contrastar los logros últimos con efectos buscados que justificaron la asignación de los recursos. Obsérvese en el ejemplo que, en algunos casos, el *usuario potencial* 3.5 “Grandes empresas” no es considerado aquí *usuario real* sino beneficiario y, además, mediano.

Sólo una vez disponibles los clasificadores es posible identificar los indicadores correspondientes en términos tales que puedan ser integrados a bancos. De esto trata el punto siguiente.

### **La construcción de bancos de indicadores**

El concepto de indicador se refiere a la relación entre algún fenómeno que resulte observable directamente y otro que no. Por ejemplo, la temperatura del cuerpo es un fenómeno que nos resulta directamente observable si disponemos de un termómetro, mientras que, por ejemplo, la presencia de ciertos microorganismos en nuestras vías respiratorias no lo es. El conocimiento médico existente ha permitido establecer, sin embargo, que determinadas variaciones en la temperatura del cuerpo a las que solemos aludir como fiebre, en presencia de determinadas condiciones, se hallan asociadas a la probabilidad de infecciones en las vías respiratorias. Esta asociación, expresada como probabilidad, es la que otorga a la temperatura corporal la condición de “*indicador*” respecto de determinadas enfermedades. En consecuencia podemos asignar a ciertas características de la realidad observable la “condición de indicador” de otra condición no directamente observable. La calidad de la relación es lo que determina la confiabilidad y validez de la condición de indicador (entenderemos por confiabilidad la medida en que el indicador pueda ser interpretado de la misma manera en diferentes oportunidades y validez a la probabilidad de que la asociación entre el fenómeno observable y el que nos interesa sea alta). Finalmente, llamaremos *calidad* del indicador al grado de presencia simultánea de ambas características.

Los mecánicos de automóviles suelen ser hábiles para identificar e interpretar indicadores. Por ejemplo, para saber a ciencia cierta el grado de desgaste del motor de un automóvil es preciso desarmarlo, operación muy costosa. Sin embargo, un buen mecánico sabe que los motores desgastados, además de la gasolina, queman también parte del aceite que usan para su lubricación y emiten un característico humo color blanco por el tubo de escape. La cantidad de humo blanco (fenómeno visible) tiene la *condición* de ser un buen indicador del grado de desgaste de ciertas partes internas del motor (fenómeno no visible). Es un indicador de buena calidad porque es confiable (se presenta *siempre* que hay desgaste, no algunas veces sí y otras no) y, también, porque es válido (raramente está asociado a otros fenómenos diferentes del deterioro del motor, como, por ejemplo, el estado del mismo aceite).

Finalmente, un aspecto de especial importancia en cuanto a los indicadores es su costo de obtención. En el ejemplo del indicador de desgaste de los motores, puesto que sólo se requería de hacer funcionar el motor disponiendo de un observador calificado, se trataba sin duda de un indicador no sólo de buena calidad sino también de muy bajo costo. Naturalmente, en algunos casos no es necesario recurrir a indicadores porque el fenómeno que interesa es observable directamente a un costo razonable (por ejemplo, no es preciso recurrir a indicadores para conocer el desgaste de los discos de freno de los automóviles pues es posible quitar las ruedas y observar directamente su grado de desgaste). Dado que los indicadores están sujetos en mayor o menor grado a la entropía, cuanto más indirectos, menos confiables y válidos tenderán a ser.

Cuando el fenómeno a observar es la generación de valor, las cosas no resultan tan sencillas como cuando se trata del análisis del desgaste de los motores de los automóviles. Aunque el método a aplicar se base en principios análogos, la complejidad es extraordinariamente mayor. A pesar de estas dificultades es posible, como ahora veremos, tratar el problema con considerable rigor. El primer paso para ello es expresar el valor en términos del lugar en que se genera, es decir, las transacciones resultado-beneficiario inmediato.

Por ejemplo, en un programa de generación de empleo los resultados se expresaban como *nuevos puestos de trabajo ocupados*. El programa constaba de dos componentes, uno orientado al empleo urbano y otro rural. En el urbano no se requería de la construcción de indicadores sino sólo de observación directa, pues los empleadores que creaban nuevos puestos obtenían ciertos incentivos por cada uno de los mismos y debían enviar un formulario con los datos del puesto y de la persona que habían contratado, incluyendo una copia del contrato, lo cual era constatado por un inspector. No había problemas de confiabilidad y validez porque no había indicadores sino observación directa de los datos primarios.

En el componente rural, en cambio, este método no era posible porque los empleadores en su mayoría eran pequeños productores rurales, muchos de ellos analfabetos, de manera que resultó imposible que realizaran reportes escritos de las transacciones de contratación laboral. Se elaboró un sistema de registro mediante el cual unos inspectores recorrían las unidades productivas cada mes y obtenían información de los productores acerca de a quiénes habían contratado durante el período y algunos datos de la contratación. Por otro lado, se realizaba otra encuesta con los trabajadores inscriptos en el programa y se contrastaban los datos. Los productores tenían incentivos para reportar más contrataciones de las que realmente hacían, para recibir mayores subsidios, mientras que los trabajadores contratados solían declarar menores beneficios que los reales, para continuar siendo elegibles en el programa. Los datos nunca coincidían del todo y no había una forma sencilla y económica para realizar observaciones directas. Por lo

tanto, se elaboró un indicador, a partir de las informaciones disponibles, que consistía en una cantidad de “tiempo de contrato reconocido” por los inspectores en cada caso, lo que representaba en promedio unos dos tercios de lo reportado por los empleadores. Se consideró que el “tiempo reconocido” era un indicador razonablemente válido y confiable, (tomando el cuenta el costo que insumía), de la cantidad de empleo realmente generado en el ámbito rural.

El indicador se aplicaba caso por caso (se requería la firma del inspector para otorgar ciertos subsidios a los productores); era un indicador de aplicación unitaria. El mismo indicador, sin embargo, ante la necesidad de realizar una estimación rápida de logro de resultados en otro programa similar, fue aplicado sólo con fines estadísticos: se *asumió* que los productores con similares características (dimensión, tipo de cultivos, etc.) generarían empleos de manera proporcional, de manera que se aplicaron coeficientes obtenidos en el primer programa para estimar las cantidades de empleo realmente creadas.

Los indicadores son sucedáneos de la observación directa y su confiabilidad y validez es la medida en que se pueda *asumir* que la información que se obtiene de ellos corresponde a lo que se sabría si la observación directa fuera posible. En el ejemplo anterior, el primer caso correspondía a la observación directa, el segundo a un indicador de *primer nivel* (se construyó a partir de datos *primarios* obtenidos mediante observación directa) mientras que el segundo era un indicador de *segundo nivel* construido con datos *secundarios* respecto del empleo (tamaño de las unidades productivas, volúmenes de producción, etc.), a los que se aplicaban ciertas relaciones técnicas (proporciones de empleo generada en casos considerados comparables) para obtener, finalmente, el dato de la cantidad de puestos ocupados creados. A este dato, surgido de indicadores de segundo nivel, debe atribuirse una probabilidad, la que representa la calidad del mismo. Estas relaciones pueden observarse en el cuadro siguiente.

### OBSERVACIÓN DIRECTA Y MEDIANTE INDICADORES

		TIPO DE OBSERVACIÓN DE LA REALIDAD	
		DESCRIPCIÓN	INTERPRETACIÓN
TIPO DE DATOS	PRIMARIOS	<p><b>REGISTRO DE INFORMACIÓN PRIMARIA</b> Registro de los datos descriptivos del objeto a analizar</p> <p><b>Ejemplos:</b> Transacciones en el sistema bancario, consumo doméstico de energía eléctrica.</p> <p><b>Costo:</b> Mayor costo por unidad de información</p> <p><b>Calidad:</b> Mayor confiabilidad y validez</p> <p><b>Observación:</b> Los datos describen directamente el objeto a analizar y no son indicadores</p>	<p><b>INDICADORES DE PRIMER NIVEL</b> Procesamiento de información primaria</p> <p><b>Ejemplos:</b> Estadísticas de movimientos financieros, índices de consumo eléctrico.</p> <p><b>Costo:</b> Variable según las circunstancias.</p> <p><b>Calidad:</b> Confiabilidad y validez dependientes del grado de asociación obtenido.</p> <p><b>Observación:</b> Los datos resultan de operaciones realizadas con los datos primarios y la relación con los mismos es exclusivamente formal (operaciones matemáticas)</p>
	SECUNDARIOS		<p><b>INDICADORES DE SEGUNDO NIVEL</b> Generación de inferencias e interpretaciones a partir de datos presumiblemente asociados a la realidad que se desea observar</p> <p><b>Ejemplos:</b> Índices de desempleo, índices de actividad económica, índices de calidad educativa</p> <p><b>Costo:</b> Menor costo por unidad de información</p> <p><b>Calidad:</b> Menor confiabilidad y validez</p> <p><b>Observación:</b> los datos no describen directamente el objeto a analizar pero se los presume asociados al mismo</p>

La situación que se representa en el cuadro como el registro de datos primarios será considerada como la descripción directa de la realidad a observar y, por lo tanto, éstos no constituyen indicadores. Cuando estos datos se hallan disponibles de manera sistemática conforman sistemas de registro e información (quizás los ejemplos más característicos de este tipo de sistemas hayan sido los registros de las transacciones en las instituciones bancarias: en estas organizaciones, prácticamente todo lo que ocurre debe quedar registrado, de manera que la información primaria es extraordinariamente exhaustiva). Sin embargo, no son los registros

burocráticos los únicos casos de disponibilidad de información primaria: en el campo de la salud, por ejemplo, los exámenes individuales de cada uno de los pacientes (resultantes de observaciones médicas, exámenes de laboratorio y otras) producen información primaria cualitativa que no se diferencia, desde el punto de vista informativo, de la anterior: se trata de registros descriptivos de la realidad que se desea analizar. Esta información es la más cara pero de la mejor calidad.

En el otro extremo del cuadro se representa la situación que se verifica cuando no es posible disponer de datos directos de la realidad que se desea observar sino de otros diferentes, pero a los que se presume asociados. En este caso, los datos serán considerados secundarios y los indicadores (que llamaremos de segundo nivel), surgen de un proceso de interpretación, tras el cual habrá hipótesis de diferente tipo relativas a la asociación (en el ejemplo antes mencionado del programa de creación de empleo, las declaraciones de los empleadores y de los empleados eran datos secundarios que se presumían asociados de una determinada manera –hipótesis- al empleo real verificado). Las hipótesis que se hallan tras los indicadores de segundo nivel son de, al menos, dos tipos. Por una parte, relativas a la asociación misma entre los datos disponibles y los que interesa conocer; por otra, la validez del procesamiento realizado con los datos. En el ejemplo, las declaraciones de los empleadores y empleados podrían ser más o menos válidas, según su disposición a no decir la verdad en sus declaraciones. Por otra parte, la construcción de ciertos índices mediante operaciones aritméticas (tales como promedios), también presupone una hipótesis acerca de la validez de las mismas en cuanto a reflejar lo que interesa estimar, en este caso la cantidad de empleos realmente creada aunque no observada directamente.

Una situación intermedia es la de los indicadores de primer nivel, representada en la celda superior derecha. En este caso las hipótesis subyacentes son sólo del tipo de las segundas antes mencionadas: la validez de las operaciones realizadas a partir de los datos (por ejemplo, si el resultado a lograr en el programa de empleo antes mencionado se hubiera definido como una determinada disminución del desempleo, la descripción del fenómeno requeriría de la construcción de un indicador de primer nivel relativamente sencillo que implicaría ciertas operaciones aritméticas entre datos primarios tales como el cálculo de las proporciones de beneficiarios del programa empleados y desempleados a lo largo de un determinado período y las cantidades de ellos que fueron empleados a través del programa. Si se tratara de observar no sólo la medida en que se produjo empleo sino también *distribución* del empleo, la construcción del indicador de primer nivel será más compleja, y se tratará de un *índice*).

Convencionalmente utilizaremos el término índice para referirnos a informaciones resultantes de cálculos sobre datos primarios o secundarios. La inmensa mayoría de los indicadores de segundo nivel son índices, cuya condición de indicador se refiere a la presunción de su asociación a alguna característica de la realidad que interese observar. Por ejemplo, el índice de desarrollo humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo puede ser considerado *indicador* del grado de desarrollo humano de los países. En el otro extremo, la cantidad de personas que no asistieron a votar en una elección (dato primario) puede ser considerada también un indicador del desinterés de la población por los asuntos públicos, pero, sin duda, un índice como el porcentaje de los votantes seguramente será mejor indicador que el dato de la cantidad, pues lo relaciona con otro dato, el total de los potenciales votantes.

Finalmente, debe considerarse un aspecto ineludible: el tratamiento cuantitativo y cualitativo de la información



### **Tratamiento cuantitativo y cualitativo de la información**

La discusión sobre las evaluaciones cualitativas y cuantitativas es amplia en la literatura y presenta un fuerte flanco ideológico. Quizás la frase “no queremos vernos reducidos a un número” exprese bien algunas de las críticas que, desde el humanismo, suelen hacerse a las formulaciones cuantitativas. Aluden al frecuente uso tecnocrático de los números al servicio de intereses determinados (se atribuye a Disraeli la reflexión de que, entre las mentiras posibles, hay que considerar las piadosas y la estadística). Sin ignorar este plano, es preciso, a los efectos de este trabajo, aclarar que, en el plano operacional, *cuantitativo* y *cualitativo* aluden a una elección sobre la *forma de tratamiento* de la realidad a observar, no a características de la misma. Consideraremos cualitativas a las descripciones referidas a un atributo de la realidad y cuantitativas a aquellas que informan sobre cantidades de unidades y/o de atributos de unidades. Eso no depende de la naturaleza de lo observado sino de las categorías descriptivas que decidamos utilizar. Por ejemplo, la edad de alguien puede ser aludida en términos de un atributo determinado (v.g. “joven”) un número de unidades de tiempo (p.e. veinte años): el concepto “edad”, como vemos, admite ser expresado tanto en términos cualitativos como cuantitativos. Ciertamente, algunas características de la realidad, como la belleza, parecen ser más aptas para la descripción cualitativa (la pregunta: ¿es bella la Mona Lisa? tal vez no admita otra respuesta que sí o que no); sin embargo los adolescentes no dudan en aludir la belleza de en una escala de diez puntos. Naturalmente, las descripciones que son tratadas simultáneamente en términos cualitativos y cuantitativos son las que más información proporcionan aunque, desde luego, suelen ser también más costosas. Sea como fuere, la decisión sobre la forma en que serán tratados los datos en cada caso es el punto de partida para la formulación y construcción de indicadores.

En uno de los programas de creación de empleo que antes usamos como ejemplo, fue preciso elaborar indicadores de resultados, que estaban claramente descritos en términos de nuevos puestos de trabajo ocupados. Para averiguar cómo había sido esta experiencia se encargó esta tarea a cuatro evaluadores con gran experiencia en estas cosas. Los evaluadores habían trabajado desde un principio con los organizadores del programa, de manera que conocían bastante bien desde la etapa de formulación hasta el día a día de la gestión. Cuando, al tercer año, en el marco de una evaluación de medio término que formaba parte de las exigencias de los organismos internacionales de financiamiento, hubo que presentar un informe relativo al valor realmente logrado hasta el momento, comenzó una fase en la que se realizaron entrevistas y reuniones con grupos focales de beneficiarios directos, se elaboraron historias de vida de muchos de ellos, se elaboró la historia empresarial de una docena de empleadores y se realizaron talleres de reflexión con la participación de los evaluadores, gestores del programa, autoridades políticas y otros actores. Se obtuvo una gran cantidad de material de mucha riqueza que nadie dudaría en calificar de cualitativo. Con este material se construyeron varios “arquetipos”, consistentes en categorías de beneficiarios y de empleadores. Tres de las categorías de beneficiarios fueron especialmente importantes para la toma de ciertas decisiones. Las habían denominado “joven madre sola con más de un hijo”, “padre de mayor edad y sin oficio” y “joven soltero con secundaria y sin experiencia laboral”. Fue posible elaborar historias de vida también “arquetípicas”, cada una con sus pasados y posibles futuros. Se elaboró un informe en el que había muy pocas cifras y mucha “vida”, al decir de quienes lo leyeron. Gracias al proceso de evaluación quedó muy claro que el valor que se creaba con cada nuevo empleo de ninguna manera era el mismo si la persona que lo ocupaba era una joven madre con dos hijos y sin pareja, que si lo hacía un joven que buscaba su primer empleo al salir de la secundaria. Tampoco lo eran los mismos los efectos que se lograban, ni tampoco los beneficiarios inmediatos y mediatos, por no hablar del diseño de los mecanismos de incentivos para los empleadores, los mecanismos de difusión o los contenidos de los cursos de capacitación y muchos otros aspectos. Por cada categoría identificada la cadena completa de valor era bastante diferente. ¿A quiénes se dirigía el programa? ¿A quiénes debía dirigirse? El informe sirvió para desencadenar una reflexión de fondo (que no necesitó del uso de cifras ni de estadísticas), al sacar a la luz una realidad compleja, rica, extraordinariamente aleccionadora y, sobre todo, insoslayable. Se trataba de una evaluación cualitativa.

Quizás, por su condición de única, la creación artística sea la expresión más acabada de lo cualitativo. La literatura, en este sentido, es una extraordinaria forma de conocimiento, aun cuando se trate de ficción. Seguramente la realidad de Alaska de los cuentos de Jack London, la de España del Quijote o la del París de Balzac no pueden ser comunicada más que de esa particular manera. La principal representación que de China tuvo occidente durante muchos años provino de los relatos de viajes de Marco Polo y del oriente de “Las mil y una noches”. Sin duda no se debía creer que todo lo que decían estos relatos era cierto, pero eso no era sin duda lo más importante, sino el hecho de que describían un mundo *posible* aludiendo a su complejidad y riqueza (se trata de la misma naturaleza de cosas que se

aprehende leyendo la historia de vida de una joven madre campesina, sola en la lejana ciudad con sus dos hijos y que ha optado por pedir ayuda en un programa gubernamental de creación de empleo, ante la imposibilidad objetiva de conseguir trabajo como doméstica y, también, ante la decisión propia de no prostituirse). En el programa del ejemplo anterior, precisamente, no se había relatado la historia de cada una de las madres sino que se había “creado”, a partir de ellas, la historia de vida de una suerte de “madre típica”, personaje que no por ficticio era menos real. En ese sentido, la creación literaria de la categoría era real en tanto verosímil, no en tanto exacta. La exactitud, por decirlo de alguna manera, era irrelevante en este caso.

A su vez, el *tratamiento* cuantitativo de los datos de la realidad saca a la luz otras facetas y es la única forma, además, de trasladar el punto de vista a otro plano de abstracción. Conviene aquí distinguir, al menos, dos técnicas usuales de tratamiento cuantitativo especialmente importantes en el diseño de indicadores: la expresión cuantitativa de atributos de objetos singulares y el registro de cantidades de objetos. El primero se refiere al uso de escalas numéricas:

Por ejemplo, al calificar con diez una tesis de grado sobresaliente se refleja, mediante un número, la opinión del profesor que la evaluó. El número es una forma de decir que, para él, la tesis se encuentra dentro del mismo grupo que otras tesis que también califica con diez (quizás, en la universidad, le hayan dado al profesor una guía en la que se describen las características de las tesis que merecen diez; eso ayuda a veces a que diferentes profesores califiquen a los alumnos con criterios menos heterogéneos, lo cual puede disminuir la arbitrariedad). Da lo mismo, en consecuencia, decir diez que “sobresaliente”, se trata de una convención ordinal en la que sólo importa que diez es más que nueve, del mismo modo que sobresaliente es más que muy bueno.

El uso de escalas numéricas para expresar atributos es indispensable cuando es preciso realizar operaciones con los datos. Da lo mismo usar expresiones como “reprobado” o “excelente” para calificar a cada alumno en particular, pero es necesario *expresar* estas categorías en una escala numérica si se requiere saber si las calificaciones tienden a subir o a bajar. Por otro lado, el tratamiento cuantitativo implica establecer de qué manera se realizará el registro de las cantidades de unidades. Ello incluye la no siempre simple cuestión de establecer convencionalmente qué se considerará *unidad* en cada caso. La determinación de la unidad puede ser un problema complejo que presupone hipótesis subyacentes sobre la validez.

Por ejemplo, si se requiere cuantificar la producción de las escuelas se requiere la construcción de muchas unidades: por una parte la cantidad máxima de alumnos que es necesario recibir en la escuela en un momento dado (pues el dimensionamiento de la escuela tendrá que tomar en cuenta esto) y, por otro, la cantidad de tiempo de educación que se dará a cada alumno en determinados períodos, por lo general anuales (pues esta unidad es necesaria para calcular la cantidad de maestros, aulas y demás). Así que hará falta una unidad a la que llamaremos *alumno/total* y otra *alumno/tiempo*. Además, como los alumnos no cursan todos el mismo año de enseñanza, harán falta las unidades relativas a *alumno/año*. Como algunos asisten por la mañana, otros por la tarde y otros por la noche, se precisará también de la unidad *alumno/turno*. Y esto no es todo, no es posible hacer el presupuesto de la escuela si, adicionalmente, no se toman en cuenta las combinaciones de estas unidades.

Como vemos, tanto en las técnicas de aplicación de escalas cuantitativas como de registro de cantidades de unidades, la cuantificación es un proceso descriptivo que alude a las categorías conceptuales empleadas y no directamente a la realidad. Además, el tratamiento cuantitativo de la información muestra aspectos de la realidad que el cualitativo oculta y viceversa. Veamos un ejemplo.

En el programa de empleo del ejemplo anterior, tras la presentación del informe cualitativo, se plantearon discusiones estratégicas que no podían ser resueltas sin el uso de técnicas cuantitativas. Había quedado claro que los diferentes tipos de beneficiarios requerían estrategias muy diferentes y se quería saber a cuál sería la que más valor público generaría. Se obtuvieron informaciones cuantitativas acerca de las cantidades relativas de beneficiarios según categorías y se realizó una calificación de los mismos según la relación entre el costo por beneficiario y la duración posterior en el empleo. Los datos mostraron que las jóvenes madres representaban algo menos del veintisiete por ciento de los beneficiarios mientras que los “padres viejos sin oficio” representaban un 57% y los “jóvenes solteros con secundaria y sin experiencia laboral” sólo un 17%. Más allá del impacto emocional, quedó claro que la estrategia general del programa debía considerar prioritariamente a los padres desempleados. Los datos cuantitativos también mostraron que los padres “viejos” duraban más en los empleos generados por el programa que los jóvenes con secundaria. Esto se debía que para estos últimos, en general, se trataba del primer trabajo y, una vez obtenido, les resultaba más fácil obtener otros que a los padres. Finalmente, las tres categorías de

beneficiarios fueron calificados mediante una escala numérica de diez puntos que reflejaba la estimación del grado de necesidad. Las madres recibieron puntajes promedio de necesidad de entre 9 y 10, los padres, entre 7 y 9 y los jóvenes entre 4 y 6 (la escala de necesidad, como vemos, se refería nada menos que al valor).

Los ejemplos anteriores ilustran al menos tres cosas: 1) que las formas de tratamiento (cualitativo y cuantitativo) son elecciones metodológicas; 2) que ambas formas implican hipótesis subyacentes -a veces complejas- que hacen a la validez y confiabilidad y, finalmente, 3) que estas formas son necesariamente complementarias. En el último de los ejemplos, las descripciones cualitativas de los beneficiarios a partir de sus historias de vida permitieron la construcción de categorías indispensables para analizar el valor público que el programa debía producir. Sin embargo, sin el posterior tratamiento cuantitativo (a partir de estas categorías cualitativamente identificadas), el análisis hubiera quedado en un rico anecdotario de la casuística que, probablemente hubiera servido para más para ocultar que para mostrar las verdaderas necesidades. No es objeto de este trabajo agotar ni mucho menos las cuestiones metodológicas relativas al tratamiento de informaciones ni al análisis cuantitativo y cualitativo (sobre lo que existe abundante literatura) sino sólo hacer referencia a algunos aspectos en particular que necesitaremos tomar en cuenta al referirnos a la construcción de los bancos de indicadores. Como vemos, debajo de la cantidad se halla la singularidad. Desde esta perspectiva, postulamos que los tableros de control del valor público no deben ocultar la singularidad detrás de números y cifras sino presentar mapas que permitan ubicar las singularidades en sus contextos.

## **CONCLUSIONES**

Los instrumentos que aquí hemos aludido como tableros de control son herramientas que generan transparencia sobre ámbitos de otra manera opacos a la percepción directa. En tal sentido, no sólo son instrumentos para el seguimiento de la gestión y la toma de decisiones sino, también, para la articulación entre los actores y la rendición de cuentas. Si los criterios, categorías, conceptos y los indicadores mediante los cuales se refleja la realidad se hallan legitimados, estos tableros de control se integran -pasan a formar parte- del lenguaje de los actores involucrados y, en esta medida, influyen sobre la realidad misma que muestran. Es esto, por ejemplo, lo que ocurre cotidianamente con los indicadores financieros, desde los más globales y macro hasta los más locales y micro que, al ser tomados “en serio” por los actores involucrados, afectan a la calificación de los países y sus relaciones, los precios de las acciones, la credibilidad y acceso al crédito y así sucesivamente. Lo mismo acontece con la información sobre las preferencias electorales, que influye sobre los contendientes y sobre las mismas elecciones. Proporcionar información *comprensible y creíble* sobre valor público a los actores involucrados de cualquier forma no es, entonces, una cuestión técnica sino esencialmente política que puede influir sobre esta misma producción.

Para ello es preciso que los tableros (o cualquier otra fuente de información que pueda ser utilizada de tal manera) permitan llegar hasta el origen de los datos, en cuyo caso, se garantiza que la información sea observable y eventualmente auditable. No se trata de una cuestión menor: si la información existe en algún lugar, se convierte automáticamente en un botón preciado para los actores involucrados y mantenerla oculta implica costo. Cuando la información existe, también existe la potencial la rendición de cuentas por parte de algunos actores frente a los que tengan o adquieran capacidad para exigirlos (es lo que ocurre cuando, por ejemplo, la prensa descubre determinadas situaciones ante la opinión pública habilitando de esta manera la aparición de exigidores de cuentas según los intereses y capacidades existentes). Por otra parte, además de las rendiciones de cuentas, la toma de decisiones sobre asignación y reasignación de recursos requiere de la disponibilidad de información que realmente dichas decisiones.

Lo anterior tiene como finalidad presentar el contexto necesario para que los tableros de control se constituyan en parte de la realidad política a través del aporte de transparencia. Esto requiere, probablemente, de sólo unas pocas condiciones básicas, pero absolutamente indispensables: 1) la legitimación del lenguaje en que estos tableros hablan, 2) la disponibilidad de los datos de base, tanto cuantitativos como cualitativos, 3) que la información sobre el valor sea expresada en unidades que permitan su comparación y generalización (es decir que la información no se limite a la casuística, a las constantes informaciones puntuales no

comparables de las que nunca es seguro inferir tendencias) y 4) que la información sea accesible (lo que quiere decir sólo dos cosas: oportuna y no costosa, no sólo en términos económicos sino también de esfuerzo).

La falta de cualquiera de estas condiciones genera opacidad relativa; sólo su conjunción es lo que produce la transparencia. En cuanto a la primera: por ejemplo, si no existe razonable garantía de que la validez de los datos de base se halla fuera de la discusión, no es posible avanzar sobre la interpretación de los mismos (v.g. cuando se pone en tela de juicio la manera en que se calcula el desempleo, no se puede llegar a conclusiones que incluyan a la tasa de desempleo como elemento de juicio). Del mismo modo, si no se halla disponible la información cualitativa sobre las realidades puntuales que dan lugar a los números generales de la información macro normalizada, los datos pierden la conexión con la realidad empírica (como cuando no es posible relacionar las cifras de desempleo con la naturaleza de los dramas humanos que representan en términos de dolor, desesperanzas y carencias). En cuanto a la segunda condición, si no es posible contar con la expresión del valor en unidades tales que permitan conclusiones generales sobre situaciones particulares heterogéneas, tampoco es posible salir de la casuística, es decir, de la disponibilidad de múltiples historias pero no la historia. Finalmente, en cuanto a la última condición, el acceso oportuno a la información requiere que el costo y/o esfuerzo de acceso sea bajo, no requiere de más aclaración de que todo involucrado que no tenga acceso es un excluido más y, al mismo tiempo, más opaco el sistema político. Cuando ello ocurre, los tableros de control inciden en la ecuación de poder reduciendo la asimetría de información a favor de los menos favorecidos. Es lícito plantear la conjetura de que, cuando ello ocurre, se abre la puerta a una "mano invisible" muy diferente de la del mercado pero análoga eventualmente en cuanto a la orientación hacia la eficiencia de la asignación y utilización de recursos en la generación del valor público.

Desde estas perspectivas, a lo largo de este artículo hemos tratado de unas pocas ideas, ninguna de ellas original. La primera es que el valor público se refiere a la satisfacción de necesidades desde la condición de ciudadano. La segunda, que hay que buscar el origen del valor en los recursos aplicados para generarlo, lo que determina que sea una cuestión política. La tercera, que el conocimiento equitativo sobre el valor público por parte de los actores involucrados, es decir, la transparencia, es valor público en sí misma. Por lo tanto, no parece descabellado concluir que los esfuerzos por construir tableros de control que hagan transparente a los actores la medida en que el uso de los recursos satisfaga equitativamente necesidades humanas consisten en inversiones y no en gastos. También parece evidente que la información es la condición ineludible para que la equitativa generación de valor público no se erosione en manos de la ineficacia, la ineficiencia y la corrupción, los tres únicos factores por las que el uso de los recursos hoy disponibles pueden no traducirse en desarrollo humano.

## **RESUMEN**

El artículo trata de tres cuestiones que son analizadas como una cadena argumental: por una parte, en qué consiste el valor (y, específicamente, el valor público). En segundo lugar, qué categorías conceptuales pueden usarse para registrar la producción de valor público, tomando en cuenta que, si el valor es la satisfacción de necesidades mediante el uso de recursos, esta definición misma presupone que tales categorías han de referirse necesariamente a una cadena causal en uno de cuyos extremos se encuentran los recursos y, en el otro, las necesidades satisfechas en destinatarios concretos. Esta doble aproximación al problema (recursos y sus consecuencias) es considerada desde la gestión de los recursos a través de la relación entre eficacia y eficiencia y, desde la evaluación de las consecuencias, mediante la relación entre la efectividad y la sostenibilidad. Finalmente, en tercer lugar, el artículo considera estas mismas cuestiones pero desde lo metodológico: cómo es posible construir los instrumentos de clasificación, los indicadores necesarios para asociar estos clasificadores a datos y cómo mostrar esta información en términos de esa clase de presentaciones que usualmente se denominan tableros de control.

**Palabras clave:** valor público - recursos- efectos- productos- efectividad – tablero de control

## **ABSTRACT**

The article refers to three issues that are treated as a chain of arguments: firstly, what is the value (and, specifically, the public value). Second, which conceptual categories can be used to register the production of public value, taking into account that, if value is the satisfaction of needs through the use of resources, this definition itself presupposes that such categories must necessarily refer to a causal chain in which at one end there are the resources and at the other end, satisfied needs of specific recipients. This dual approach to the problem (the resources and its consequences) is considered both, from the management of resources through the relationship between effectiveness and efficiency, and from evaluating the consequences, the relationship between effectiveness and sustainability. Thirdly and finally, the article considers these same issues but from a methodological perspective: how is it possible to create the classification tools, the indicators needed to associate these classifiers to data and how to display this information in terms of that kind of presentations that are usually referred to as control panels.

**Key word:** public value - resources- products- effects- effectiveness - control panel

## **Jorge Hintze**

Sociólogo, Director de TOP y experto institucional en gestión pública profesor, entre otras, de las Maestrías en Administración Pública de las universidades de Buenos Aires, del Litoral, de la Patagonia, de Misiones, de Jujuy, de Tucumán en Argentina y en diversas universidades e instituciones de posgrado en Latinoamérica, autor de diversas publicaciones y metodologías de gestión pública (ver Biblioteca Virtual TOP) y responsable de numerosos proyectos de desarrollo institucional público en casi todos los países de Latinoamérica.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ARELLANO GAULT, David** 2001 *Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal*. Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires
- BALLART, Xavier** 1992 *¿Cómo evaluar Programas y Servicios Públicos? Aproximación Sistemática y Estudios de Caso*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- BALLART, Xavier** 1996 *Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas*, Lecturas de Gestión Pública Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid.
- BROWN, Prudence** 1998 *El rol del evaluador: textos para un debate La evaluación de los proyectos de "desarrollo comunitario"* Gestión y Análisis de Políticas Públicas Instituto Nacional de Administración Pública - Madrid
- CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo** 2000 *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Informe CLAD 2000, Comité Científico, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
- CRONBACH, L.J.** 1982 *Designing evaluations of educational and Social Programs*. San Francisco, Josse-bass
- CRONBACH, L.J. et al** 1980 *Toward Reform of program evaluation*, CA, Jossey-Bass, San Francisco
- CUNILL GRAU, Nuria** 2000 *Responsabilización por el control social*, en "Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana, Comité Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD-Eudeba, Caracas.
- CUNILL GRAU, Nuria y OSPINA BOZZI, Sonia** 2003 *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas* CLAD, Caracas.
- CUNILL GRAU, Nuria y OSPINA BOZZI, Sonia** 2003 *La evaluación de los resultados de la gestión pública: una herramienta técnica y política* en "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática, CLAD, Caracas.
- DERLIEN, Hans Ulrich** 1998 *Una comparación internacional en la evaluación de políticas públicas* Gestión y Análisis de Políticas Públicas Instituto Nacional de Administración Pública – Madrid
- FELDER, Ruth y LOPEZ, Andrea** *Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados. La experiencia argentina*. Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar), Buenos Aires
- FREIJIDO, Emilio** 2003 *El sistema nacional de evaluación de la gestión pública por resultados en Uruguay* en "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática, CLAD, Caracas.
- GUERRERO AMPARÁN, J.P y LOPEZ ORTEGA, M.** 2000 *La clasificación funcional del gasto público*, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México D.F.
- GUY B., Peters** 1998 *El surgimiento, declive y resurgimiento de la evaluación de políticas públicas en el Gobierno americano* Gestión y Análisis de Políticas Públicas Instituto Nacional de Administración Pública- Madrid



- GUZMÁN, Marcela** 2000 *Chile: evaluación de programas e indicadores de desempeño. Transparencia y mejoramiento de los procedimientos para la discusión presupuestaria*, CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago.
- HINTZE, Jorge** 2001 *Control y evaluación de gestión y resultados*, Revista "Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal", número 1, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe..
- HINTZE, Jorge** 2001 *Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público*, TOP, Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, www.top.org.ar, Buenos Aires
- HINTZE, Jorge** 2001 *La gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados*, Revista Reforma y Democracia, CLAD, N° 17, Caracas.
- JENKINS, Bill y Gray, Andrew** 1994 *Evaluación y el usuario: la experiencia del Reino Unido*, en Gestión y análisis de Políticas Públicas, N° 1, sep-dic 1994, Madrid.
- MACIEL de PAULA, Luiz A y KLÉBER PEREIRA, José** 2002 *La utilización de indicadores sociales en la evaluación de políticas públicas. Estudio de un caso de reforma agraria*, Revista Reforma y Democracia, CLAD, N° 24, Caracas.
- MIN. PLANIFICACIÓN NAC. Y POLÍTICA ECONÓMICA COSTA RICA** 2000 *Sistema Nacional de Evaluación - SINE*, CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago.
- MINTZBERG, Henry** 1994 *The rise an fall os strategic plannig*, Prentice Hall International, Hemel Hemstead.
- MOKATE, Karen Marie** *Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como instrumento de la gerencia social* Instituto Interamericano para el Desarrollo Social Publicación I 23, Santiago.
- MONNIER, E.** 1995 *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda Instituto de Estudios Fiscaeas
- MORA, Mario** 2003 *El sistema nacional de evaluación de Costa Rica*, en "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática, CLAD, Caracas.
- MOORE, Mark H.** 1998 *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós, Barcelona.
- MOSTAJO GUARDIA, Rossana** 2000 *Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala*, CEPAL - ECLAC, Santiago.
- NIREMBERG, O., BRAWERMAN I. y RUIZ, V.** 2003 *Programación y evaluación de proyectos sociales*. Ed. Paidós, Bs. As.
- OSPINA BOZZI, Sonia** 2001 *Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*. Revista Reforma y Democracia N°19, CLAD, Caracas.
- OSPINA BOZZI, Sonia y OCHOA, Doris** 2003 *El sistema nacional de evaluación de resultados en Colombia*, en "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática, CLAD, Caracas.
- OSZLAK, Oscar** 1987 *Monitoring, Control and Evaluation in the Argentine Public Administration. Informe de investigación*, Banco Interamericano para el Desarrollo, Washington, D.C., U.S.A

- PRESSMAN, J. Y WILDAVSKY, A.** 1998 *Implementación Fondo de Cultura Económica, México.*
- RICART, Joan** 1991 *Incentivos y control en la empresa pública*, Ed. Ariel, Barcelona
- SHADISH y EPSTEIN** 1987 *Patterns of program evaluation practice. Among members of the evaluation research society and evaluation network.* Evaluation Review
- SHADISH, COOK y LEVINGTON** 1991 *Classic 1960: Articles in Educational Evaluation.* Evaluation and Program Planning
- SIEMPRO** 1999 *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados*, SIEMPRO, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social, Argentina, Buenos Aires,
- STAKE, R.E.** 1980 *Program Evaluation, Particularly Responsive Evaluation* En Drockrell and Hamilton eds.: *Rethinking educational research*, Hodder & Stoughton, London.
- VEDUNG, E.** 1997 *Evaluación de políticas públicas y programas*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales, Colección Servicios Sociales, Madrid.
- WEISS, C.H.** 1983 *Toward the future of stakeholder approaches.* En Bryked.: *Stakeholder-based Evaluation.* San Francisco, CA, Jossey-Bass
- WEISS, C.H.** 1987 *Evaluating Social programs: What have we learned?* Society
- WEISS, C.H.** 1998 *Evaluation. Methods for studying programs and policies.* 2ª edición. Upper saddle river, NJ, Prentice Hall
- WHOLEY, J.S.** 1983 *Evaluation and effective Public management.* Boston, Little Brown
- WILDAVSKY, Aaron** 1998 *El presupuesto como proceso político*, Revista de Hacienda Municipal, Nro. 1, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México, D.F.
- YAÑEZ, César** *El nuevo cálculo del Índice de Desarrollo Humano en el Informe del PNUD 1999, su impacto en América Latina y su evolución histórica secular desde 1900* Revista Instituciones y desarrollo N° 4
- ZALTSMAN, Ariel** 2004 *La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz de otras experiencias en América Latina*, CLAD, Revista Reforma y Democracia N° 29, Caracas.
- ZAPICO GOÑI, E. Y MAYNE, J.** 1995 *Nuevas perspectivas para el control de gestión y medición de resultados.* Gestión y Análisis de Políticas Públicas N° 3