

## **Modelo para evaluar el impacto de la gestión pública: una demanda cada vez más urgente**

**Cecil Alvarez Uslar**  
Ingeniero Civil Industrial  
Profesor Titular

Por diversas razones se ha venido haciendo sinónimo de un Proceso de Evaluación expost indistintamente la llamada Evaluación de Impacto como la Evaluación de Costo-Efectividad. Ambos aspectos, que son en la mayoría de los casos los mas relevantes, aunque tienen propósitos muy diferentes, de ser abordados conjuntamente integran lo que podríamos reconocer como una Evaluación Integral o Global.

En la Evaluación Costo-Efectividad por otra parte se debe de abstener de limitarla solo a los llamados Costos Monetarios, esto es, aquellos que por su naturaleza se pueden expresar directamente en dichos términos. La mayor parte de los Proyecto en Gestión Publica tienen una componente de Costos No Monetarios, pero igualmente relevantes e incluso superior a los primeros.

Sin embargo es dable destacar, que si bien dicha Evaluación, con los alcances ya indicados, pudiera lograrse, no estaría indicando la Eficacia del mismo, esto es el logro o satisfacción de Objetivos. Por lo tanto habrá que integrar tanto la Eficacia asociada a calidad (Efectividad) como la Eficiencia.

El logro de los Objetivos que el programa se haya propuesto habrá que medirlo en forma rigurosa e imparcial, pues ello garantiza el cumplimiento o no de los propósitos que tuvo en consideración la Autoridad Publica al aprobar dichos Programas, sean estos de salud, educacional, Vivienda, transportes, etc.

Las Evaluaciones de Impacto se centran en la causalidad, lo que las hace muy interesantes.

Para explicar los logros de Objetivos, esto es lo que pasaremos a reconocer como Matriz de Impactos, habrá que compararlos con una situación base, esto es lo que en Evaluación de Proyectos se reconoce como la Situación Sin Proyecto, versus la Situación Con Proyecto.

El diferencial que allí se produzca se supone, es producto de la intervención social originada por la ejecución del Programa mismo. Demás esta advertir que la Metodología supone un calculo en un periodo en las que las variables de entorno han permanecido constante, y que no produzcan distorsiones aleatorias.

Con todo, felizmente hoy se provee de distintos instrumentos de apoyo a dicha Evaluación, algunos mas refinados que otros y por ende mas consumidores de Información, sean estos Cualitativos o Cuantitativos.

Intentaremos definir un modelo para generar el primer entusiasmo por estudiar el tema de la evaluación de los impactos de la gestión publica, en escenarios especialmente vertiginosos y en donde los ciudadanos, informados como nunca antes en la historia, cada vez exigen mas y mejores inversiones del Estado y en áreas en que ellos se vean directamente beneficiados.

Pretendemos demostrar que un modelo para evaluar el impacto de la gestión, siendo un tema de gran complejidad, puede aceptar análisis y exámenes sencillos que nos lleven en una primera aproximación a tener antecedentes comparables respectos son atribuibles a la propia intervención del programa de

una administración pública determinada.

Así pensadas las cosas es posible señalar que estas evaluaciones pueden también descubrir la presencia de consecuencias no previstas en los beneficiarios, sean estas positivas o negativas, las cuales cuando se trata de los más pobres tienen especiales incidencias en las políticas públicas implementadas a través de los órganos del Estado. Y esto sí tiene mucho que ver con la probidad y con la corrupción, en cuanto a que la acción fallida del Estado atenta en contra de las esperanzas, las confianzas y las expectativas de los ciudadanos.

Los modelos en verdad son aproximaciones por tanto no podríamos afirmar si son buenos o malos y en este sentido uno relativo a la evaluación de impactos debería contener toda una estructura de información que permita avanzar en el propósito y en tal sentido poder responder a algunas interrogantes como por ejemplo; ¿De qué manera el programa afectó a la población beneficiaria? ¿Los mejoramientos que se aprecian son consecuencia directa del proyecto o se habrían producido de todas formas? ¿El programa requiere de ajustes después de obtenida la información de evaluación? ¿Se justificaron los costos? ¿Qué pasó que los beneficiarios no están satisfechos? ¿Hubo efectos no pensados que alteraron lo cotidiano?

Nuestra ponencia estará destinada a acreditar algunos de los elementos relevantes y pasos a seguir cuando se trata de intentar un proceso de evaluación de impactos y en tal sentido precisaremos el alcance de las metas que se pretende alcanzar con la intervención de la situación actual, haciendo hincapié en los aspectos positivos y negativos posibles; a su vez será importante referirnos a la trascendencia de los cambios en términos de los beneficios esperados en el segmento de la población beneficiaria de la acción pública y en ello, destacando las propias percepciones de los ciudadanos y finalmente modelando bajo condiciones y percepciones que se espera cambiar y/o satisfacer con la acción de las administraciones públicas.

Por otra parte se busca hacer claridad en la necesidad de tener bases de referencia para comparar adecuadamente, cuando lo relevante es el análisis de los cambios producidos, y es necesario entonces ver la situación sin la intervención y después de ella y para ello, creemos que resulta básico disponer de un sistema de monitoreo que permita seguir sistemáticamente las condiciones de cambio que van experimentando las familias y los ciudadanos sujetos de la experiencia de la inversión pública. El proyecto termina obviamente con una evaluación final de los logros, debidamente acreditada en los indicadores ya sean estos cuantitativos o cualitativos.

Finalmente entonces el paper estará en condiciones de plantear la hipótesis constructiva del modelo, para asegurar de una forma u otra, que las acciones del estado orientadas hacia la gente, hacia los ciudadanos, a través de muy significativas cifras de inversión han sido las adecuadas, han sido las que correspondían y sus efectos comprobados, aportando con ellos a la transparencia del Estado, al modelo de accountability y a que la sociedad civil renueve las confianzas y asimismo, la eficacia se transforma en un elemento claro en la lucha contra la corrupción.

## 2.-DESCRIPCION DEL PROCESO DE EVALUACIÓN.

La Evaluación es un Proceso. Por ello se entiende una sucesión lógica de etapas, encaminadas a un Objetivo.

Dicho proceso es orientador, y no necesariamente da un marco del tipo cronológico como una

secuencia descrita en una carta Gantt.

2.1.-Establecer los Objetivos del Proceso de Evaluación.

2.2.-Diseño Metodológico

2.3.-Analizar Capacidad de Implementación efectiva

2.4.-Definición del Perfil del Encargado de Dirigir el Comité de Evaluación

2.5.-Financiamiento y Constitución del Equipo Interdisciplinario (Externa o Interna)

2.6.-Identificación de los Indicadores de Control de Gestión propuestos en la Planificación del Programa de Inversión Pública Sectorial

2.7.-Puesta en Ejecución de los Instrumentos de Medición seleccionados

2.8.-Análisis, Conclusiones y Difusión de los Resultados (Socialización)

Tal vez el punto básico que precede el Proceso es para algunos autores, la determinación de si una Evaluación de Impacto, Costo-Efectividad o Integral es lo más aconsejado a lo que se persigue medir.

La elección del enfoque anterior está indisolublemente ligado a un grado de avance de la puesta en ejecución del Plan de Inversión Pública Sectorial, única forma de disponer de datos reales logrados y no limitar los resultados del proceso.

2.1.-Objetivos de la Evaluación.

Normalmente esta definición no está contemplada en muchos de los Programas, por lo que su Evaluación Expost se ve dificultada, ya que tardíamente los actores responsables de su puesta en Ejecución se enteran de los términos en que será evaluado el mismo y en consecuencia determinan responsabilidades del equipo en cuestión.

Es claro que no puede separarse la Planificación del proceso de Control, el cual no se entiende uno si el otro. La Planificación de un Proyecto carente de la definición de las variables que serán evaluadas es tan inconducente como el Control de una acción que no ha sido previamente Planificada. Es aquí donde además cae la responsabilidad por proponer un sentido del Control no punitivo, sino que de asesoría y apoyo para mejorar la Gestión Pública. Junto a esta consideración también es relevante admitir que el Control debe controlarse, esto es, los Organismos que tienen competencia jurídica sobre el tema deben cerciorarse que las Instituciones Públicas no omitan esta parte del proceso de Ejecución de un Plan de Inversión Sectorial.

Los Objetivos generalistas, carentes de sentido práctico, como los muy específicos carentes de sentido, deben quedar preferentemente muy bien definidos en los inicios del Plan, limitando los Objetivos a los relevantes para evitar multiobjetivos que anulen los resultados entre ellos.

Sin embargo tampoco se trata de negar una realidad: la existencia de Objetivos Básicos o imperativos,

de los Secundarios u opcionales.

Además tampoco se puede desconocer que los Impactos pueden ser de Corto como de Largo Plazo, y esto debe estar en concordancias con los Objetivos.

Esto es lo que podríamos denominar la Gestión de la Evaluación: identificar los Factores Críticos del plan de Inversión, sus Indicadores de Control propuestos o Indicadores de Resultados, en relación con los Objetivos que se tuvieron en cuenta al aprobar el Plan.

## 2.2.-Diseño Metodológico

En esta etapa del proceso es necesario definir el Enfoque que mejor pudiera recabar información para evaluar el desempeño o performance del Programa de Inversión ejecutado. Cada Evaluación requerirá una adecuada mezcla de Metodologías.

En este sentido se distinguen dos grandes Metodologías, complementarias entre si:

### A.-CUALITATIVOS

### B.-CUANTITATIVOS

En los primeros, de carácter CUALITATIVOS, son aconsejables si se trata de medir las percepciones y perspectivas de los usuarios del Plan, aunque no puede desconocerse que simultáneamente hay sesgos de subjetividad al no poder contar con absoluta independencia del Investigador por una parte como además no cuentan muchas veces con una Situación Base o Sin Proyecto que mida estas percepciones. Sin embargo son poderosos de cara a lograr explicar algún proceso en particular

Los CUANTITATIVOS, gozan de instrumental contrastado tales como:

#### B.1.-Diseños Experimentales o aleatorios

#### B.2.-Diseños No Experimentales

##### B.2.1.-Comparaciones entre Focus Group

##### B.2.2.-Control Estadístico

##### B.2.3.-Otros: Observaciones, Entrevistas, Cuestionarios.

Dentro de los Modelos causales, merece un detenimiento los Modelos de Dinámica de Sistemas que en un principio nacieron para orientar los procesos de Planificación, pero que su desarrollo y aplicaciones exitosas en Economías Regionales han llevado a aplicaciones que pueden ser útiles en el Control ex – post de los Planes de Inversión. En los Modelos de SD las exigencias para su aplicación no son muy estrictas, otorgando flexibilidad problemáticas variadas, que es la naturaleza diversa de los Inversiones Publicas.

Efectivamente, los modelos SD parten con la definición del Diagrama causal, para luego definir cada variable, sus sistemas de ecuaciones, análisis de sensibilidad.

La diferencia aquí esta en que quien modela tiene que tener capacidad para establecer el tipo de modelo

que mejor informe el proceso de Evaluación que se desea.

El Diagrama Causal exige que cada elemento de la Evaluación tenga un nombre propio, y detectar las relaciones entre ellos.

Por otra parte, estas relaciones entre variables de Evaluación deben indicar valores a los parámetros de dichas ecuaciones.

Como no todas las Economías regionales disponen de información útil para determinarlos, se puede trabajar por “prueba y error” hasta modelos econométricos de estimación, pero felizmente no se interrumpe el proceso por la calidad de la información disponible, ya que si bien aumenta la precisión al disponer de datos fidedignos, hay Programas de SD para ajustar dichos valores.

Sin embargo cabe señalar que mientras más sensible es un parámetro al valor de una variable, más se reclama un adecuado cálculo del parámetro. Para determinar esta sensibilidad habrá que estudiar todas las variables endógenas (VE) y los parámetros (P), con lo que la Matriz de Sensibilidad será (VE x P).

La ventaja de esta técnica de SD es que cada ejercicio de Simulación (tratar de conocer como se comportara el sistema bajo diversas circunstancias) ocupa tiempos breves, para pasar de una Imagen Actual a una Imagen Simulada como producto de la ejecución del Plan de Inversión. (Dynamo, Stella/I Think, Powersim, Vensim)

### 2.3.-Implementación

Aquí se puede tener distintas opciones, contempladas muchas de ellas en las legislaciones públicas, tales como Unidades dependientes de la propia Institución encargada del Plan, como Unidades externas llamadas por Licitación.

Es preciso advertir que la primera opción conlleva una falta de credibilidad si la misma Institución es la que autoevalúa por una parte, y por otra muchas veces se torna poco operativa la Evaluación por cuanto son las mismas las personas que están ejecutando el Plan y luego integran los equipos de Evaluación.

La importancia que tiene para la fe pública un proceso independiente, autónomo, se sugiere que la Contraloría asuma un papel activo como ejecutante del proceso o como demandante de un servicio externo especializado capaz de lograr el cometido contractual. Por ello adquiere relevancia la independencia de los Evaluadores, los Ejecutores y los Usuarios finales de dicha Evaluación., con lo que se garantiza y se resguarda la legitimidad o credibilidad del proceso.

Desde una perspectiva local, en la Región del Bio-Bio se ha estado analizando la opción de formar equipos que integren las propias Universidades e informen directamente a la autoridad política regional, como es la Intendencia. Estas a su vez integran personas altamente calificadas extranjeras, cuya experiencia puede ser fundamental a la hora de Evaluar tanta diversidad de Planes de Inversión sectorial.

De hecho, es esta una de las Regiones que más Inversión Pública ha tenido en los últimos años, contra lo observado en años anteriores. Esto mismo ha impulsado a la Autoridad a reflexionar en el aporte e Impacto que ellas han tenido en la región y si se han alcanzado los objetivos que inicialmente se tuvieron en cuenta, en particular en los Planes Sociales orientado a los grupos más vulnerables de la

que la región desafortunadamente dispone de una población significativa.

#### 2.4.-Perfil del Equipo

La competencia Directiva es fundamental en quien dirige un equipo interdisciplinario encargado de la Evaluación Expost.

Entre ellas destacan la capacidad de trabajo en equipo, liderazgo personal y/o técnico, capacidad de comunicación y una clara orientación al logro.

Dado que se necesita integrar diversidad disciplinaria, el equipo debe tener una base de permanencia o continuidad, que con organización inteligente acumule la experticia necesaria para abordar tareas futuras.

La utilidad de la Información que allí se origine ira en constante crecimiento, lo que mejorara y apoyara el proceso de toma de decisiones en la Gerencia Publica, al momento de Planificar procesos de Inversión Publica Regional o Sectorial.

La constitución del equipo parte con la autoridad que coordinara al mismo en carácter de un facilitador, u orientador. Lejos debe quedar la visión de constituirse en un fiscalizador. Es un colaborador de la Gestión Publica, que con su asesoría permitirá afinar los factores críticos.

Desde luego deberán incorporarse expertos estadísticos, Ingenieros en software de apoyo, administradores publicos, economistas, sociólogos, entre otros. Ellos tendrán roles bien definidos en el equipo, los que desde luego se deberán convenir previamente, lo que es una tarea as de la Gestión de la Evaluación.

#### 2.5.-Financiamiento.

Sin duda que el proceso de Evaluación debe estar enmarcado en cierta racionalidad económica, esto es que el costo de esta Investigación sea inferior a los Beneficios de los mismos.

Debe asegurarse por tanto que la etapa tenga asegurado el financiamiento mínimo, que de no estar debidamente considerado puede hipotecar el destino de la Evaluación.

En el caso de Chile esta tarea incluso podría tener cabida en los fondos concursables, de los llamados Fondos Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), en que la misma Región prioriza estas acciones si ello fuere convenida.

Como en la actualidad no se tiene experiencia en estos procesos, no obstante la fuerte Inversión Publica ( ya sea directa o vía concesiones en algunos casos), se tendrá que vencer la aprehensión que los Beneficios de ella derivada sean superiores al costo de la misma, y que desde luego aporte a mejorar el proceso de asignación de recursos en forma mas eficiente., al disponer de Información que antes no se tenia.

Tal vez, una iniciativa a razonar seria que todo Proyecto de Inversión Publica contemple en su planificación inicial, un monto para la Evaluación ex-post. Al crear dicha conciencia social, se asumirá desde sus inicios que la información que se tuvo a la vista para favorecer una Inversión Publica con

fondos de todos los ciudadanos, no sea considerada posteriormente en la fase de ejecución.

## 2.6.-Indicadores de Control.

Cada Región del país debe diseñar su propia Estrategia Regional de Desarrollo, que servirá de referente desde el punto de vista incluso legal, para que los Municipios desarrollen sus Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOS).

No obstante lo anterior, dicha acción no debe ser un mero ejercicio de respuesta a una exigencia legal, sino que darle sentido al orientar no solo la Planificación Estratégica como su Control, esto es reiterar que hoy la autoridad política debe darle sentido a una verdadera Dirección Estratégica a su mandato.

Es ente sentido tiene cabida plena el disponer un adecuado mecanismo de información relevante sobre la marcha de la planificación Regional, en particular para evaluar el desempeño de la Inversión Pública Regional. Esto es lo que queremos señalar con los Indicadores de Control, los cuales deben estar disponible desde el comienzo para que se informen los aspectos porque se evaluara su ejecución posterior, y así los responsables asuman un rol mas activo y eficiente.

Estos Indicadores de Impacto pueden ser también de Corto o Largo Plazo, y de ellos se tiene a nivel Sectorial disponible Indicadores que los respectivos Ministerios han venido definiendo.

Siguiendo a los autores que han publicado estos temas, los Indicadores exigen una definición precisa, su fuente de información que alimentara de datos para su calculo, la Unidad responsable por su logro, los usuarios competentes para tomar conocimientos de ellos, y su frecuencia con que se medirán para conducir a una Evaluación.

## 2.7.-Implementacion

Al Implementar un proceso de Evaluación, podría ser útil iniciarlo con la Prueba Piloto, esto es probar los instrumentos en tamaño de la población a escalas, a un costo menor desde luego, como forma previa para depurar el instrumento y hacerlo mayor su alcance.

Al carecer hoy día de un Sistema de Cuentas regionales, la Metodología de recolección de información al menos si queda más estable podría dar origen a un verdadero Sistema de Información Regional de apoyo a las decisiones, que apunten al menos por ahora a la Evaluación actual y futura de los Planes de Inversión.

Esta Inversión, tendrá una rentabilidad social futura, ya que el esfuerzo de generar dicho Sistema de Información será fuerte en sus inicios, y posteriormente exigirá una mantención del mismo, en la fase de explotación.

En este contexto, el modelo a construir deberá considerar montos a invertir, población beneficiaria, beneficios supuestos, grado o nivel de satisfacción, tiempos contar datos, y cualquier indicador que permita establecer razonablemente una relación costo-beneficio.

Improbable e impresentable resulta pretender continuar manejando informantes y cuantiosos fondos de inversión de decisión regional, teniendo como medidas de eficacia, eficiencia y efectividad, tan sólo la

capacidad aplicar y consumir los montos asignados dentro de cada período o ejercicio presupuestario.

Hoy día la sociedad demanda urgentemente la capacidad de sus gobiernos de lograr el mayor rendimiento de sus recursos, no sólo en términos de rentabilidad económica, sino también social, y los sistemas de control o procesos de evaluación ex - antes y ex - post deban necesariamente asumirse, en busca de una gestión cada vez más exitosa y de calidad.

Enorme es la responsabilidad por lo tanto, de los órganos de control superior, tanto externos como internos, involucrado con ello a las Contralorías Generales, las ministeriales y de gestión, el poder político y el judicial, adecuado y modernizando normativas y disposiciones legales.

Medir cuantitativa y cualitativamente los impactos de gestión, a través de indicadores relevantes y de la percepción ciudadana pueden constituir una herramienta válida para procurar la eficiencia y eficacia del Estado y ello, porque, en nuestro entender la falta recurrente de eficiencia y eficacia, puede llegar a una falta de probidad e incluso poner a la administración en la frontera de la corrupción.

**Cecil Franz Alvarez Uslar** – nació el 02 de noviembre de 1945

Ingeniero Comercial

Profesor Titular Facultad de Ingeniería Universidad de Concepción

Director Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Concepción

Teléfono: 041 – 203617

Correo Electrónico: [calvarez@udec.cl](mailto:calvarez@udec.cl)

Master en Informática Universidad Politécnica de Madrid

Master en Administración Universidad Autónoma Madrid

Programa de Formación de Formadores en Creación Empresas Universidad de Valencia España

Ciclo de Formación de Analistas de Sistemas (CEAS) Facultad de Ingeniería Universidad de Chile

Jefe de Proyectos de Equipo Consultor en Planificación Estratégica Comunal, Gestión de Salud Municipal, Estrategia de Desarrollo Institucional Municipal

Gerente General de Lotería de Concepción

Gerente de Finanzas de EQUITERM S.A.