

EL TABLERO DE CONTROL DE EFECTIVIDAD Y LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

Jorge Hintze^(*)

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

EL TABLERO DE CONTROL DE 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

^(*) Director de TOP-Tecnología para la Organización Pública (Asociación Civil) - www.top.org.ar

INTRODUCCIÓN

El valor público es la medida en que se logra ejercer el derecho a satisfacer necesidades humanas mediante el uso de los recursos disponibles en la sociedad. Las políticas públicas se orientan a la producción de valor público, por lo que es indispensable saber cuál, cuánto, para quién se produce valor público; no en otra cosa consiste su evaluación. Sin embargo, no es suficiente con saberlo, es preciso además, expresar este conocimiento de modo que resulte útil para la toma de decisiones políticas, estratégicas y operativas. Los decisores políticos toman decisiones políticas sobre el destino de los recursos y sobre los gestores, los gestores sobre el uso de los recursos y -en las democracias-, cuando dispone de información le permita exigir cuentas, la sociedad indefectiblemente toma a su vez decisiones sobre los políticos. En este círculo decisorio, no siempre la información es apta para la toma de decisiones. Pero cuando lo es y, especialmente, de modo equitativo para la toma de decisiones por parte de los diferentes actores, es valor público en sí misma, pues contribuye a satisfacer una necesidad humana esencial: el ejercicio de los propios derechos, es decir, de la libertad. La palabra con que más frecuentemente se alude a tal valor es transparencia. Por el contrario, cuando la información sobre el valor público no se halla distribuida entre los actores de manera que puedan intervenir equitativamente en la toma de las decisiones, es decir, cuando en lugar de transparencia hay opacidad, ello da lugar a la pérdida de logro de valor posible por ineficacia o ineficiencia en las decisiones y gestión de los recursos y a la apropiación inequitativa del valor efectivamente logrado por corrupción. Es comprensible, por lo tanto, que haya tantos intereses creados a favor de la opacidad, por más que la información transparente sobre valor público sea en sí misma un valor público tan importante. Sin embargo, para que la información sobre el valor público producido sea útil para la toma de decisiones no es suficiente con que los datos existan y se hallen disponibles, es preciso también que se hallen disponibles de modo accesible e interpretable en forma oportuna para los diferentes actores, es decir en forma de conocimiento aplicable a la realidad. Convencionalmente, cuando se dan tales condiciones, suele decirse que se dispone de un “tablero de control” sobre dicha realidad.

El reloj de agujas es, probablemente, el tablero de control mejor diseñado de la historia: todos sabemos intuitivamente qué hora es con una simple mirada a la posición de las agujas, lo que se traduce en el conocimiento cualitativo, valorativo y específico de si es tarde o temprano en cada caso y momento. Aunque la producción de valor público para la sociedad por parte de sus instituciones en términos de resultados, efectos e impactos es infinitamente más compleja que la simple ubicación de cada situación en el tiempo cotidiano que permite el reloj, en el fondo, también se trata de tornar comprensible en términos cualitativos, valorativos (o sea políticos) y específicos (desde los destinatarios). No es otra cosa un tablero de control por más complejo que sea.

Este trabajo tratará del camino metodológico que va desde la complejidad de la construcción de indicadores a la simplicidad de la presentación en términos de tableros de control, es decir, de la transformación de datos en conocimiento. A pesar de que, por razones de espacio no será posible incluir el análisis detallado del concepto de valor público mismo ni de las condiciones y metodologías con que se lleva a la práctica el proceso de evaluación¹, deberemos recorrer este camino comenzando por esos conceptos, en particular, por los de efectividad y sostenibilidad.

Pasaremos luego a describir cómo estos conceptos esenciales pueden ser empleados como base para definir tableros de control de efectividad en el logro de valor público. Para ello deberemos considerar el hecho de que los tableros de control de este tipo son bastante más complejos que el que el reloj de agujas del ejemplo que antes usamos. En lugar de representar, como el reloj una sola variable –el transcurso del tiempo-, deben mostrar múltiples aspectos y sus relaciones. Veremos que el concepto de valor público no puede ser concebido con independencia de la dimensión temporal, de manera que es preciso considerar no sólo la medida en que se ha logrado valor en el pasado sino también el grado en que tal logro es sostendrá en el futuro. Para ello, en el tablero de control de efectividad que mostraremos se emplea para representar esta relación un instrumento especialmente interesante, la matriz de efectividad sostenible, cuya lógica hemos analizado en detalle en otros trabajos. Una segunda complejidad que analizaremos se refiere a los puntos de vista desde los que

¹ 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.

es posible considerar el valor, a los que llamaremos “visiones”: según la naturaleza del valor que se logre, según quiénes son los destinatarios y cuáles fueron las fuentes de recursos y responsables de usarlos. Llamaremos “visiones” a tales perspectivas puntos de vista, por referirse a la misma realidad vista desde diferentes lugares. Las visiones antes aludidas, sin embargo, se refieren sólo a la eficacia pasada y futura, sin tomar en cuenta la eficiencia. Para ello, el tablero de control que analizaremos como ejemplo mostrará un segundo instrumento, la matriz de eficacia-eficiencia, mediante la cual se relaciona la medida en que se obtienen logros con los recursos que se insumen para ello.

Trataremos por fin de las condiciones mínimas que se requieren para que el valor público sea expresado en términos de indicadores representables en tableros de control que permitan evaluar la ejecución de las políticas públicas en ámbitos que trasciendan los casos puntuales. Consideraremos para ello la necesidad de contar con, al menos, dos clasificadores a los que llamaremos “maestros” el de efectos y resultados (es decir de *outcomes*) y el de destinatarios (es decir de beneficiarios mediatos y mediatos y de usuarios). Como veremos, estos clasificadores maestros, que se refieren al qué y el para quién (es decir los dos elementos sin los cuales no es concebible el concepto de satisfacción de necesidad) permiten estructurar *bancos de indicadores* sobre el logro de valor e *inventarios de usuarios*. Describiremos con algún detalle la estructura de tales bancos e inventarios desde el punto de vista de la cadena que va desde lo concreto a lo abstracto (es decir, la conexión entre las observaciones empíricas que pueden ser representadas mediante indicadores, como por ejemplo, el nivel de ingresos de una determinada población, y conceptos abstractos, como, v.g. la pobreza). Finalmente, abordaremos la cuestión el *tratamiento* cuantitativo y cualitativo de la información como modo de superar la, sostenemos, frecuentemente estéril discusión acerca de que son visiones opuestas cuando se trata de facetas complementarias.

Concluiremos, por fin con la idea de que la construcción de mecanismos que aumenten la transparencia pueden ser legítimamente considerada inversión cuyo retorno se pueda medir en mayor satisfacción de necesidades humanas, mayor equidad en el ejercicio de los derechos y menor corrupción.

EL TABLERO DE CONTROL DE EFECTIVIDAD EN LA PRODUCCIÓN DE VALOR PÚBLICO

Usaremos aquí el infrecuente -pero por ello menos desgastado- término “operacionalización” para referirnos a los mecanismos de expresión de las ideas y conceptos abstractos en términos concretos y observables. Quizás la forma más inmediatamente observable de valor público -entendido como satisfacción de necesidades humanas-, es la salud, pues toca muy de cerca nuestra individualidad. Al igual que todo valor público, la salud no es observable directamente sino que es su ausencia la que se manifiesta en estados concretos y observables: la enfermedades. Así como es *operacionalizable* 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.

Pero no es éste el problema principal, sino cómo medir, sopesar, comparar determinadas necesidades con otras para llegar a la conclusión de cuáles son más importantes. Suele decirse que no es posible, por ejemplo, poner en un platillo de la balanza el valor de la salud y el de la educación en el otro para ver cual de los dos pesa más. Sin embargo, es precisamente lo que se hace, inevitablemente, cada vez que se toman posiciones y -con consecuencias concretas- cuando se asignan recursos. 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, las asignaciones de recursos, no pueden hacerse desde las perspectivas individuales o parciales. Entonces ¿cómo medir, sopesar el valor con medidas que permitan comparaciones haciendo transparentes los supuestos ideológicos subyacentes?

En el caso del valor público, la operacionalización requiere de 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. En el

plano político, alude a los efectos 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 tiene como consecuencia la disminución de la inequidad en la distribución del ingreso). En el plano estratégico, las denominaremos *transacciones resultado-beneficiario inmediato y/o directo* (por ejemplo, la medida en que la misma asignación de recursos incida en el incremento del ingreso de determinados grupos familiares menos favorecidos) y, finalmente, 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 a lo concreto. En esto consiste el proceso de operacionalización. El primer paso para ello es la construcción de indicadores. Sin embargo, los indicadores, considerados individualmente, permiten conocimientos puntuales o ad hoc. 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 permitan organizar un tablero de control. Las dos categorías mayores que permiten considerar el valor público son la eficacia y la eficiencia. La primera alude al logro de los fines y la segunda al aprovechamiento de los recursos, es decir, a las dos puntas de proceso de generación de valor. La eficacia puede ser considerada desde la dimensión temporal, en cuanto al pasado (logros obtenidos, es decir, efectividad) y al futuro (continuidad de los logros obtenidos, o sea sostenibilidad).

		DIMENSION TEMPORAL	
		Pasado	Futuro
GESTIÓN	Eficiencia	Eficiencia lograda con el uso de los recursos	Eficiencia prevista que justificó la asignación de los recursos
	Eficacia	Logros obtenidos: efectividad	Continuidad de los logros: sostenibilidad

Como puede verse en el cuadro, la eficacia y la eficiencia se refieren tanto al pasado como al futuro. Sin embargo, la eficiencia es el medio y la eficacia es el fin. Por lo tanto, 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 un tablero de control.

Operacionalización normalizada del valor: efectividad y sostenibilidad

Así como las categorías más inclusivas del análisis de la gestión de los outputs sean la eficacia, la eficiencia y la relación entre ambas dimensiones, en cuanto a eficacia en sí misma las categorías básicas son la efectividad, la sostenibilidad y la relación entre ambas. Aunque en otro trabajo se desarrollan con más detalle estos conceptos², es preciso 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*) y, por lo tanto, se refiere a la diferencia entre la situación previa y la posterior a dicha asignación de recursos.

Por 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

² 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.

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 puede ser estimada como un pronóstico o bien verificada como un hecho pasado pero, en todos los casos, se refiere al futuro esperable luego de que cese la asignación de los recursos.

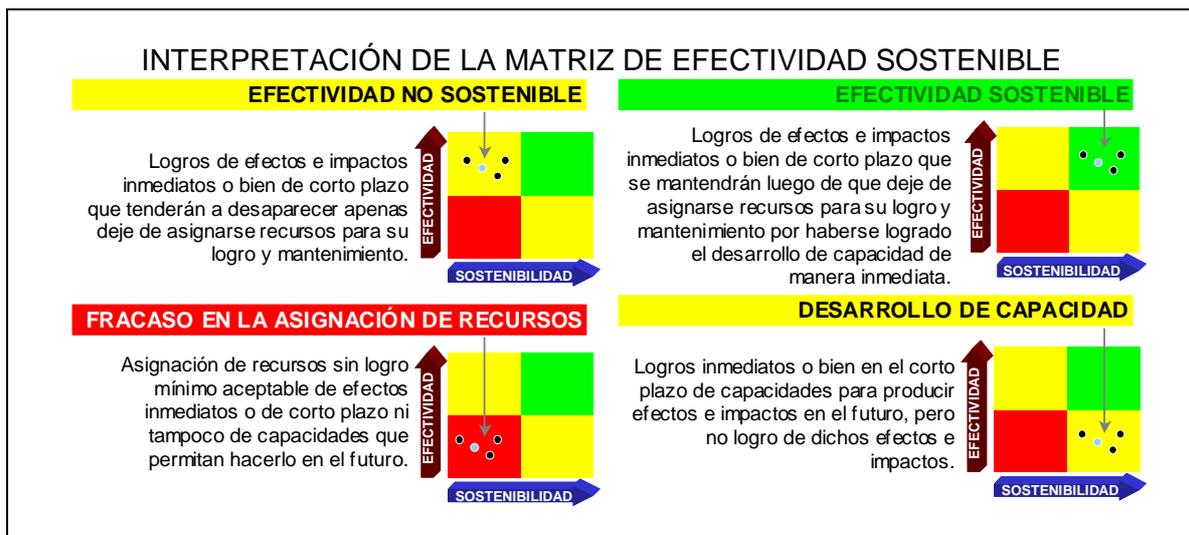
Por ejemplo, al terminar el programa antes citado se realizó también un pronóstico de la sostenibilidad de los resultados para los tres años subsiguientes. En base a una serie de indicadores, se estimó razonablemente probable que aproximadamente 60 por ciento de los empleos creados durante el programa seguirían existiendo al cabo de tres años de finalizada la asignación de recursos, es decir, después de que los empleadores dejaran de recibir subsidios (cabe señalar que, cuatro años más tarde se encontró que sólo el treinta por ciento de los beneficiarios continuaba en empleos creados gracias al programa).

La efectividad y la sostenibilidad, por sí mismas, informan menos que la relación entre ambas, que puede 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 cuadro siguiente se incluye una descripción de las cuatro situaciones que identifica el modelo de la matriz³.



La operacionalización de la efectividad y sostenibilidad puede realizarse de manera específica 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). Sin embargo, mediante indicadores específicos no es posible comparar si la efectividad de un programa de empleo es mayor o menor

³ 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.

que la de uno de prevención de la salud o protección del ambiente. Para ello se precisa convertir dichos indicadores en algún tipo de medida normalizada y común a todos los programas⁴.

La eficacia, se refiere, en esencia, a la medida en que el logro de valor responde a las intenciones que deben ser reflejadas en los planes en términos de metas (por ejemplo, logro de tal medida de efectividad y sostenibilidad; supongamos, un diez por ciento más que el año anterior) o, en su defecto, hallarse establecidas en la construcción misma de criterios de calificación del valor que establezcan como valor máximo, por ejemplo, “el mayor logro razonablemente posible según el estado del arte”, conformando, de esta manera, también un patrón convencional de referencia. Sin embargo, una vez que se dispone de mediciones de la eficacia en términos de alguna unidad comparativa (como es el caso de las opciones que hemos considerado antes), es necesario también medir -y evaluar- la eficiencia en el logro de valor, ya que la otra parte de la fórmula -los recursos- no puede ser ignorada .

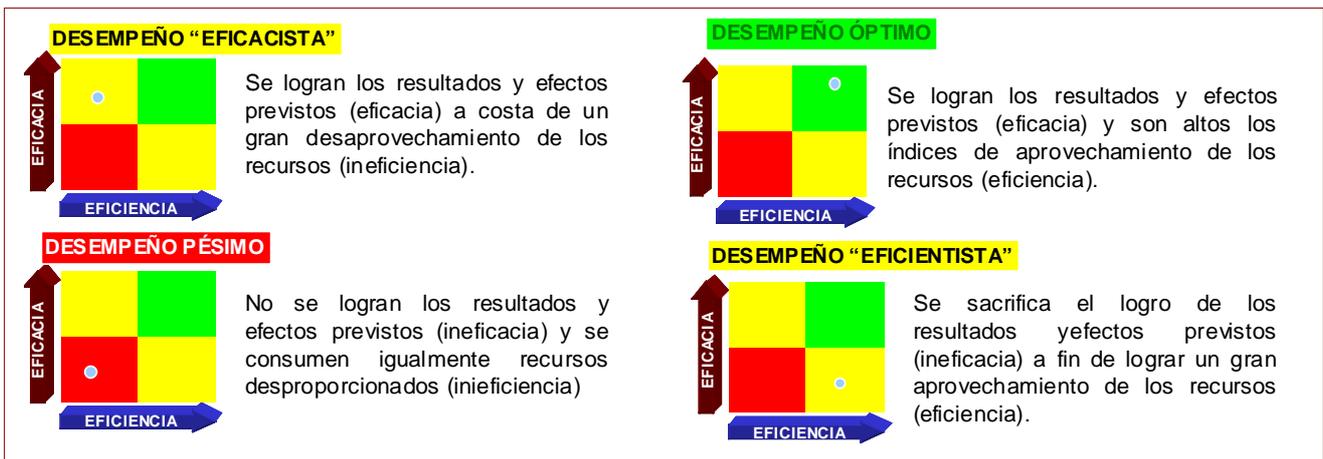
La evaluación de la eficiencia de la generación de valor público

La eficiencia, en tanto se refiere al aprovechamiento de los recursos, se operacionaliza en una simple fórmula en la que se relacionan los logros con los recursos empleados para obtenerlos. En esta fórmula, es simple operacionalizar los recursos, que pueden ser expresados en las correspondientes unidades físicas (en realidad, éstas se resumen en unidades de recursos humanos y materiales) o bien, simplemente, valorizados en unidades monetarias. La valorización de los logros, en cambio, requiere de una consideración especial: es preciso distinguir 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*), de la eficiencia *estratégica* en primer lugar y *política* en segundo, que aluden al aprovechamiento de los recursos en relación entre los resultados en el primer caso a los efectos finales logrados en el segundo (y que se refieren en ambos a los *outcomes*). No trataremos aquí de la eficiencia operativa, cuyo análisis es objeto de otro trabajo y que requiere de herramientas propias de la gestión, sino de la referida a los *outcomes*, es decir de los resultados y efectos. Desde esta perspectiva, la operacionalización del valor público debe comenzar por los resultados, es decir, al primer eslabón de la cadena, para pasar luego a los efectos. La cuantificación de los logros, desde las 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, que cuando más alto mayor aprovechamiento de los recursos en relación a los logros y cuanto más bajo, menor. 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, de una cuestión de desempeño sobre la 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:

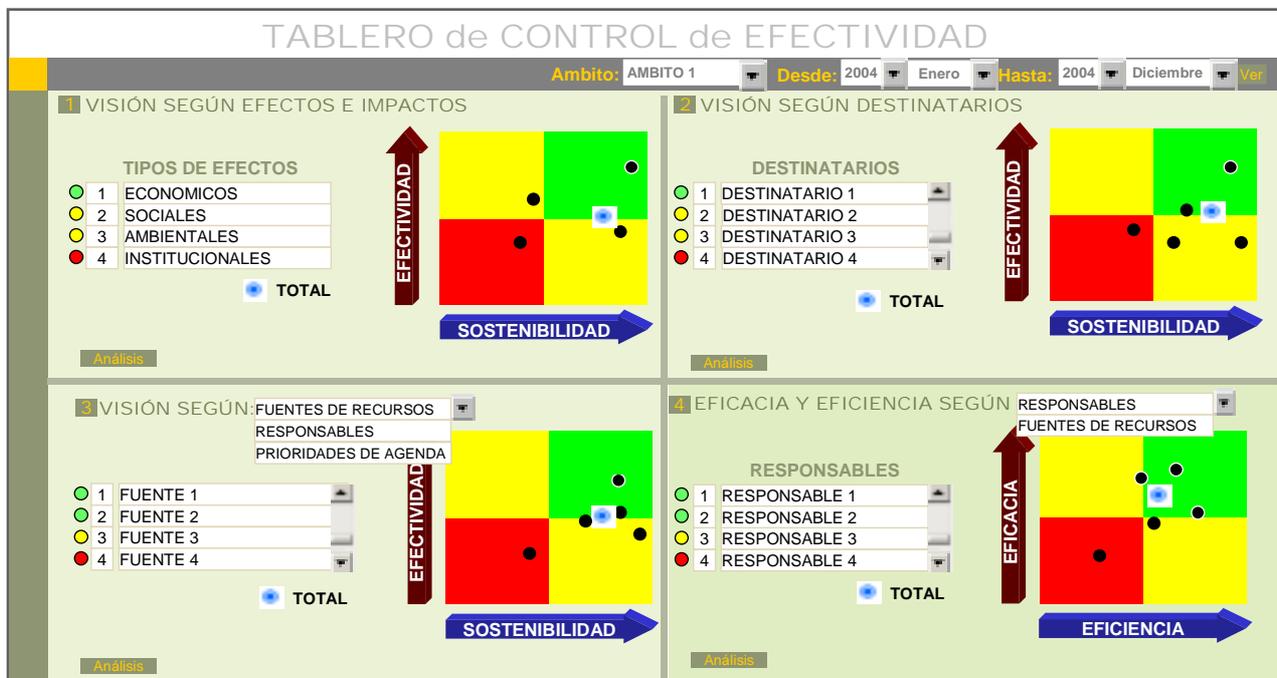
⁴ Una de las técnicas posibles es la construcción de escalas normalizadas que permitan la ubicación de observaciones diferentes en un único continuo. Para más detalle sobre esta técnica, ver Hintze, Jorge, Éste es el esquema seguido para la construcción de las escalas normalizadas de medición de efectividad y sostenibilidad que analizaremos a continuación.



Las primera de las matrices, de efectividad sostenible, 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 inclusivo de un tablero de control sobre el valor público, es decir, sobre la ejecución de políticas públicas.

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". Las primeras tres de ellas se refieren a la eficacia y pueden ser analizadas mediante la matriz de efectividad sostenible y se refieren a la naturaleza de los efectos, los destinatarios y la gestión del valor (es decir, a los responsables, las fuentes de los recursos y las prioridades de monitoreo y seguimiento, que llamaremos "prioridades de agenda". La cuarta se refiere a la relación entre eficacia y eficiencia. El conjunto de las cuatro visiones permite construir un tablero de control de efectividad que muestre un panorama general de todas ellas y sus relaciones como el que se ejemplifica en el cuadro siguiente.



La primera de las visiones 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, 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).

La segunda visión se refiere a los destinatarios del valor, es decir, a quiénes lo reciben. Los receptores inmediatos de los bienes y servicios serán los usuarios, quienes se beneficien de los resultados de estos bienes y servicios serán los beneficiarios directos e inmediatos y, por fin, quienes indirectamente se vean beneficiados por lo anterior serán los beneficiarios mediatos. Tal es la cadena de valor mediante la cual el valor de los recursos empleados se transfiere de una u otra manera a la sociedad. Esta segunda visión se refiere a la cuestión de quiénes reciben qué, es decir, a la cuestión de la equidad en la distribución del valor.

La tercera visión de la matriz de efectividad sostenible se refiere a la eficacia de la gestión del valor y puede ser considerada desde varias perspectivas, entre ellas la de los responsables del uso de los recursos, las fuentes de los mismos y, finalmente, a los criterios de monitoreo y seguimiento de los diferentes actores, que se conocen generalmente como sus "prioridades de agenda". Veamos cada una de ellas.

La visión *de gestión* según responsables se refiere a la eficacia de los decisores y gestores y conforma un instrumento de rendición y exigencia de cuentas. El criterio en que se basa es la evaluación de la efectividad y sostenibilidad desde la perspectiva de quienes tenían la responsabilidad por las decisiones y el uso de los recursos, informaciones que surgen de los presupuestos, lo cual muestra la cadena de responsabilidades desde el mayor nivel político que se haya considerado en el ámbito analizado (por ejemplo si se trata de una administración nacional o subnacional serán las unidades del aparato institucional del estado, como los ministerios y otras instituciones), pasando por los niveles intermedios (por ejemplo, áreas de estas unidades, programas, etc.) hasta el nivel operativo de base (las unidades concretas de gestión de recursos). La visión según responsables, 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. Es, naturalmente, de extraordinaria importancia, pues se refiere a la cadena de toma de decisiones que lleva a las asignaciones de recursos, es decir, a la vía operativa por la que se instrumentan las decisiones.

La visión *de gestión* según fuentes de recursos, por su parte, toma en cuenta el origen de los mismos. no se trata, por cierto, 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, quienes, desde este punto de vista, son recursos humanos. 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.

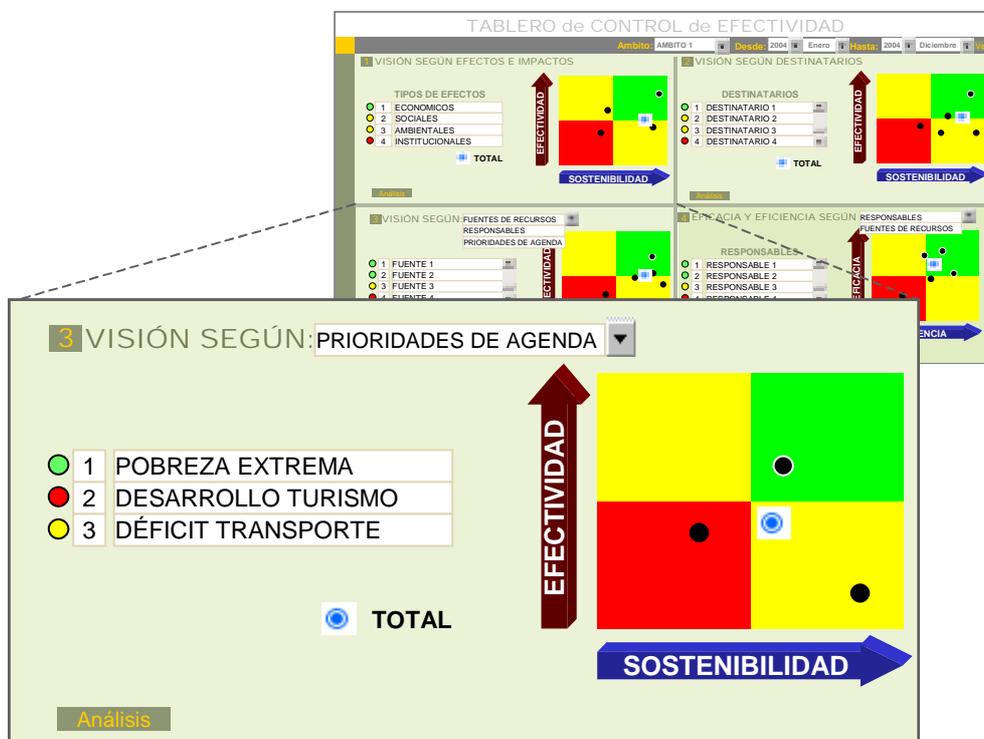
Por ejemplo, en América Latina y el Caribe es frecuente la condicionalidad en la asignación de ciertos fondos para fines tales como la mitigación de la pobreza o la protección del ambiente a que se orienten al logro de efectos presuntamente sostenibles (v.g. creación de empleo o generación de capacidades de gestión y producción compatibles con el ambiente) de manera claramente diferenciada de las vías no sostenibles (p.e. subsidio al desempleo o recuperación ambiental). Cada una de estas focalizaciones se refiere a cadenas de asignación de fondos que llevan a determinadas relaciones resultado-beneficiario y, además, que tienen su particular efectividad y sostenibilidad que sólo pueden analizarse desde la óptica de las fuentes de recursos.

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).

Finalmente la *visión de gestión* según prioridades de agenda, 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. Tales asuntos pueden ser identificados como subconjuntos particulares de generaciones de valor, que conforman visiones particulares, representativas de orientaciones políticas (v.g. las que se formulan en las plataformas políticas de los partidos), las prioridades de los asignadores de fondos (p.e. organismos internacionales de crédito, inversores) o los actores involucrados interesados. Las prioridades de agenda no se refieren sólo a cuestiones gerenciales y de la gestión operativa sino también a cosas tales como los intereses de la sociedad o la gestión 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 la 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 siguiente podría mostrar, por ejemplo, que la atención de la pobreza se encuentra en el cuadrante rojo, mientras que el desarrollo de las obras de transporte en el verde y el de la promoción del turismo en el cuadrante de las promesas.



La forma de presentación de la información que acabamos de ver es esencialmente política, pero su fuente no es en este caso la interpretación política sino el análisis específico de

los datos en el campo, es decir, parte del plano operativo. Los tableros de control se nutren precisamente del mente del hilo conductor entre lo político y lo operativo.

Finalmente, la cuarta visión se refiere a la relación entre eficacia y eficiencia, crucial cuestión con la que cerraremos este trabajo, que toma en cuenta además de la medida de los logros (ya reflejada en los cuadrantes anteriores en términos de efectividad y sostenibilidad) el grado de aprovechamiento de los recursos con que se hubiera realizado la gestión. Volveremos sobre esto más adelante.

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

El ámbito de aplicación de los tableros de control debe coincidir con las necesidades de control sobre 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. Para todos ellos, el concepto de “visión” se refiere al hecho de que se trata los mismos datos e informaciones analizados de una misma manera, pero presentados desde cuatro diferentes puntos de vista. Los ámbitos de aplicación “meso” de los tableros de control se conforman 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 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 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”⁵. 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 relación entre ambos

⁵ 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.

permite, precisamente, identificar y operacionalizar la matriz de producción externa del ámbito de evaluación del valor al que se apliquen los tableros.

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 de efectividad requieren 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. 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 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.

Sea como fuere, 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 de productos, resultados y efectos. 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”.

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 POLÍTICOS					
OUTCOMES			OUTPUTS		

En el ejemplo de clasificador, 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”, como por ejemplo, un aparato estatal como conjunto, la información relativa a la evaluación de la producción de valor en un ámbito micro (como 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 agencias⁶.

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.

LA CLASIFICACIÓN COMO HIPÓTESIS: INDICADORES Y DESTINATARIOS DEL VALOR

El clasificador maestro de destinatarios

Al comienzo definimos el valor como satisfacción de necesidades humanas y, por lo tanto, transacciones entre productos resultantes de la asignación de recursos y destinatarios de los resultados y efectos. Es preciso entonces, construir la contracara del clasificador de efectos y resultados, es decir, la lista de los destinatarios que deberán ver satisfecha alguna necesidad para que el valor se genere. 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. Acerca de los clientes hay metodologías y tecnologías a las que se denomina “marketing”, 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.

Sin embargo, 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 reflejará el marco conceptual utilizado mostrando algunos aspectos de la realidad a costa de ocultar otros.. El cuadro 9 muestra un ejemplo de estructura de un clasificador de destinatarios.

ESTRUCTURA DE UN CLASIFICADOR MAESTRO DE DESTINATARIOS		
PRIMER NIVEL		SEGUNDO NIVEL
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

⁶ 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

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

El primer nivel del clasificador 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. 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). No se describen aquí 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 destinatarios		Tipos de usuarios		Descripción operacional del tipo de usuario			ROL OBSERV		
							Usuario	Beneficiario Inmediato	Beneficiario mediato
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		1.1		

				1.2.2	Grupos familiares rurales con miembros desempleados		1.1	
3	ORGANIZACIONES DEL MERCADO	3.3	Empresas nacionales medianas y pequeñas	3.3.1	Empresas industriales urbanas medianas y pequeñas	x	1.1	
				3.3.2	Empresas de servicios urbanas medianas y pequeñas	x	1.1	
				3.3.3	Empresas agropecuarias medianas y pequeñas	x	1.1	
		3.4	Micro emprendimientos económicos	3.4.1	Pequeñas unidades agroproductivas familiares	x	1.1	
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	1.1	
				4.3.2	Municipios urbanos de localidades menores de 10 mil habitantes	x	1.1	

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.

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 de buena calidad y 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.

Sin embargo, 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. Aunque el método a aplicar se base en principios análogos, la complejidad es extraordinariamente mayor. A pesar de estas dificultades es posible, como 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 en 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 *asume* 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 6.

OBSERVACIÓN DIRECTA Y MEDIANTE INDICADORES

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

La situación que en el cuadro 6 se representa como el registro de datos primarios será considerada como la descripción directa de la realidad a observar y, por lo tanto, 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 de cuando no es posible disponer de datos directos de la realidad que se desea observar sino de otros a los que se presume asociados. En este caso, los datos serán considerados secundarios y los indicadores, a los 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 cierto 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 esta cuestión en relación a la construcción de indicadores.

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 en las que incluyen información sobre la cantidad de algo. 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), etc.: 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 tanto en términos cualitativos como 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 antes citados, 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 un 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 viejo 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 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. 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, sin recurrir a cifras ni 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. La realidad de Alaska de los cuentos de Jack London, la de España del Quijote o la del París de Balzac no pueden ser transmitidas 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 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 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 traslada 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 en un número la percepción 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, naturalmente, 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, las cantidades de alumnos de una escuela, de cada curso y que han obtenido determinadas notas requieren determinar tres unidades diferentes: *alumno/escuela*; *alumno/curso* y *alumno/nota*). 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 calificadas 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 dos ejemplos anteriores muestran que las formas de tratamiento (cualitativo y cuantitativo) son elecciones metodológicas; que ambas implican hipótesis subyacentes -a veces complejas- que hacen a la validez y confiabilidad y, finalmente, que son necesariamente complementarias. En el ejemplo anterior, 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. Los tableros de control del valor público no deben ocultar la singularidad detrás de números y cifras, sino presentar un mapa que permita ubicarlas en su contexto.

CONCLUSIONES

Los 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 la toma de decisiones sino, también, para la articulación entre los actores y la rendición de cuentas. 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.

En la medida en que la información sobre la generación de valor se halle presentada en términos tales que los usuarios puedan: 1º) acceder a los datos de base, tanto cuantitativos como cualitativos, 2º) contar con información sobre el valor expresada en unidades equivalentes convencionales pero únicas, y 3º) en algún medio que permita acceso oportuno a un costo suficientemente bajo, se cuenta con la facilidad que hemos aquí llamado “tablero de control de efectividad”, es decir, una herramienta de gestión de información que hace transparentes situaciones sobre un determinado ámbito que, de otro modo serían opacas.

La falta de cualquiera de estas condiciones genera opacidad relativa; sólo la conjunción de las tres es lo que produce la transparencia. En cuanto 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 tercera condición, el acceso oportuno a la información requiere que el costo de acceso sea bajo, es decir, que la información se halle disponible y no implique significativos costos de búsqueda asociables a cada consulta.

La forma de presentación de la información sobre logro de valor que hemos utilizado como ejemplo en este documento, en disponibilidad para los actores involucrados, reúne estas condiciones y por lo tanto lo usamos como ejemplo válido de tablero de control de efectividad (al que aludiremos en adelante como TCE). Sin embargo, para que un TCE sea una herramienta que, además de generar transparencia incida sobre la ecuación de poder entre los actores (empoderando a los desfavorecidos por la asimetría informativa), es preciso que se verifiquen dos condiciones adicionales a las ya tres ya mencionadas: 4º) que el acceso sea equitativo entre los actores involucrados y 5º) que tanto la metodología empleada como los datos cuenten con legitimidad para los actores involucrados. Cuando ello ocurre, el TCE es una herramienta que puede mediar en los permanentes procesos de exigencia y rendición de cuentas entre los actores, en otras palabras, incide 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.

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, 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 Fiscaes
- 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