

EVALUACIÓN de RESULTADOS, EFECTOS E IMPACTOS de VALOR PÚBLICO (*)

*Jorge Hintze(**)*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

VALOR, VALOR PÚBLICO, OUTPUTS Y OUTCOMES

El valor como concepto relacional: transferencia de valor a destinatarios.

Valor público y privado

La tensión entre el valor público y la equidad en su acceso

LA GESTIÓN DEL VALOR

Identificando los ámbitos donde se aplican los recursos

El destino de los recursos al interior de las Unidades de Gestión de Recursos

Análisis de la producción externa: tensión entre el logro de valor y la mitigación de perjuicios

Cambios en el destino legítimo de los recursos y los fines: corrupción

La cuestión de la eficacia en la gestión y generación de valor

La cuestión de la eficiencia en la gestión y generación de valor

La dimensión más inclusiva de la evaluación: relación entre eficiencia y eficacia

OBSERVACIÓN Y MEDICIÓN DEL VALOR PÚBLICO

Operacionalización de las transacciones de valor

Operacionalización normalizada del valor: efectividad y sostenibilidad

Construcción de unidades equivalentes de valor

Valor de las unidades de valor público

EJEMPLOS DE EVALUACIÓN DE VALOR PÚBLICO

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

(*) Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 de octubre de 2005.

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

INTRODUCCIÓN

Las reglas del mercado determinan que las empresas sean más efectivas cuando logran mayores ganancias y más sostenibles cuando más probable que ello siga ocurriendo. Cuentan, entre otros, con dos indicadores claros y sencillos para medirlo: la rentabilidad y el valor de la propia empresa en el mercado. Pero estas medidas se aplican sólo al valor privado: ¿cómo medir la efectividad y sostenibilidad de las instituciones y programas que producen valor público, cuyo fin no es obtener ganancias ni valorizarse en los mercados? ¿Con qué criterios considerar efectivos y/o sostenibles programas de salud, de reducción de la pobreza, regulaciones de servicios públicos, educación o seguridad? ¿Con qué criterios considerarlos más o menos eficientes?

Estas preguntas son significativas en la teoría de la organización pública, acaso porque no son sólo organizativas sino políticas. Los aportes a su respuesta que propone este trabajo se basan en tres conjeturas: 1) que la evaluación del valor público debe ser tratada desde la perspectiva del destino de los recursos de la sociedad y, por lo tanto, es ineludible la aplicación de categorías económicas a su análisis, 2) que, sin embargo, el valor público se refiere a la satisfacción de necesidades humanas no reducibles a categorías económicas, de manera que es también ineludible la identificación de medidas no monetarias -pero comparables entre sí- si se pretende evaluar políticas y, finalmente, 3) que los criterios de evaluación aplicables a la gestión del valor público no se refieren sino a soluciones de compromiso a la tensión entre el logro eficacia en la producción de los resultados que la sociedad reclama y la eficiencia en el uso de los recursos que la sociedad confía. Sin embargo, aunque el punto de partida sean estas conjeturas esencialmente teóricas, el objeto principal de este trabajo es realizar algunos aportes de tipo tecnológico a la medición del valor público.

El primer punto trata de la cuestión del valor en tanto satisfacción de necesidades humanas actuales o futuras, perspectiva desde la cual intentaremos distinguir ciertas especificidades del valor público respecto del privado indispensables para la construcción de instrumentos para evaluación. Desde el punto de vista de que el valor es sólo puede ser considerado público cuando incluye la satisfacción de necesidades en base al ejercicio de derechos -es decir, en base a la condición ciudadana-, analizaremos cómo los eventos de transferencia de valor a los destinatarios, -a los que llamaremos transacciones-, son los puntos críticos sobre los hay que enfocar para la medición. También trataremos que la evaluación del valor requiere tomar en cuenta que el carácter de estas transacciones no es discreto sino que conforma un continuo que va desde el acceso al valor totalmente público, en condición de ciudadano, hasta el acceso al valor totalmente privado en condición de cliente, pasando por una serie de estados intermedios en los que interviene el subsidio y que tienen profundas consecuencias sobre la equidad. Sostendremos que la evaluación del valor -ya sea público o privado- sólo puede realizarse sobre estas transacciones.

El segundo punto del trabajo tratará la gestión, es decir, de cómo se usan los recursos para generar valor público. Desarrollaremos algunas metodologías para identificar las unidades de gestión de los recursos y aplicar, desde ellas, los conceptos de eficacia y eficiencia operativa, estratégica y política bajo el supuesto de que, si el valor es una consecuencia cuya causa es la asignación de recursos para su logro, su análisis debe comenzar precisamente en estas unidades de gestión donde dichos recursos son aplicados.

El tercer punto se refiere a la observación y medición del valor, cuestión a la que denominaremos "operacionalización". Usaremos esta palabra infrecuente -y por ello menos desgastada- para referirnos a los mecanismos de expresión de las ideas y conceptos abstractos en términos concretos y observables. Aunque el valor público, entendido como satisfacción de necesidades humanas, se encuentre sin duda entre las cosas más observables -todos nos damos cuenta cuando estamos satisfechos- no es tan sencillo medir, sopesar y comparar unas necesidades con otras para llegar a la conclusión de cuáles son más importantes cuando, en lugar de tratarse de establecer prioridades desde los intereses y preferencias de cada actor, se trata de las políticas públicas. Desde éstas, las asignaciones de recursos que dan lugar al valor público no

debieran realizarse en base a intereses o preferencias de determinados actores pues ello, precisamente, convierte en privado el valor público. Entonces ¿cómo medir, sopesar el valor público con medidas que permitan comparaciones haciendo transparentes los supuestos ideológicos subyacentes? Abordaremos tal difícil cuestión desde dos perspectivas: las metodologías para tornar comparables situaciones distintas expresándolas en términos de sus atributos comunes de efectividad y sostenibilidad y, en segundo lugar, la ardua cuestión de la construcción de ciertas medidas a las que llamaremos unidades equivalentes de valor.

En el cuarto y último punto de este trabajo presentaremos algunos ejemplos de aplicación de los conceptos antes desarrollados a la evaluación del valor público, mediante instrumentos y metodologías derivadas de ellos. Aunque, por razones de espacio no podremos extendernos sobre estas herramientas (en otros trabajos se describen en detalle), sí esperamos que los ejemplos ayuden a observar el hilo metodológico que lleva de la teoría a la práctica. Partiendo del supuesto de que la evaluación del valor público consiste en comparaciones entre el antes y el después de las asignaciones de recursos, trataremos de mostrar cómo la aplicación de ciertos instrumentos que llamamos “normalizados” ayudan a comparar naturalezas disímiles de valor (por ejemplo, comparar el valor de la educación con el de la salud o el empleo, a partir de que tienen en común los hechos de que su logro satisface necesidades humanas y requiere de recursos). Con esta metodología trataremos de la evaluación de la eficacia, de la eficiencia y de la tensión entre ambas. En cuanto a la eficacia, distinguiremos dos medidas extraordinariamente pertinentes para el análisis que nos interesa: la efectividad y la sostenibilidad. En cuanto a la eficiencia, analizaremos los conceptos de eficiencia operativa, estratégica y política y trataremos de considerar algunas metodologías para medirla.

Las cuestiones anteriores, esperamos, servirán para mostrar la pertinencia de dos conjeturas: 1) que la relación entre eficacia y eficiencia proporciona una de las evaluaciones más integrales y completas posibles de cualquier proceso de producción de valor, toda vez que integra los aspectos más significativos a considerar –los logros y los recursos- y 2) que la eficacia y la eficiencia se hallan en necesaria tensión y que, por lo tanto, es útil analizar las políticas como soluciones de compromiso de la misma.

Se utilizan en este documento ciertas modelizaciones e instrumentos analíticos desarrollados en anteriores trabajos, que se retoman y reiteran parcialmente aquí sólo en la medida indispensable para dispensar, valga la expresión, de su consulta¹. Se emplean, asimismo, ejemplos de diferentes fuentes (buena parte de ellos relativos a programas sociales, por resultar particularmente ilustrativos a la hora de analizar el valor público). En todos los casos los datos han sido alterados, aunque tratando de mantener la verosimilitud, para, al preservar la identidad de dichas fuentes, disponer de la libertad necesaria para su uso e interpretación a los fines del análisis. Finalmente, por razones de espacio es imposible desarrollar aquí de manera suficientemente detallada los aspectos instrumentales, cuyo análisis más pormenorizado puede consultarse en el artículo “Metodología de evaluación del valor público”.

¹ El primero de ellos, expuesto con detalle en el documento Hintze, J. (2001) “Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados” Biblioteca Virtual TOP, www.top.org.ar, es la matriz de producción externa, que utilizaremos como punto de partida de nuestro análisis en la medida en que proporciona un esquema especialmente útil para relacionar las políticas y los planes con los logros desde el punto de vista de la articulación entre fines-destinatarios y asignación de recursos. El segundo y el tercer instrumentos que aplicaremos en este trabajo, ambos derivados, de alguna manera, del anterior, son las matrices de efectividad sostenible y de eficacia-eficiencia, ambos descritos en sus aspectos conceptuales en el artículo Hintze, J. (2001) “Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público” Biblioteca Virtual TOP, www.top.org.ar, que aquí veremos en cuanto a su aplicación y de la metodología para la construcción de indicadores de valor público en tales términos que se describe en el artículo Hintze, J. (2005) “El tablero de control de efectividad y la construcción de indicadores” ponencia presentada en el Tercer Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Gobierno y Administración, Tucumán, República Argentina. Finalmente, en el artículo aun inédito “Metodología de evaluación del valor público”, del cual el presente trabajo constituye una suerte de síntesis, se describe en detalle de la construcción de los instrumentos de evaluación.

VALOR, VALOR PÚBLICO, OUTPUTS Y OUTCOMES

El valor como concepto relacional: transferencia de valor a destinatarios.

Este trabajo se basa en la convención de que el valor es la satisfacción de necesidades humanas mediante el esfuerzo humano organizado y de que el valor público es la medida en que, en tal satisfacción, interviene el ejercicio de derechos sobre el destino de los recursos disponibles en la sociedad².

Usamos aquí la expresión “esfuerzo humano organizado” para aludir al uso de recursos (trabajo humano previo, expresado como recursos materiales y trabajo humano actual). Tal esfuerzo (al que en este trabajo denominaremos como gestión) se halla en el extremo inicial del proceso de creación del valor, el cual se materializa recién cuando, en el otro, se satisfacen necesidades de destinatarios. Por destinatarios, a su vez, aludiremos aquí tanto a los usuarios que consumen los bienes y servicios como los beneficiarios que, una manera más indirecta, reciben valor a través de éstos. Estos conceptos, que hemos desarrollado en otros trabajos³, son indispensables para lo que debemos tratar en éste. Veamos:

Los pacientes que reciben asistencia por parte de las organizaciones prestadoras de salud son, entre los destinatarios con necesidades que dicha asistencia contribuye a satisfacer, los que reciben el valor de uso más inmediato de la misma (tratamientos; medicamentos) a quienes llamaremos *usuarios*. Los tratamientos y medicamentos, naturalmente, son sólo medios; la necesidad que se trata de satisfacer -el fin perseguido- es eliminar o detener la enfermedad.

Convencionalmente, llamaremos *resultados* a estas necesidades satisfechas y *productos* a los servicios y los bienes mediante los cuales se los logra. Cuando los usuarios, además de consumir el valor de uso de los productos, también, gracias a ellos, satisfacen necesidades, los consideraremos también *beneficiarios directos* (los pacientes, por ejemplo, son usuarios de los servicios de salud y, al mismo tiempo, beneficiarios directos cuando se curan). Pero los usuarios no son necesariamente los únicos beneficiarios: cuando los pacientes se curan, gracias a ello sus familiares también mejoran su calidad de vida en muchos sentidos; los empleadores cuentan con la disponibilidad del trabajo y eventualmente evitan costos entre otros muchos beneficios que podrían citarse. Por lo tanto, los familiares y los empleadores, en este caso, también deben ser considerados beneficiarios, aunque no directos, gracias a esta primera transferencia de valor de los usuarios hacia ellos. Aceptaremos, por el momento, llamarles *beneficiarios inmediatos*, entendidos como aquellos que ven satisfecha alguna necesidad gracias a la satisfacción de la necesidad primaria de los *usuarios de productos*. Entre los usuarios y los beneficiarios inmediatos se ha producido la primera etapa de la transferencia de valor. Sin embargo, la cadena no termina aquí: los beneficiarios inmediatos pueden, a su vez, transferir valor a *beneficiarios mediatos*.

Por ejemplo, los familiares de los pacientes curados, al no tener que dedicarse a la atención de los enfermos pueden a su vez trabajar y transferir valor a sus respectivos empleadores (beneficiarios mediatos en este caso). Igualmente, los empleadores de los propios pacientes curados, al beneficiarse de su trabajo, pueden transferir más valor a sus proveedores, el fisco u otros terceros, también beneficiarios mediatos respecto del proceso original.

Llamaremos *beneficiarios mediatos* a estos actores y *efectos* a las condiciones creadas que dan lugar a la satisfacción de sus necesidades. Pasemos ahora a otro aspecto de especial importancia, como veremos más adelante: si aceptamos llamar valor a la satisfacción de necesidades, resulta evidente que sólo los resultados y los efectos representan valor, no así los productos.

² Ver Hintze, J. (2005) “El tablero de control de efectividad y la construcción de indicadores” ponencia presentada en el Tercer Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Gobierno y Administración, Tucumán, República Argentina.

³ Ver Hintze, J. (2003) “Instrumentos de evaluación de la gestión de valor público” ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública

Por ejemplo, las prestaciones de servicios de salud (*productos*) que no se traducen en mejoras de la salud (*resultados*), no satisfacen necesidades, de manera que los *usuarios* no se tornan *beneficiarios directos* y, por lo tanto, no producen satisfacciones de necesidades de otros (o sea que no producen *efectos*) que tornen *beneficiarios inmediatos* o *mediatos* a quienes los reciban.

Las principales articulaciones entre los conceptos que acabamos de mencionar pueden representarse mediante una matriz (a la que llamamos en otro trabajo “matriz de producción externa”⁴) y puede representarse como se muestra en el gráfico 1. Nos será útil usarlo como guía para ordenar las referencias a algunos de los conceptos que necesitamos tomar en cuenta ahora: en la parte superior izquierda del gráfico se representan las *consecuencias* del uso de los recursos –productos, resultados y efectos- y, en la derecha, los destinatarios de las mismas (usuarios y beneficiarios), mientras que, en la parte inferior del gráfico se representa la gestión de los recursos con los que se construye el valor. Los productos físicos que se logran mediante el uso de recursos son aludidos como *outputs*, mientras que las consecuencias que, a su vez, se producen a partir de los mismos (los resultados y efectos) como *outcomes*, términos en inglés a los que -a falta de equivalentes en español suficientemente difundidos-, recurriremos con frecuencia en lo sucesivo. La articulación mediante la que se inicia el proceso de generación de valor en este juego es representada como puntos en el plano de la relación producto-usuario⁵ (como veremos más adelante, tales puntos serán las *transacciones*, objeto mismo de la evaluación del valor) Sin duda, algunas transacciones producto-usuario podrán ser consideradas más o menos importantes que otras para determinados actores según diferentes criterios de análisis⁶. Uno de estos criterios será el que nos interese más a los fines de este trabajo: cuando mayor importancia significa mayor valor, es decir, mayor cuantía en la satisfacción de necesidades humanas como resultado de una determinada asignación de recursos. En tales casos, en el ángulo superior de la matriz (al que se alude en el gráfico como “misión esencial” de la asignación de recursos) , se encuentra la mayor concentración de generación de valor y en el opuesto la menor. Más adelante, al tratar la cuestión de la operacionalización del valor y la construcción de unidades para su medición, retornaremos a este concepto que en la matriz se representa como prioridad de la transacción producto-usuario.

GRAFICO 1

MATRIZ DE PRODUCCION EXTERNA



⁴ Ver Hintze, J. (2001) "Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados".

⁵ Como veremos más adelante, tales puntos serán las transacciones, objeto mismo de la evaluación del valor.

⁶ Para más detalle sobre el concepto de prioridad de producto, ver Hintze, J. (2001) "Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados"

En resumen, la matriz de producción externa es una herramienta que utilizaremos aquí para tratar el valor en términos de transacciones. Éste es un paso necesario en la elaboración de instrumentos de análisis y medición del valor. Sin embargo, antes de considerar esta cuestión es preciso ponernos de acuerdo sobre qué entender por valor público.

Valor público y privado

La distinción entre valor público y valor privado a los efectos de lo que aquí nos interesa requiere considerar el modo de acceso al valor por parte de los destinatarios. Ciertamente el *acceso privado* al valor se realiza mediante transacciones de mercado, en las que los destinatarios deben ser clientes, es decir, portadores de dinero o bienes que se intercambien con el valor recibido. En el otro extremo, el *acceso público* a los productos que den lugar a la satisfacción de necesidades implica el ejercicio de derechos por parte de los destinatarios, en condición que llamaremos de *derechohabientes* (es decir, de portadores de derechos). Ello ocurre cuando se accede a bienes públicos sin otro requisito que la condición de ciudadano en los sistemas políticos democráticos lo cual, por consiguiente, presupone la existencia de reglas que regulen el acceso al valor. Llamaremos al continuo entre estas dos situaciones extremas “carácter de la transacción producto-usuario”. La consideramos un continuo debido a que es posible identificar situaciones intermedias, en las que el acceso a los productos por parte de los usuarios es mixta, es decir, en parte como clientes y parte como derechohabientes. Tal situación mixta puede presentarse, en principio, en dos casos: el primero (que da lugar a la condición mixta de “cliente-derechohabiente público”) cuando los productos se hallan subsidiados en alguna proporción y el segundo cuando el acceso a los productos se produce debido a una previa compra del derecho al mismo por parte de los destinatarios, la cual da lugar a la condición de “cliente-derechohabiente privado”.

Las transacciones como “clientes-derechohabientes públicos” -que aquí más nos interesan- implican, a su vez, la conjunción de tres circunstancias: (1) que los bienes o servicios se hallen subsidiados con recursos públicos o privados en alguna proporción, (2) que su acceso implique el ejercicio de derechos ciudadanos y (3) que sea condición *necesaria* de acceso el pago de un precio.

Los programas de vivienda social son característicos ejemplos de este tipo de transacciones cuando el precio de las viviendas y/o del financiamiento se hallan por debajo de los respectivos mercados como consecuencia del destino de fondos públicos o privados con carácter de subsidio. Los usuarios en tales programas son elegibles según los derechos que les asistan de acuerdo con sus condiciones frente a las reglas de los programas, pero la condición necesaria de acceso es que sufragen una parte del precio (inicialmente y, por lo general, en cuotas posteriores) y una parte mayor o menor del interés. Los usuarios acceden, en primera instancia, por su condición de portadores de dinero (es decir, clientes) toda vez que, de no cumplirse tal condición no son elegibles, más allá de los derechos que los asistan como ciudadanos. Sólo una vez aceptados como clientes, entra a jugar la condición de derechohabiente, en función de los derechos que las reglas vigentes les reconozcan (por ejemplo, el tamaño de la familia, la condición de trabajadores de un determinado gremio, el hecho de ser migrantes, ex combatientes o cualquier otra).

Como puede verse en el ejemplo, toda vez que exista subsidio parcial, el acceso al valor público (la parte subsidiada) está determinado por una condición privada, la de cliente. Paradójicamente, cuanto menor es la proporción en que el usuario es cliente y mayor es la de derechohabiente (es decir, cuanto mayor sea el subsidio), más privado es el acceso a los recursos públicos, puesto que es mayor la proporción de recursos públicos a la que se accede por una condición privada, la de cliente que excluye a quienes que no la poseen.

Por otra parte, las transacciones en las que los usuarios participan en condición de “clientes-derechohabientes privados” implican la conjunción de las circunstancias de que (1) los bienes o servicios *no* se hallen subsidiados con recursos públicos, (2) que el acceso implique el ejercicio de derechos privados pactados contractualmente en el mercado y (3) que el precio se refiera a la compra de los derechos de acceso y uso a los bienes y servicios, pero no a su propiedad.

Los seguros son probablemente los ejemplos más conocidos de la relación cliente-derechohabiente privado: los clientes no compran un servicio determinado (por ejemplo indemnización de daños, atención de la salud, etc.) sino el *derecho de acceso* a tales servicios sólo en caso de ocurrencia de determinados eventos, tales como

ciertos accidentes o enfermedades. Como comentario lateral vale la pena mencionar que, en estas circunstancias, el mercado tiende a generar ámbitos que en cierta medida se superponen con lo público. Por ejemplo, las urbanizaciones privadas, en las que viven porcentajes crecientes de los sectores de mayores ingresos en las sociedades actuales cuentan con seguridad, reglas de convivencia, servicios, etc. privados que implican la renuncia a ciertos derechos ciudadanos (sus habitantes deben, por ejemplo, aceptar la prohibición de tener animales, vivir con niños, decorar sus viviendas de determinadas maneras, si éstas son los términos del contrato privado de acceso que han firmado):

Hasta el momento hemos hablado de la condición del usuario; veamos ahora otra condición complementaria, la del producto. La *condición del producto* se refiere a la medida en que el valor de uso del mismo (o sea la cantidad y calidad de bienes o servicios) sea proporcional o no al valor monetario que deben aportar los usuarios para acceder a ellos.

Por ejemplo, si uno de nuestros hijos es alumno de una escuela, accedemos gracias a ello a un determinado valor de uso, determinado por la cantidad y calidad del servicio que ello conlleve. Si dos de nuestros hijos asisten a esa escuela, accedemos a mayor cantidad de servicio, es decir, a más valor de uso. Dado que el acceso a estos recursos ha determinado el uso de recursos, es claro que alguien ha debido pagar por ellos. Si, como acontecería si la escuela fuera privada, nosotros hemos pagado un precio de matrícula por nuestros hijos, dos matrículas escolares nos habrán costado más que una y la relación entre valor de uso y valor monetario por el acceso habrá sido directa. Sin embargo, si se tratara de una escuela pública gratuita, el hecho de que recibamos más servicio por enviar dos hijos y no uno no implicaría que contribuyéramos a su sostenimiento con el doble de impuestos o cualquier otra forma de aporte de valor monetario. En realidad, hasta es posible que nuestros impuestos sean más reducidos por tener que mantener a más de un hijo. En este caso, la relación entre valor de uso y valor monetario del aporte necesario para acceder no es directa sino indirecta: se halla determinada por otras reglas de juego que implican mecanismos redistributivos de una u otra naturaleza.

Denominamos aquí *carácter de la transacción producto-usuario* a la relación entre estas dos dimensiones: la condición del usuario y la del producto. En el cuadro 2 se representa dicho carácter de las transacciones producto-usuario desde un extremo de mayor publicización (el la que la condición del producto es totalmente indirecta y la condición del usuario es totalmente la de derechohabiente). hasta la de mayor privatización (en la que la condición del producto es totalmente directa y la del usuario es la de cliente).

CUADRO 2



Relación directa: a mayor producto físico (calidad / cantidad de productos) recibido por el usuario, mayor valor monetario requerido para su acceso. Ejemplo: compra venta de bienes en el mercado.

Relación indirecta: la cantidad de productos físicos recibidos por el usuario no tiene una relación directa con un valor monetario aportado por éste. Ejemplo: servicios gratuitos

En la primera de las situaciones, como se señala en el ejemplo anterior, la cantidad de producto físico al que tienen acceso los usuarios no incluye ningún valor monetario exigido como contraprestación por tratarse de bienes y servicios producidos totalmente mediante el empleo de recursos no asociados al precio, mientras que, en la segunda, el carácter de la transacción se halla determinado por las reglas del mercado, en lugar de las de la política.

En cambio, en la medida en que parte –pero no todo- el precio sea cubierto mediante el aporte de recursos no asociados directamente al precio, consideraremos que la condición del producto se halla en una situación intermedia que, como vimos antes, puede incluir un componente de subsidio cuando se trata de recursos públicos o referirse a la compra de derechos cuando se trata de recursos privados.

En este modelo conceptual las dos dimensiones (condiciones del producto y del usuario) no están asociadas sino que (al menos, en los hechos) sino que la primera determina la segunda. Cuando los mecanismos de asignación de recursos se independizan en determinada medida de los precios de los bienes y servicios (es decir, cuando la condición del producto se torna indirecta) necesariamente la diferencia entre el costo entre el valor de uso recibido y el aporte monetario efectivamente realizado debe cubrirse mediante algún mecanismo redistributivo público o privado, lo cual determina que la condición del usuario se torne mixta (cliente derechohabiente público o privado), hasta, en un extremo, ser totalmente derechohabiente público⁷.

Planteamos al principio que el valor público es la satisfacción de necesidades humanas cuando interviene el ejercicio de derechos sobre el destino de los recursos disponibles en la sociedad. Ahora podemos precisar algo más la definición, expresando que el valor público es la satisfacción de necesidades mediante transacciones producto usuario en la medida en que, en ellas el carácter de la transacción incluya la condición de derechohabiente público por parte del usuario.

La tensión entre el valor público y la equidad en su acceso

Desde esta perspectiva transaccional, a efectos de este análisis, no importa si los productos son fruto de actividades de entidades estatales o privadas ni si los recursos empleados en su producción son de propiedad pública o privada sino cuáles son las reglas que rigen las transacciones mediante las cuales los usuarios acceden a ellos. Tampoco importa, a los efectos de este análisis, qué parte de los recursos públicos provengan eventualmente de impuestos (y, por lo tanto, los usuarios paguen aunque indirectamente, por los servicios que reciban), porque la cantidad de valor de uso recibido en cada caso no tiene relación con los impuestos pagados por los usuarios, sino con los derechos de acceso al producto específico de que disfruten por tal condición. Sí importa, en cambio, que el valor público se refiera a *transacciones producto-usuario* cuyos resultados satisfagan necesidades, en la medida en que el acceso tenga lugar como consecuencia del ejercicio de derechos (naturalmente, los indicadores que se utilicen para su medición y evaluación deben referirse a transacciones, del mismo modo que las del mercado se refieren a ventas).

El análisis del valor público como *grado* de publicización de las transacciones producto usuario muestra aspectos de suma importancia en cuanto a la equidad. En efecto, en las transacciones “cliente-derechohabiente públicas”, cuanto mayor sea la proporción de subsidio involucrada en cada transacción, será mayor tal condición de derechohabiente del usuario (puesto que mayor

⁷ Alford, entre otros, distingue entre clientes y ciudadanos como categorías claramente diferenciadas y recíprocamente excluyentes. Sostiene, en este sentido, que “La ciudadanía recibe valor *público* mientras que los clientes reciben valor *privado*. El valor público es necesariamente consumido o disfrutado en forma colectiva, razón por la cual las elecciones de los ciudadanos a su respecto son colectivas. En su forma más austera, comprende los beneficios que los individuos pueden recibir solamente a través de su provisión colectiva, tales como orden y vigencia de la ley (sin los cuales el mercado no puede funcionar) y remedios a las fallas de mercado, tales como bienes públicos, externalidades o inequidad distributiva. En estos casos se justifica la intervención gubernamental, porque sin ella, los individuos no recibirían el valor que pretenden obtener”. Alford, J. (2003), “*Definido al cliente en el sector público: una perspectiva de intercambio social*”. Esta perspectiva económica, a nuestro criterio, reduce el concepto de valor público exclusivamente a la forma de la provisión -colectiva- sin tomar en cuenta que el ejercicio de derechos en el acceso al valor ocurrir también -de hecho constantemente- en transacciones individuales.

será la proporción de valor de uso transferida sin la contraprestación del precio) y más equitativa tenderá a ser la oportunidad de acceso.

Por ejemplo, en un programa de viviendas sociales en un país latinoamericano se evaluaron diversas opciones de proporción de subsidio que debería otorgarse. En la primera opción considerada, para acceder a una vivienda los usuarios (familias) debían aportar un monto inicial de dos mil dólares y luego pagar una cuota de cien por mes durante una cantidad de años, con una tasa de interés cercana a un tercio de la vigente en el mercado financiero en ese momento. La proporción de la construcción que se financiaba con los precios pagados por los usuarios era del orden del 50% (subsidiando, el estado, en consecuencia, el 50% restante). Los usuarios potenciales (mitad clientes y mitad derechohabientes en este esquema) estaban conformados por la población de la zona que no se hallaba en condiciones económicas de acceder a una vivienda en el mercado. Sin embargo, la posibilidad de acceder al programa estaba determinada sólo *en segundo lugar* por tal circunstancia, puesto que era condición necesaria previa pagar dos mil dólares inicialmente y luego cien por mes. Se encontró que apenas uno de cada diez interesados estaban en condiciones de acceder a las viviendas en estas condiciones, de modo que el otorgamiento de subsidios de esta manera significaba en realidad conceder el privilegio de ejercer sus derechos al diez por ciento de los usuarios menos pobres y la exclusión del acceso a los recursos públicos del noventa por ciento de los más necesitados. Ante esta constatación, se consideró la opción de aumentar el subsidio a dos tercios del valor de las viviendas, de modo que el monto del anticipo bajó a unos 1300 dólares y el de las cuotas a 66 por mes. Con estas condiciones, tres de cada diez interesados podía acceder a los créditos y el programa de viviendas sólo excluía a siete.

La equidad en el acceso al valor público, sin embargo, puede hallarse en tensión frente a la viabilidad de su propia producción. Veamos esto con más detalle: sin duda, la segunda opción de las presentadas en el ejemplo anterior parece más equitativa que la primera, en la medida en que excluye menos usuarios y los incluidos, son derechohabientes en cuanto a dos tercios del valor del producto recibido y clientes sólo en un tercio. Sin embargo, este análisis de la equidad se refiere sólo a cada transacción y no al conjunto de ellas y toma en cuenta la efectividad del programa pero no la sostenibilidad, es decir, considera el presente (o el corto plazo) pero no el futuro de plazos más largos.

En efecto, siguiendo con el ejemplo anterior, se encontró que, con segunda opción considerada, consistente en el otorgamiento de una mayor proporción de subsidio a los usuarios, los fondos alcanzaban sólo para construir unas 8 mil quinientas viviendas en lugar de las 12 mil inicialmente previstas. Pero no era éste el único problema que afectaba la cantidad de valor potencial a producir: también se constató que el riesgo de no recuperar los créditos era mayor, pues los solicitantes eran más pobres y más sujetos a contingencias que los de mayores ingresos, de manera que, una vez descontadas las provisiones para este riesgo, se comprobó que las viviendas que se podrían construir se reducirían finalmente a sólo unas 7 mil.

La opción de subsidiar dos tercios de las viviendas sin duda tornaba más equitativo el acceso a las mismas por parte de los usuarios, pero permitía construir un menor número de ellas, debido a la menor movilización de recursos privados a partir de los públicos, motivo por el cual unas cinco mil familias se quedarían sin posibilidad de acceder a la vivienda. La calidad del valor (medida también por la equidad en este caso) y la cantidad (en este caso el número de familias que satisfacerían su necesidad) se hallaban en tensión, como en cualquier producción de valor: a mayor calidad, con los mismos recursos, era posible producir menor cantidad.

Sin embargo, a pesar de que disminuya la equidad en el acceso, la medida en que la producción de valor público incluya la movilización de recursos privados tiene considerables consecuencias sobre la eficiencia de la producción por unidad de recurso público.

En el programa de viviendas del ejemplo anterior, en la medida en que se aumentara la proporción a pagar por parte de los usuarios, naturalmente se aumentaría la cantidad de viviendas a producir por cada dólar público. Por ejemplo si, por cada dólar público, se moviliza otro dólar privado, a igualdad de logros la eficiencia del dólar público se duplicará respecto de la situación en que todo se produjera con recursos públicos.

En otras palabras, el carácter de la transacción permite considerar el valor público desde el punto de vista de su volumen, equidad y eficiencia. Más adelante volveremos referirnos a estos conceptos cuando necesitemos realizar mediciones concretas del valor. Para ello, con los elementos de juicio que hemos considerado hasta el momento, es posible convenir, a los efectos de lo que sigue en este trabajo, la siguiente definición de valor público: "*Satisfacción de*

*necesidades humanas mediante el empleo de recursos públicos y o privados cuyo acceso es regulado públicamente en relación a la condición de ciudadano de los destinatarios*⁸. Esta definición, convencional como todas, tiene por finalidad delimitar tres aspectos esenciales que deben considerarse a la hora de la observación, medición y observación del valor público: los recursos empleados, las consecuencias de su empleo y la regulación del acceso a dichas consecuencias⁹.

Desde este marco conceptual es posible abordar ahora la ineludible cuestión de cómo los recursos se convierten en productos que pueden satisfacer necesidades, es decir, en potencial valor. Entre los mencionados extremos –recursos y productos- se encuentran los procesos de trabajo, a cuyo manejo aludiremos en adelante con el término gestión.

LA GESTIÓN DEL VALOR

Identificando los ámbitos donde se aplican los recursos

A veces la investigación debe partir de las consecuencias en busca de las causas. El crimen presupone el asesino que hay descubrir entre múltiples sospechosos; la enfermedad, agentes que deben ser identificados, la caída de la manzana de Newton, alguna fuerza en la naturaleza que la haga caer. Podemos quizás denominar “río arriba” este tipo de investigación de las causas a partir de las consecuencias, propio de los detectives pero cuyo máximo exponente es, sin duda, la ciencia básica. Pero no es ésta la única forma de investigar: otras veces, el método podría ser llamado “río abajo”: partiendo de las causas, se trata de descubrir las consecuencias del mismo modo que, en las investigaciones aplicadas sobre los medicamentos se recurre a administrar un producto –causa- a una muestra de personas para identificar sus consecuencias positivas y negativas. El método requerido para la evaluación del valor –ya sea público o privado- es de este segundo tipo: se parte del conocimiento de las causas –los recursos aplicados- y se trata de averiguar las consecuencias de tal aplicación (qué necesidades humanas de quiénes resultaron satisfechas y qué perjuicios sufrieron quiénes eventualmente). En otras palabras, se trata de investigaciones “río abajo” que parten de los recursos (y, por lo tanto, de las políticas que determinaron su aplicación de una determinada manera) para dar cuenta de la cuestión también política de quiénes resultan beneficiados y perjudicados como consecuencia de su aplicación. Por tal razón, el análisis del valor requiere partir de los recursos que le dan lugar. Para ello hay que ocuparse de la gestión.

La palabra gestión alude al uso de recursos con un fin determinado, es decir, a lo que ocurre en aquellos ámbitos en los que los recursos se convierten en productos. Tales ámbitos pueden ser organizaciones públicas o privadas o partes de éstas. Sin embargo, para lo que aquí nos interesa, es preciso identificar, dentro de tales ámbitos, los “lugares” –por así llamarlos- en los que se pueden relacionar con suficiente claridad las asignaciones de recursos y los resultados que se obtengan de su empleo. Llamaremos “*unidades de gestión de recursos*” (UGRs) a tales lugares. Convencionalmente consideraremos unidades de gestión de recursos a las organizaciones o partes de éstas se verifiquen las siguientes condiciones: (a) que puedan identificarse claramente

⁸ Naturalmente, este enfoque no considera valor público, por ejemplo, la beneficencia o cualquier otra satisfacción de necesidades humanas a título gratuito con recursos privados si el acceso no es consecuencia del ejercicio de derechos. Por ejemplo, una conocida empresa multinacional estableció años atrás, en un país latinoamericano, un programa al que caracterizaba como de responsabilidad social, mediante el cual, en cincuenta escuelas seleccionadas en diferentes lugares del país se proporcionaba alimentación a niños de hogares de bajos recursos. Los beneficiarios no accedían al valor (en este caso gratuito pero privado) mediante el ejercicio de derecho alguno, sino por haber sido elegidos por el donante, circunstancia suficiente, a nuestro criterio, para considerar que recibían valor privado, sin perjuicio de que fuera de interés público.

⁹ Es importante mencionar que, en este esquema, no se consideran destinatarios de valor a los ciudadanos que son sujetos de regulaciones (Moore, por ejemplo, los caracteriza como “obligados” en alusión a los prisioneros, los sujetos a requisitos de agencias reguladoras, los contribuyentes, etc.). (Moore, M. 1994). Desde la perspectiva que aquí empleamos, los sujetos de regulación no son destinatarios del valor, público ni privado, sino un medio para que otros reciban valor. Los encarcelados por la policía, por ejemplo, no reciben satisfacción de sus necesidades gracias a su prisión sino todo lo contrario, la privación de la satisfacción de necesidades, como la libertad y la calidad de vida. Quienes son destinatarios de valor no son ellos sino los restantes ciudadanos que resultan protegidos, del mismo modo que los contribuyentes, en tanto tales, no son destinatarios de valor sino aquellos que satisfacen necesidades gracias a los impuestos pagados. Esta distinción es, a nuestro criterio, esencial en la identificación del valor público a evaluar.

los recursos, (b) que puedan identificarse claramente los logros a obtener a partir de ellos y (c) que pueda identificarse claramente la delegación en alguien de autoridad suficiente para el uso de los recursos a los efectos de obtener los logros. Por ejemplo, siempre que se cumplan tales condiciones, pueden considerarse UGRs a proyectos particulares, así como también programas mayores, dependencias oficiales, organizaciones no gubernamentales u otras.

Las UGRs son muy fácilmente delimitables cuando conforman organizaciones, por así decirlo, completas y autosuficientes, como organizaciones no gubernamentales, proyectos autónomos o agencias gubernamentales íntegras (por ejemplo, una empresa pública de recolección de residuos urbanos o un hospital), puesto que resulta fácil distinguir los recursos que reciben, los productos que producen con ellos y la delegación de autoridad para su uso pero, en cambio, cuando las UGRs que se desean analizar son sólo una parte de organizaciones más grandes, la identificación puede tornarse más difícil.

Por ejemplo, en un ministerio de salud los programas de prevención se hallaban a cargo de una dirección nacional de prevención de la salud. Esta dirección recibía y utilizaba fondos específicos que gestionaba en forma de proyectos. Sin embargo, la infraestructura general, el personal de la planta y los servicios administrativos se hallaban imputados al ministerio como conjunto. La atribución de parte de los recursos del ministerio a esta dirección se realizaba en la dirección administrativa mediante una operación contable según la cual se obtenía una cifra de gastos a la que, luego, se sumaban los gastos de los fondos específicos para proyectos y se obtenía así la suma de los recursos de la dirección.

Recién una vez obtenida la suma de los recursos atribuibles a logros conocidos y la autoridad necesaria, se habrá identificado la UGR y sus límites estarán claramente delimitados. Según estos criterios, podemos definir operacionalmente a las UGRs como *“Centros de responsabilidad determinados por la cantidad de tiempo de personas (recurso humano) y bienes y/o servicios (recursos materiales) imputables a la realización de actividades conducentes al logro de productos destinados a satisfacer necesidades preestablecidas mediante el ejercicio de cuotas específicas de autoridad”*.

Como luego veremos, el concepto de UGR es extraordinariamente útil para analizar el valor, pues permite “reconstruir”, por así decirlo, las asignaciones de recursos no siempre transparentes que resultan de las asignaciones presupuestarias¹⁰. Una vez identificadas las UGRs, veamos qué puede ocurrir dentro de ellas.

El destino de los recursos al interior de las Unidades de Gestión de Recursos

En cualquier organización –una UGR lo es por definición- los recursos pueden destinarse a tres finalidades, que llamaremos *producción externa, interna y organizacional*¹¹. La *externa* se refiere a la obtención de los productos (*outputs*) concretos, que deben dar lugar a los resultados y efectos buscados (*outcomes*), es decir, la satisfacción de las necesidades de terceros. La *producción interna* consiste en todos los servicios y bienes que se producen al interior de las organizaciones con la finalidad de que la producción externa sea posible (los llamados servicios de apoyo). La *organizacional*, finalmente, consiste en las inversiones que se realicen para mejorar o desarrollar la capacidad de producción externa u organizacional. Estas relaciones se muestran en el gráfico 3.

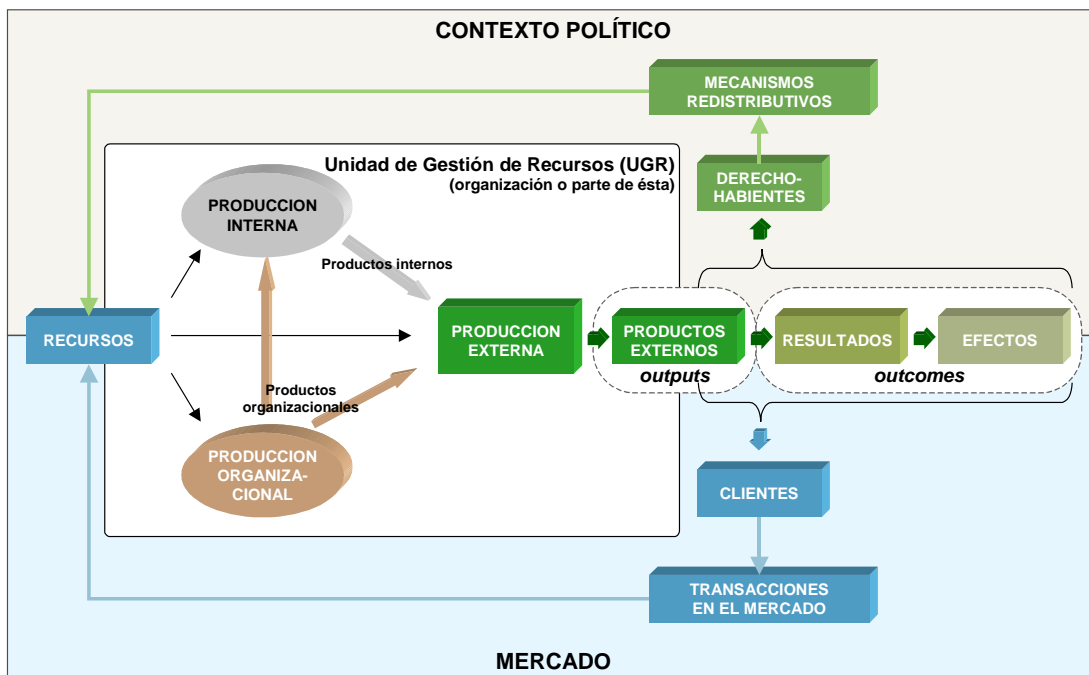
Como puede verse, si bien los recursos asignados a las UGRs tienen por destino la generación de los productos externos que inician la cadena de resultados y efectos, no todos los recursos van a parar directamente a este fin. Una proporción mayor o menor de los recursos se destina a fines auxiliares a la producción externa.

¹⁰ Debe aclararse también que, a los efectos de este análisis, no importa que la UGR se halle constituida formalmente como instancia organizativa o no; será suficiente con que la identifiquemos con claridad en cuanto a una asignación de recursos sobre los que haya que rendir cuentas en relación a un fin y con la asignación de la autoridad correspondiente.

¹¹ Para un tratamiento más detallado de esta cuestión, ver Hintze, J. (1999) *“Administración de estructuras organizativas”*.

GRÁFICO 3

UNIDADES DE GESTIÓN DE RECURSOS



Por ejemplo, las agencias gubernamentales distinguen, en sus organigramas, las unidades orientadas específicamente a la producción interna, las que son responsables de proporcionar servicios administrativos, cuyo fin es ocuparse de la contabilidad, el presupuesto, la gestión legal, la administración del personal, la administración de las compras, el mantenimiento, la limpieza y demás servicios. También las unidades responsables de la conducción, que suelen incluir directorios, equipos asesores, auditorías y otros, forman parte de la producción interna. Por otra parte, las inversiones en desarrollos informáticos, infraestructura, equipamientos productivos, infraestructura, desarrollos de procesos de producción y otros, conforman la *capacidad institucional instalada* (producción organizacional) que no se gasta inmediatamente sino que se *desgasta* a lo largo de su uso.

Sin embargo, como veremos a continuación, esta caracterización de las UGRs es aún insuficiente para analizar la relación entre el valor logrado y los recursos empleados para ello. En efecto, en caso de considerar la totalidad de los recursos en relación a los productos logrados, sólo será posible una aproximación bastante gruesa de la eficiencia en la gestión del valor, pues no se distinguirá entre los recursos que se destinan específicamente a dicha producción y los destinados a cuestiones auxiliares como la producción interna. El análisis de la gestión del valor requiere profundizar más dentro de las UGRs para identificar la dinámica de la gestión externa.

Análisis de la producción externa: tensión entre el logro de valor y la mitigación de perjuicios

Considerando sólo el proceso de producción externa (es decir, sin las inversiones y los servicios de apoyo de tipo administrativo y otros), al analizar el destino de los recursos que se transformarán en productos externos, nuevamente, resulta de inmediato evidente que sólo una parte va a parar a tales productos externos mientras que, por lo general, otra parte se destina a actividades auxiliares no directamente productivas. Llamaremos *producción externa directa* a la parte que se gasta en lograr *outputs* de algún tipo y *producción externa auxiliar* a la restante. Esta distinción no es menor puesto que tal producción externa auxiliar insume con frecuencia grandes cantidades de recursos.

Por ejemplo, un programa de asistencia social para personas carenciadas desarrollado en el ámbito de un ministerio latinoamericano de Desarrollo Social, cuyo fin era la distribución de alimentos, medicinas y ropa se hallaba financiado por varias fuentes, entre ellas el tesoro nacional de país, donantes europeos y un crédito del

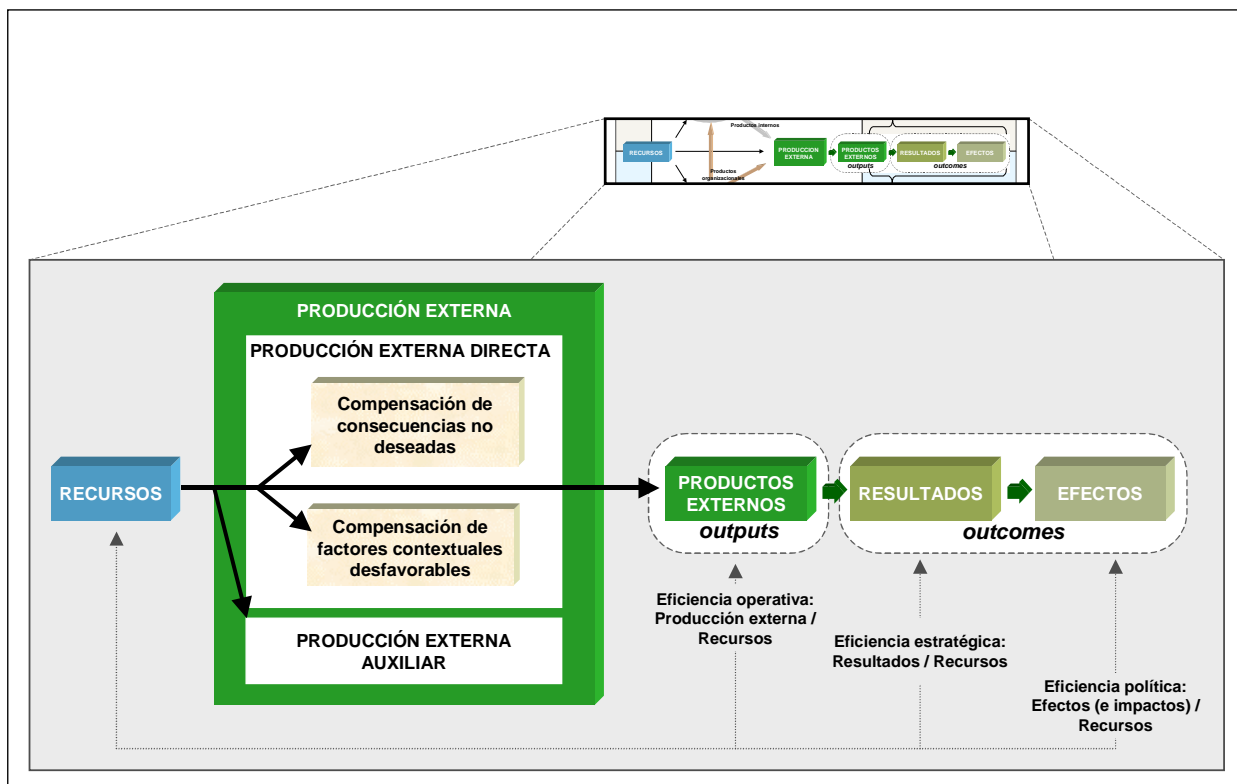
Banco Mundial. El programa (como conjunto) fue considerado Unidad de Gestión de Recursos (UGR) a los efectos de una evaluación de sus resultados. Se había decidido que el programa no contara con una unidad administrativa propia y que, por lo tanto, recibiera los servicios administrativos del ministerio, lo cual lo hacía tributario de la producción interna de éste. La *producción externa directa* del programa incluía los costos de las medicinas, alimentos, ropa y la atención a los usuarios. Sin embargo, una serie de gestiones indispensables para el funcionamiento del programa -y que no eran realizadas por la unidad administrativa del ministerio- no podían ser consideradas parte de la producción externa directa. Entre ellas se encontraban la compra, almacenaje y transporte de los insumos el mantenimiento de una flota de vehículos, la elaboración de materiales de difusión y capacitación, la publicidad, el reclutamiento y capacitación de asistentes sociales, la asistencia a municipios y organismos provinciales, el mantenimiento de una base de datos de potenciales usuarios, las evaluaciones de impacto... y una serie de gastos que podría continuarse enumerando. Tales gestiones -aunque sin duda muy cercanas a la producción externa final-, no eran de producción externa directa en sí mismas, sino *producción externa auxiliar* (la que, como anécdota, insumía ¡casi dos tercios de los recursos de la UGR!).

Veamos además otro ejemplo: la estructura organizativa de una universidad se hallaba dividida en una secretaría administrativa, que tenía a su cargo los aspectos contables, financieros, logísticos, de personal y de servicios y, por otra parte, una secretaría académica, responsable de los alumnos y las actividades docentes. Esta última unidad, a los efectos de una evaluación, fue considerada UGR y, por lo tanto, responsable de producción externa. Al realizar el análisis de gestión se observó que una buena parte del presupuesto de la secretaría se destinaba a realizar las inscripciones y matriculaciones de alumnos, registrar evaluaciones y calificaciones, emitir certificados y muchas otras tareas que, de hecho, no consistían en enseñar a los alumnos -producción externa directa- sino que conformaban la producción externa auxiliar de esa UGR.

Finalmente, una vez distinguida la producción externa auxiliar de la directa, queda por analizar esta última con más detalle. Nuevamente, nos encontramos con la posibilidad de que no todos los recursos se destinen a producir aquellos productos cuya consecuencia esperada es la generación de valor. Por lo general sólo una parte de ellos se destina a tal fin mientras que otra debe -o debería- asignarse a compensar factores desfavorables o efectos indeseados de los mismos productos. Esta distinción se representa en el gráfico 4.

GRÁFICO 4

GESTIÓN DE PRODUCCIÓN EXTERNA



Los factores contextuales desfavorables son las circunstancias del entorno que dificultan o neutralizan el logro de los resultados y efectos buscados.

En una gran ciudad latinoamericana el municipio puso en marcha un programa orientado a apoyar a la gente que recogía y reciclaba la basura domiciliaria en las calles. Los productos concretos del programa consistían en servicios que facilitarían las tareas y mejorarían las condiciones y rentabilidad del trabajo de los recicladores de basura. Entre los resultados que se pretendía lograr con estos productos concretos, se hallaban lograr que los vecinos depositaran la basura con cierto grado de clasificación y también proveer a los recicladores de disponibilidad de locales para la clasificación, guantes, atención sanitaria de urgencia y otros servicios. La suma de los recursos destinados a este fin conformaba la producción externa total del programa de apoyo al reciclado de basura domiciliaria .

Cuando se pusieron en funcionamiento los locales destinados al reciclado en zonas residenciales (es decir, cercanos a los lugares de mayor recolección), los recicladores se concentraban allí por las noches con sus carros cargados de basura. Al poco tiempo, varias asociaciones de vecinos iniciaron acciones de protesta por lo que consideraban un deterioro de su calidad de vida y del valor de sus propiedades. Presentaban recursos en la justicia, realizaban constantes declaraciones en los medios de comunicación, realizaban frecuentes denuncias por hurtos, ruidos molestos y otras causas, entre diversos modos de influencia. Ante esta circunstancia, el programa destinó recursos para una campaña orientada a cambiar la actitud de los vecinos legitimando la tarea de los recicladores, contrató abogados para responder las demandas, desmontó los grandes locales que había alquilado y los reemplazó por otros más pequeños (que resultaban mucho más costosos que los locales grandes) y, finalmente, alquiló una flota de camiones para transportar los recicladores a centros en los que se comercializaban los componentes reciclados.

Todos estos servicios de *producción externa directa*, como se ve, no estaban destinados a lograr beneficios a los destinatarios sino a evitarles perjuicios derivados de circunstancias adversas del entorno. La consideración de los mismos no era una cuestión trivial: consumieron casi un tercio del total de los recursos destinados a la producción directa.

Tampoco se destina a producir beneficios -sino a evitar perjuicios- un segundo tipo de costos imputables a la producción directa: los destinados a compensar las consecuencias adversas de los propios efectos buscados. Este tipo de consecuencias en la medicina se denominan “iatrogénicas” e incluyen, entre otras, el daño producido por las intervenciones quirúrgicas o los medicamentos (por ejemplo, algunas drogas contra las inflamaciones articulares suelen producir afecciones estomacales, de manera que parte del costo de tales medicamentos se debe destinar a evitar dichos efectos adversos). Análogamente, en los países que aplican regulaciones de protección ambiental se obliga a las industrias a gastar sumas considerables y crecientes en evitar el deterioro del ambiente, con lo cual se incluye en los costos la compensación de efectos adversos (lo que, desde luego, resta competitividad a tales industrias respecto de las de los países que no obligan a las propias a tal protección del ambiente). En consecuencia, el análisis de la gestión del valor debe considerar la magnitud de los recursos que se destina (o debiera destinar) a la compensación de efectos adversos.

Por ejemplo, en un programa de reducción de la pobreza en un país centroamericano que incluía la entrega de subsidios por desempleo con la condición de realizar tareas de interés social durante media jornada se encontró que las posibilidades de encontrar empleos de la población beneficiada eran menores que las de la media de las personas en similar situación fuera del programa, entre otras razones, porque las tareas comunitarias exigidas debían ser cumplidas por las mañanas, lo cual dificultaba seriamente la búsqueda de trabajo. Adicionalmente, la misma condición de beneficiario del programa no era bien vista por los potenciales empleadores, resultando en cierto modo un estigma que dificultaba aun más la obtención de empleo. Ante estas circunstancias, entre otras medidas destinadas a paliar estos efectos adversos, el programa procedió a establecer un sistema de horarios flexibles (que resultó de muy costosa implantación y obstaculizó en gran medida las prestaciones de servicios) e inició una campaña con potenciales empleadores para promover el empleo de los beneficiarios, entre otras medidas. El costo de estas acciones, entre otras con similar finalidad, implicó un costo de más del quince por ciento de los recursos totales del programa.

Como vemos, los presupuestos son engañosos cuando –como es usual- ponen en una misma bolsa todos los recursos asignados a la producción externa directa del valor sin distinguir o al menos estimar la proporción de ellos que se destina a compensar la entropía del propio proceso (en este caso, los factores contextuales adversos más las consecuencias no deseadas de los mismos productos). Tales presupuestos “bolsa” no permiten distinguir si el remedio termina siendo

peor que la enfermedad. Sin dejar de reconocer las dificultades prácticas que puede presentar la identificación de este aspecto de la gestión del valor, vale la pena destacar su importancia conceptual: la evaluación de la producción de valor es incompleta y engañosa si considera sólo el valor en lugar de la ecuación entre valor y perjuicio.

Cambios en el destino legítimo de los recursos y los fines: corrupción

La gestión del valor debe ser considerada, además, desde el punto de vista de la legitimidad de los fines (outputs y outcomes) y del uso de los recursos. A cualquier efecto práctico pueden considerarse legítimos los fines que figuren en los planes legítimamente aprobados y, por lo tanto, desde este punto de vista la aplicación de recursos a finalidades diferentes de alguna de las antes mencionadas, al menos desde el punto de vista de los planes, no es legítima. Dos manifestaciones de lo anterior son, (a) la simple sustracción de recursos de su aplicación a los fines (por vía de la apropiación de recursos financieros, o físicos) y (b) su destino a relaciones producto-usuario diferentes de las legitimadas. Ambas, sin duda, aunque diferentes, son manifestaciones de corrupción. La primera asume formas asimilables al robo o la estafa mientras que la segunda -mucho más compleja y vasta-, incluye además el clientelismo político.

Sin duda, el análisis de la apropiación ilegítima de recursos puede ser realizado desde una perspectiva administrativa y jurídica, mientras que el desvío de recursos respecto de los fines legítimos requiere de un análisis político: ¿cuál es, por ejemplo, la frontera entre ineficacia o ineficiencia y clientelismo cuando, de todos modos, el logro de resultados termina orientado a efectos tales como consolidar el poder de los políticos? Hay varias maneras de aproximarse a esta cuestión. La que utilizaremos en este trabajo será considerar que parte de la ineficacia es atribuible, en principio, a la corrupción y que ésta es medible –teóricamente al menos- como ineficacia no justificable, modo de tratar las cosas que pone la carga de la prueba del lado de los responsables y permite un cierto tipo de análisis, la auditoría de legitimidad (cuya metodología excede los alcances de este trabajo), que requiere considerar el análisis de la eficacia en la producción del valor.

La cuestión de la eficacia en la gestión y generación de valor

La eficacia es la medida en que los logros se corresponden con los planes; su fórmula, prescindiendo de los tecnicismos, no es otra cosa que un simple porcentaje de fines logrados. Naturalmente, no es posible medir eficacia si los logros no se han identificado en los planes de modo tal que sean observables (es decir, en términos de metas, o sea objetivos expresados en términos observables). En los planes operativos, como los presupuestos, deben figurar los productos a lograr en términos de metas operativas; en los planes estratégicos los resultados y efectos buscados deben ser expresados como metas estratégicas y políticas. Esto permite la medida de la *eficacia operativa, estratégica y política*, correspondiente a las equivalentes medidas de eficiencia consideradas más arriba.

La identificación de las metas, cuando se trata del valor público, es una cuestión esencialmente política, puesto que la asignación de los recursos sólo se justifica por los resultados finales (outcomes) a lograr a través de ellos y, especialmente, es una cuestión política la decisión misma de qué se considerará valor público en cada caso (si alguna decisión merece ser considerada política por definición sin duda se trata de ésta). La planificación, en este sentido, es la voluntad de eficacia, que se expresa en la identificación de las metas tanto desde el punto de vista cualitativo (qué necesidades satisfacer de quiénes) como cuantitativo (cuál será la magnitud o grado en que se satisfará la necesidad de cuántos destinatarios).

Por ejemplo, en cierto país latinoamericano con cerca de dos tercios de su población por debajo del límite de la pobreza, las decisiones sobre asignaciones de recursos (una vez pasada la etapa de la identificación de las grandes prioridades) para la disminución de la pobreza requirieron identificar resultados y productos suficientemente concretos como para que figuraran en presupuestos y permitieran procesos administrativos de asignación. Entre otras asignaciones, se formalizó un programa de generación de empleo, otro de reconversión laboral y un tercero de subsidios al desempleo con contraprestación de trabajo en emprendimientos públicos, en cada caso con metas identificadas en términos de cantidades de logro específicos para determinados tipos y cantidades de destinatarios.

El programa del ejemplo anterior presuponía crear una cadena de valor con una serie de productos concretos tales como subsidios a empleadores, normativas de promoción del desarrollo económico, campañas, apoyo a la gestión de negocios, obra pública focalizada, promoción de micro emprendimientos y otros. Los resultados a lograr y para quiénes podían describirse como “*nuevos puestos de trabajo ocupados por personas elegibles para el programa*”, lo cual constituía la definición cualitativa concreta del concepto abstracto de valor en este caso. Luego de ello, resultaba relativamente sencillo identificar la parte cuantitativa: cuántas *transacciones resultado-beneficiario directo* del tipo de las antes mencionadas se esperaba producir. Los otros dos programas del ejemplo, implicaban decisiones diferentes sobre el valor inmediato, cualitativa y cuantitativamente expresables, sin embargo, con la misma metodología (p.e. las *transacciones resultado-beneficiario* se expresaban, en el caso de la reconversión laboral, como “*egresados de los cursos de reconversión laboral con trabajo en sus nuevos oficios*” y, en el de subsidios al desempleo “*personas elegibles para el programa con subsidios otorgados y desempeñando tareas en emprendimientos públicos elegibles*”. No presenta dificultades cuantificar las anteriores expresiones concretas del valor.

Las anteriores expresiones concretas de valor conforman la primera parte de la fórmula de eficacia, que figura en los planes (producción planificada); la segunda (que se refiere a la producción lograda en cada caso), implica capacidad de observar, directamente o mediante indicadores cuánto de esto se consigue realmente, (tema del que nos ocuparemos luego). La medida de la eficacia es, sencillamente, la relación entre ambas magnitudes cuantitativas de una misma expresión cualitativa.

Por ejemplo, en el caso del programa de creación de empleo del ejemplo anterior, la eficacia pudo medirse estableciendo una meta de diez mil empleos en un año y registrando la creación real de unos seis mil durante ese período, siendo, por lo tanto, la eficacia del programa resultó de un sesenta por ciento.

Veamos ahora en los ejemplos anteriores la misma cuestión desde el punto de vista de la decisión política. La descripción anterior de los resultados en términos técnicos presupone que crear nuevos empleos es una *estrategia* adecuada (es decir, un medio adecuado) para reducir la pobreza, fin último que tiene que ver con la mejora de la equidad en la sociedad y justifica tanto el programa de creación de empleo como de los otros dos de que hemos hablado (los de reconversión laboral y de subsidio). Los tres programas representan diferentes *estrategias* para un mismo fin. Lo político está, entonces, en el último –o primer, según desde dónde lo veamos– eslabón de la cadena de valor, que se refiere al “para qué”, única forma de establecer si lo logrado se corresponde con lo que debía lograrse.

Por ejemplo, una evaluación del programa de creación de empleo realizada tres años después encontró que la mayor parte de los recursos se habían destinado a la creación de empleos de nivel medio y alto para la industria manufacturera de dos polos de desarrollo del país. Los puestos de trabajo incluían programadores de software, electricistas y operadores de diversas máquinas herramienta. Las personas que ocuparon estos empleos no eran las más pobres sino los integrantes del estrato superior de la población elegible que contaba con mayores niveles de escolaridad, aunque se hallaban desempleadas al momento de integrarse al programa. Por otra parte, los sectores industriales que los emplearon se encontraban en pleno crecimiento, de manera que, aunque no hubiera existido el programa, seguramente hubieran creado igualmente los puestos de trabajo, puesto que los necesitaban imperiosamente. En realidad, el programa benefició a estas industrias minimizando sus costos de reclutamiento, capacitación y formación.

La conclusión de la evaluación del programa del ejemplo anterior fue que los beneficiarios finales fueron los sectores más dinámicos de la industria (que recibieron transferencias de valor) y los sectores menos pobres y más calificados de los desempleados, quienes, por otra parte, tenían mayor probabilidad de conseguir empleos por sí mismos. Si la decisión política que determinó en este caso la asignación de los recursos hubiera sido la mejora de la equidad en las oportunidades de acceso al empleo, ciertamente, el programa no habría sido eficaz (dado que el efecto fue empeorar la equidad, al mejorar más las oportunidades de quienes ya estaban en mejor situación relativa). En cambio, sí habría, por ejemplo, que considera eficaz al programa si el objetivo hubiera

sido promover el desarrollo de esos determinados sectores de la industria (como, de hecho, hacen los programas de promoción del desarrollo). Finalmente, si el objetivo hubiera sido encubiertamente este último pero utilizando como legitimación la cuestión de la equidad, la situación se hallaría en algún lugar entre el clientelismo y la corrupción. Como vemos, la evaluación de la eficacia presupone haber identificado primero *política* y luego *estratégicamente* los fines (los efectos últimos que determinan la asignación de los recursos, que a su vez justifican –en tanto estrategia- los resultados y éstos, por consecuencia, la selección de los productos mediante los que e los trata de lograr). Por esta obvia razón, los planes contienen decisiones políticas y la evaluación de la eficacia –a diferencia de la de la eficiencia- no es una cuestión técnica sino política.

De lo anterior surge que es preciso distinguir entre tres tipos de eficacia: la política, la estratégica y, finalmente, la operativa. La *eficacia política* se refiere a la comparación entre los efectos últimos a lograr según las políticas que justifican la asignación de recursos para ello y los efectos logrados realmente; la *eficacia estratégica* tiene que ver con la medida en que se han logrado los resultados considerados necesarios para el logro de los efectos antes mencionados y, por último, la *eficacia operativa* toma en cuenta el grado de logro de los productos concretos planificados para producir dichos resultados.

La comparación entre la eficacia política, estratégica y operativa permite una evaluación integral de la creación de valor público sin confundir los niveles de análisis, en especial, cuando, como es frecuente, presentan valores totalmente disímiles para un mismo programa.

Por ejemplo, en el caso antes mencionado del programa de reducción de la pobreza mediante creación de empleo, la *eficacia operativa* estaba definida por el cumplimiento de las medidas del programa (puesta en vigencia de reglas de juego, otorgamiento de subsidios, selección de postulantes y otros productos o *outputs*); la *estratégica* por la cantidad de nuevos puestos de trabajo ocupados por postulantes del programa y la *política* por la equidad en la reducción de la pobreza de la población. Así definidos los tres niveles de metas, la *eficacia operativa* resultó muy alta (pues se cumplieron casi totalmente las metas de producción del programa), la *eficacia estratégica* se logró sólo en cierta proporción (pues no se creó sólo una parte de los empleos que el programa se había propuesto) y la *eficacia política* fue nula o, más bien, negativa, pues no se mejoró sino que se empeoró la equidad de la población-objetivo respecto de la pobreza y, además, porque la mayor transferencia de valor final no se produjo hacia los beneficiarios más importantes desde el punto de vista de la asignación de recursos (los pobres) sino a otros (los empleadores).

La cuestión de la eficiencia en la gestión y generación de valor

La eficiencia, como es sabido, es un concepto técnico referido al grado de aprovechamiento de los recursos, lo que puede medirse mediante el cociente entre alguna medida convencional que permita cuantificar los logros y otra relativa a los recursos empleados para obtenerlos. Para analizar esta cuestión es necesario, al igual que en el caso de la eficacia, considerar la gestión del valor tanto desde el punto de vista de los *outputs* como de los *outcomes*. La relación entre los recursos y los productos (*outputs*) permite establecer la medida de la *eficiencia operativa* (en la práctica, la medida más frecuentemente utilizada). El análisis de la eficiencia desde los *outcomes*, en cambio es muy infrecuente aunque, como trataremos de demostrar, no imposible. Se refiere a dos aspectos: la relación entre los recursos y los resultados (*eficiencia estratégica*) y a lo propio entre los recursos y los efectos (que llamaremos *eficiencia política*).

En cuanto al primer de estos tipos de eficiencia, resulta especialmente útil distinguir entre la *eficiencia operativa total* de las Unidades de Gestión de Recursos -UGRs- y una medida más específica y precisa, la *eficiencia operativa de la producción externa*. La eficiencia operativa total, como se muestra en el gráfico 4, surge de la relación entre los recursos totales identificados y el valor que se asigne a la producción externa. Toma en cuenta, por lo tanto, la incidencia de los costos de producción interna (los que, por cierto, en el sector público suelen ser muy altos), motivo por el cual suele ser un buen indicador del grado de burocratización de la gestión. En cambio, la eficiencia operativa de la producción externa -como también se representa en el gráfico- considera solamente la relación entre los recursos destinados a la producción externa y la magnitud de la producción, dependiendo entonces su valor de la proporción de producción externa auxiliar que tenga la UGR. Esta medida es necesaria como indicador del comportamiento de la gestión de las

UGRs cuando forman parte de una organización mayor y, por lo tanto, comparten los costos generales de la producción externa¹². Por cierto, la eficiencia operativa, en tanto medida de gestión, sólo indica el aprovechamiento de los recursos en términos intertemporales o bien en comparación entre unidades similares. Cuando es más alta, ello significa que se logra mayor cantidad y/o calidad de producción con la misma cantidad de recursos, pero nada dice sobre si los productos contribuyen o no al logro de los resultados y los efectos deseados, es decir, no habla del valor público sino sólo de los productos. La consideración del valor implica tomar en cuenta los resultados y efectos que se logren. Esta cuestión, relativa a los *outcomes*, es la que más nos interesará en este trabajo.

El análisis de la eficiencia estratégica comienza con la identificación de un objeto de análisis particular: la transacción mediante la que alguien logra -como resultado de la asignación de recursos- la satisfacción de alguna necesidad. Esta transacción *resultado-beneficiario directo* es el objeto de análisis que nos interesa, puesto que permite identificar el valor en términos observables como veremos luego con más detalle al tratar las tecnologías de diseño de indicadores.

Por ejemplo, la medida en que los pacientes se curan o los alumnos aprenden se refiere las *transacciones resultado-beneficiario directo* y no toma en cuenta, por lo tanto, la cantidad de enseñanza impartida o servicios de salud prestados sino los resultados que se han logrado mediante estos productos. Dado que los recursos se asignan a los productos, pero no todos los productos producen resultados (no todos los pacientes se curan ni todos los alumnos aprenden) la eficiencia estratégica es menor que la operativa.

Llamaremos *eficiencia estratégica directa* a tal relación entre recursos y resultados logrados para los usuarios en su carácter de *beneficiarios directos* de los mismos. La eficiencia estratégica puede ser analizada, adicionalmente, en un segundo momento: el de la *transacción resultado-beneficiario inmediato*, (cuando, por ejemplo, el aprendizaje logrado a través de la educación es transferido a otros o aplicado a algún trabajo productivo y, en el caso de la educación, la curación de los pacientes tiene como consecuencia la mejora la calidad de vida de sus familiares o beneficia a sus empleadores). La relación entre los recursos originales y este segundo tipo de transacción es lo que denominamos *eficiencia estratégica inmediata*.

Finalmente, el valor recibido por estos beneficiarios inmediatos puede ser transferido a beneficiarios mediatos mediante *transacciones efecto-beneficiarios mediatos* (cuando, por ejemplo, en alguna medida la capacidad laboral derivada de la educación o de la salud se traduce en desarrollo económico genuino o mayor equidad, transfiriéndose valor en forma indirecta a diferentes actores de la sociedad). La relación entre los recursos originales y este tercer tipo de transacciones puede ser denominada *eficiencia política*.

Como puede verse, la cadena de valor es un proceso de transformación que, como todo proceso, se halla sujeto a la desorganización y degradación a que se alude con el término entropía (puesto que sólo una parte de los recursos insumidos al principio de la cadena llega a transformarse en productos; a su vez sólo una parte de los productos se transforman en resultados y, finalmente, sólo una parte de los resultados producen los efectos deseados). Naturalmente, cuando menor es la entropía en el proceso, es decir, cuanto mayor la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos, mayor será la proporción de valor logrado. Como vemos ahora, el abordaje del análisis del valor a partir de los recursos, además de su costado teórico, importa por sus consecuencias prácticas en cuanto a la construcción de metodologías e instrumentos para su medición y evaluación. Dado que el valor se refiere a la asignación de recursos (y, por lo tanto, sabemos dónde poner la mirada porque seguimos la cadena de valor que comienza con los mismos), la eficiencia es, naturalmente, la más inmediata de las medidas del valor. Pero, sin embargo, su sola consideración no es suficiente, como tampoco lo es la de la eficacia: es preciso tomar en cuenta la relación y tensión entre ambas.

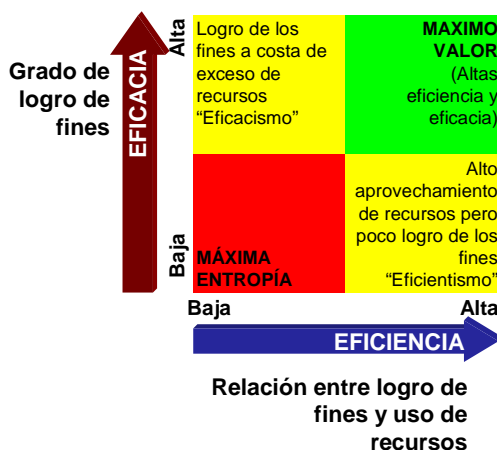
¹² Naturalmente, cuando se trata de organizaciones con una única UGR (por ejemplo, proyectos específicos autosuficientes), ambas medidas de la eficiencia operativa coinciden.

La dimensión más inclusiva de la evaluación: relación entre eficiencia y eficacia

Aunque parezcan dimensiones independientes, la eficacia y la eficiencia se refieren ambas a la asignación de recursos y se hallan, como veremos luego, en una clara tensión (aunque en otros trabajos hemos desarrollado este concepto en ciertos sentidos,¹³ es preciso retomar y profundizar aquí varios aspectos de la cuestión). El escenario óptimo esperado de cualquier evaluación supondrá el máximo aprovechamiento de los recursos (es decir, la menor entropía y la mejor organización dadas las condiciones) al tiempo que la mayor eficacia, mientras que la situación pésima será la inversa. Las dos situaciones complementarias indican, respectivamente, el logro de los fines a costa del exceso de recursos y el sacrificio de los fines en aras de la eficiencia, como se representa en el gráfico 5. El cuadrante superior izquierdo del gráfico representa los casos en los que el logro de los fines –la eficacia– se consigue a costa de la utilización de más recursos que los necesarios (ya sea por impericia, desorganización, corrupción o cualquier otro motivo). Naturalmente, siempre que los recursos sean escasos, el exceso de ellos aplicado a determinados fines se restará a su empleo en otros. Por lo tanto, la “eficacia ineficiente” en un determinado lugar (el “eficacismo”) significará necesariamente ineficacia en otro. Por cierto, el así llamado “eficacismo” no sería tan importante como modalidad de gestión en la producción de valor público si no constituyera una estrategia coyuntural tan frecuentemente empleada en la política cotidiana: producir resultados inmediatos o de corto plazo al costo que fuere: no importa si lo que se hace es lo que verdaderamente importa siempre y cuando produzca réditos políticos inmediatos.

GRÁFICO 5

RELACIÓN EFICIENCIA-EFICACIA



En el cuadrante inferior derecho del gráfico, por otra parte, se representa el –también frecuente– caso inverso: cuando los recursos disponibles tienden a concentrarse principalmente en aquellos logros que pueden conseguirse con mayor eficiencia, dejando de lado los que no se hallan en esta condición. Se trata de un comportamiento típico de las organizaciones del mercado, que tratan de concentrar su gestión en los productos que permiten mayor rentabilidad, descartando o minimizando la atención de aquellos cuya producción resulte más ineficiente, con independencia de las necesidades que queden desatendidas. Es frecuente encontrar ejemplos de esta naturaleza en los servicios públicos privatizados. Por lo general, los gobiernos establecen metas de eficacia a lograr que implican, pongamos por caso, la prestación de servicios de transporte o comunicaciones a todos los usuarios del país, mientras que las empresas suelen tratar de abocarse a las áreas más rentables, desatendiendo a los usuarios, por ejemplo, de zonas alejadas, cuando esas

¹³ Ver Hintze, J. (2003) “Instrumentos de evaluación de la gestión de valor público” y Hintze, J. (2005) “El tablero de control de efectividad y la construcción de indicadores”

gestiones producen pérdidas. Este tipo de proceder, desde el punto de vista de la gestión del valor, puede ser llamada “eficientismo”.

Parece evidente que el “eficacismo” es una perversión de la gestión del valor más probable en el marco del “mercado” político, mientras que el “eficientismo” lo es en el económico. Ambas -en ese sentido, opuestas- perversiones de la gestión, tienen en común el hecho de que afectan la producción de valor: el en “eficacismo” por derroche de recursos, en el “eficientismo” por desatención de necesidades. Tienen, también en común, que pueden ser manifestaciones encubiertas pero privilegiadas de la corrupción clientelar en el eficazismo y económica en el eficientismo; formas que, como el agua y el azúcar, pueden producir una solución muy natural cuando los intereses económicos endulzan los políticos.

En otro trabajo, referido específicamente al plano operativo de la gestión,¹⁴ se analiza con más detalle de lo que el alcance de éste permite los casos, representados en el cuadrante inferior izquierdo de la matriz de eficacia-eficiencia (cuando no se logran los fines y, no obstante, se dilapidan los recursos, de modo que la gestión, para calificarla de algún modo, es desastrosa) y, por otra parte, la situación inversa e ideal indicada en el cuadrante superior derecho, referida a cuando se logran satisfactoriamente los fines con alto aprovechamiento de los recursos.

Sin embargo, seguramente no son las cuestiones que acabamos de mencionar lo que confiere interés a la consideración *conjunta* de la eficacia y la eficiencia en la gestión del valor sino la tensión que existe entre ambas. Como surge de los ejemplos anteriores, dicha tensión resulta fácilmente observable cuando se considera la generación de valor desde el punto de vista del corto plazo: ante la escasez de recursos, rige necesariamente una suerte de “ley de hierro de la manta corta” según la cual cuando uno trata de taparse la cabeza se le destapan los pies y viceversa. Sin duda, si se trata de lograr mayor eficiencia en una determinada gestión convendrá concentrarse en aquellos productos para cuya realización se dispone de mayor capacidad y existen mejores condiciones para su producción, de manera de lograr el máximo aprovechamiento de los recursos, lo que, por consecuencia, implica dejar de lado –a costa de la eficacia- los que no pueden generarse en dichas condiciones. En cambio, si se trata de lograr todos los fines sin parar en los costos, naturalmente habrá que realizar tanto aquellos para los que se dispone de mayor capacidad como para los que no, lo cual redundará en menor eficiencia. Dada esta ley de hierro del corto plazo, la respuesta correcta a la pregunta sobre lo que conviene hacer parece hallarse en el largo plazo: como antes mencionamos, todos los recursos que hoy se consuman más allá de lo que hubiera sido posible, no podrán ser aplicados mañana para otro fin, dejándose de lograr un posible valor. En otras palabras, consideradas las cosas desde la perspectiva del largo plazo, la mayor eficiencia coincide con la mayor eficacia. La tensión entre eficacia y eficiencia en el corto plazo, en realidad, expresa una tensión entre las necesidades de hoy y las de mañana, es decir, entre efectividad y sostenibilidad, como analizaremos con más detalle más adelante. Tal conclusión alude a la obviedad de que no hay mayores justificaciones para la dilapidación de los recursos, obviedad en la que sólo parece razonable insistir por lo olvidada que parece en la gestión del valor público. Desde este punto de vista abordaremos a continuación el análisis de las metodologías de evaluación.

OBSERVACIÓN Y MEDICIÓN DEL VALOR PÚBLICO

Toda observación con suficiente precisión permite la medición. Llamaremos *operacionalización* a tal proceso de expresar un concepto en términos convencionalmente observables. En el caso del valor –el que aquí nos interesa es el público-, la operacionalización requiere describirlo en términos de aquellas *transacciones* mediante las cuales se logre satisfacción de necesidades humanas. En el plano político, las mismas pueden identificarse como *transacciones efecto-beneficiario mediato* (en el sentido de destinatario final o último). Veamos en un ejemplo la importancia de esta cuestión.

¹⁴ Para un tratamiento más detallado de esta cuestión, en particular el problema de las soluciones de compromiso ante restricciones determinadas por la viabilidad política en ver Hintze, J. (2001) “*Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público*”.

En uno de los programas antes citados de reducción de la pobreza mediante creación de empleo se discutió largamente si el valor que justificaría la asignación de los recursos debía ser: a) “*el incremento equitativo de los ingresos de la población con mayores necesidades insatisfechas*” o bien b) “*el incremento absoluto de los ingresos de la población con necesidades insatisfechas*”. Cualquiera de las orientaciones dejaba suficientemente claro que el programa no apuntaba esencialmente al desarrollo productivo sino a la pobreza y que la creación de empleo era la estrategia elegida pero no el fin en sí mismo. Sin embargo, las dos expresiones marcaban orientaciones totalmente diferentes (a pesar de que parecían diferir sólo en un par de palabras).

La opción a) –incremento equitativo de los ingresos- era apoyada por la cooperación internacional de ciertos países europeos, que tenían el mandato de asignar fondos a la promoción de la equidad y a paliar la pobreza extrema. Para ellos, el programa debía promover la creación de empleos para el tramo más pobre de la población, con el menor nivel de exigencia en cuanto a la calificación y en el mayor número de empleos que resultara fuera posible. Dadas las circunstancias del país, para cumplir con estas condiciones, la mayoría de los empleos debería ser rural o, en su defecto, empleos de baja calificación aportados por contratistas de obra pública. Se llegó a la conclusión de que, cuanto mayor la cantidad de beneficiarios ubicados en la base del grupo de los más pobres, más equitativa resultaría la distribución del ingreso en el grupo total y se cumpliría al meta de satisfacer a la población con mayores necesidades insatisfechas.

La opción b) –lograr la mayor cantidad de ingresos posible en términos absolutos-, en cambio, era defendida por el Ministerio de Desarrollo Económico del país y por dos organismos internacionales de crédito que aportaban parte de los fondos del programa, los cuales sostenían que debía tratarse de lograr el mayor incremento neto que fuera posible de los ingresos *totales de la población con necesidades insatisfechas* y no necesariamente comenzando por los que sufrían de mayores carencias. Ello se lograría, opinaban, creando empleos de la mayor calificación posible, de manera que el ingreso medio por cada nuevo empleo fuera el más alto que se pudiera lograr. Naturalmente este esquema, más orientado al desarrollo productivo, implicaba privilegiar la promoción del empleo de desocupados con mayor nivel de calificación, lo que aumentaría más el ingreso total del grupo, aunque también la inequidad preexistente. Como vemos, se lograría el mayor valor pero sólo *según la definición “b)”*.

Una vez operacionalizados los efectos a lograr en términos de metas políticas, se cuenta con los elementos necesarios para operacionalizar a su vez los resultados como las correspondientes metas estratégicas (las que no se justificarán por sí mismas sino por la medida en que contribuyan al logro de las políticas).

En el ejemplo anterior, las dos opciones de efectos dan lugar a la identificación de dos resultados claramente diferentes que en cada caso deberían producirse, (es decir, a dos estrategias alternativas). En la opción a), orientada al logro de una reducción equitativa de la pobreza, el *resultado* a producir debería ser la mayor cantidad posible de nuevos puestos de trabajo ocupados por las personas más pobres del universo de beneficiarios, de modo que las diferencias de pobreza entre ellos disminuyera al mejorarse la distribución del ingreso. En cambio, en la opción b), cuyo efecto buscado sería el logro del mayor incremento de ingreso total posible entre los beneficiarios, el *resultado* que convendría producir sería la mayor cantidad posible de nuevos puestos de trabajo de alta retribución, de manera que la cantidad de ingreso por cada puesto sería mayor y, a igualdad de número de nuevos puestos, la disminución neta de la pobreza de la población objetivo sería mayor.

Como puede verse en el ejemplo anterior, las estrategias son diferentes ante distintos fines. Continuando con el recorrido inverso de la cadena de valor, la operacionalización de los productos en términos de las correspondientes metas operativas mostrará que también éstos serán seguramente diferentes según se trate de la búsqueda de uno u otro resultado (en otras palabras, se siga una u otra estrategia):

Por ejemplo, la opción a) del programa preveía el logro de productos (*outputs*) tales como subsidios a los pequeños empresarios agrícolas para la creación de puestos de baja calificación, sistemas de reconversión laboral para dichos puestos, propuestas normativas de regímenes fiscales especiales, convenios con municipios y organismos responsables de obras públicas, entre otros bienes y servicios. Los usuarios de los mismos deberían ser personas desempleadas, de bajos recursos, menor nivel de calificación y habitantes de las zonas del país en las que se podían crear los puestos en establecimientos ligados al agro. La opción b) del programa, en cambio, preveía la elaboración de productos muy distintos, entre ellos, la puesta en vigencia de regímenes de subsidios dirigidos a industrias metalmeccánicas, de servicios y de la construcción, así como la formación de personal mediante cursos relativamente largos. La formulación operativa del programa, naturalmente, resultaba totalmente diferente en ambas opciones, de la misma manera que las fábricas son distintas según se diseñen para producir distintos productos.

Una vez identificados los *productos* es preciso también operacionalizar el alcance de cobertura a lograr con ellos, para lo cual una de las maneras que resulta especialmente práctica y confiable es la identificación de las *unidades de gestión de recursos*, cuyo alcance se define, precisamente, según los recursos disponibles y la magnitud física de la producción a lograr con ellos para una cantidad determinada de usuarios.

En uno de los programas del ejemplo anterior, finalmente se seleccionó la opción a), orientada a la reducción equitativa de la pobreza, constituyéndose para ello una unidad de gestión de recursos (UGR) a la que se asignaron recursos que, en total, alcanzaban a veinte millones de dólares a erogar durante cinco años. Con estos recursos, según el presupuesto del programa, se esperaba realizar acciones que alcanzaran para la creación de unos 30 mil nuevos puestos de trabajo a lo largo del período, en el ámbito de un conjunto preliminar de varios miles de empresas y establecimientos agropecuarios en cuatro regiones del país y una cantidad considerable de municipios, destinados a una cierta población elegible de personas desocupadas.

Una vez identificada la asignación de recursos, el volumen de producción y los usuarios, se cuenta con el punto de partida para la evaluación comenzando por el plano operativo: se trata de investigar lo ocurrido *en ese ámbito físico* (relaciones producto-usuario) con *esos recursos particulares*. La evaluación queda entonces acotada y pueden aplicarse ciertos instrumentos técnicos a partir de este momento para la evaluación de eficacia y eficiencia. El primer tipo de instrumentos son los indicadores, componentes esenciales en la base misma de cualquier evaluación, tema que hemos desarrollado con mayor profundidad en otro trabajo¹⁵. El segundo tipo incluye los instrumentos de medición de los resultados e impactos. Para su tratamiento es necesario analizar el problema de las unidades de medida y su expresión, cuestión que denominamos aquí “operacionalización” en tanto se refiere a la representación de realidades en términos observables.

Operacionalización de las transacciones de valor

Existen, entre otros, dos métodos que aquí nos interesan en cuanto a la expresión “operacionalizada” de la producción de valor. El primero de ellos se refiere a los casos en que se trata de responder a preguntas aplicables a cada caso particular (tales como: ¿qué valor se logró en el programa de empleo del que venimos hablando?). El segundo, método se refiere a las comparaciones entre situaciones heterogéneas (como, por ejemplo: ¿se logró más o menos valor en el programa de empleo que en el de prevención del sida o el de comedores escolares?). Llamaremos “operacionalización específica” a la primera y “normalizada” a la segunda.

La operacionalización específica consiste en la descripción (de forma cualitativa, cuantitativa o ambas, según convenga y se pueda) de lo logrado mediante la asignación de recursos (resultados y sus efectos) para cada destinatario determinado (por ejemplo, en el programa de empleo, los resultados podrían ser descritos como determinadas cantidades de empleos de determinados tipos y calidades para determinados empleadores y empleados). Estas descripciones pueden ser sencillas y escuetas o extensas como informes con textos, cuadros, estadísticas y ejemplos, pero, en cualquier caso, se referirán a las transacciones de valor propias de ese programa particular y serán difícilmente comparables con informaciones análogas de otros programas. Los informes de evaluación de programas específicos –que suelen ser llamados evaluaciones “micro”- se incluyen en esta categoría siempre y cuando contengan la información observable de soporte (que suele nutrir los anexos).

La operacionalización normalizada, en cambio, requiere del uso de categorías descriptivas comunes a un ámbito mayor que el de cada observación singular y su expresión en términos cuantitativos (como, por ejemplo, estados de variables y frecuencias de observaciones).

Por ejemplo podría aplicarse una encuesta de satisfacción de usuarios en el programa de empleo y el de comedores escolares, cuyas preguntas, aún siendo específicas para cada programa, fueran clasificables mediante algunas categorías comunes a ambos, tales como “Satisfacción de los beneficiarios inmediatos”, “Satisfacción de los beneficiarios mediatos” “Organización y uso de recursos”, “Adecuación de la metodología empleada” y “Replicabilidad de

¹⁵ Ver Hintze, J. (2005) “El tablero de control de efectividad y la construcción de indicadores”

la experiencia". Casi todas estas categorías son aplicables a la mayoría de los emprendimientos de generación de valor. Sin embargo, el uso de categorías comunes no es suficiente para comparar el programa de empleo con el de comedores escolares. Es preciso que la operacionalización incluya cuantificaciones (también normalizadas a fin de que sean comparables) de algunas de estas informaciones. Las cuantificaciones en este caso podrían referirse, por ejemplo, a estados de variables (v.g. puntajes promedio en escalas de calificación entre uno y diez) o frecuencias (por ejemplo, cantidades o porcentajes de usuarios muy satisfechos en uno y otro programa). Estas últimas observaciones, operacionalizadas de esta manera, se hallarían normalizadas respecto de ambos programas.

Naturalmente, para que la operacionalización se halle normalizada para ambos programas, ha sido preciso que las encuestas aplicadas fueran versiones particulares de un diseño metodológico común. Aunque las preguntas fueran distintas, la metodología de formulación, las categorías según las que se las agrupara y la forma de registrar los puntajes deben ser las mismas. En otras palabras, "satisfacción de beneficiarios inmediatos" debe referirse a lo mismo en ambos casos y "satisfacción alta" también pues, de otra manera, las informaciones no serían comparables.

Resulta evidente a esta altura que la operacionalización normalizada es indispensable para realizar análisis y evaluaciones que superen lo micro, como las institucionales (p.e. resultados, efectos e impactos –*outcomes*- de instituciones como ministerios o agencias que realizan actividades heterogéneas); temáticas o sectoriales (p.e. *outcomes* del sector educativo, que incluye desde la educación primaria hasta la universitaria) o combinaciones de las anteriores (p.e. *outcomes* de la actividad del estado), pues las mismas no resultan directamente de la acumulación de las operacionalizaciones específicas de cada una de los logros realizados por cada programa sino de la consolidación de esa información mediante el uso de categorías comunes. Sin embargo, no es ésta la razón principal razón de la importancia de la operacionalización normalizada sino el hecho de que las políticas y los procesos de asignación de recursos no se refieren al valor a lograr en términos específicos sino generales. Si no se cuenta con alguna forma de operacionalizar el valor logrado en términos también específicos, no hay manera mínimamente confiable de evaluar políticas y asignaciones de recursos y, por lo tanto, de establecer mecanismos de exigencia y rendición de cuentas en este plano, más allá de las percepciones intuitivas.

Las categorías más amplias aplicables a la construcción de instrumentos de operacionalización normalizada de eficacia en cuanto a los *outcomes* se refieren a la efectividad (eficacia pasada) y la sostenibilidad (eficacia futura) respecto, ambas, de la asignación de recursos. Veamos esta cuestión.

Operacionalización normalizada del valor: efectividad y sostenibilidad

Así como probablemente 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 la producción de valor también probablemente lo propio ocurra con la efectividad, la sostenibilidad y la relación entre ambas. Aunque en otro trabajo desarrollo con más detalle estos conceptos¹⁶, es indispensable retomar en éste algunos aspectos de esta cuestión a fin de analizar la metodología de su operacionalización.

Entenderemos aquí por efectividad la medida de logro de valor como consecuencia de una asignación de recursos (convencionalmente, *durante la asignación de los mismos*). Por lo tanto, la efectividad se refiere a la diferencia entre la situación previa y la posterior a dicha asignación de recursos.

Pocos meses después de finalizar el programa de empleo antes citado, 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 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

¹⁶ Para un tratamiento más detallado de esta cuestión, ver Hintze, J. (2001) "*Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público*".

el programa), en el que se contabilizó una determinada cantidad de empleos para determinados beneficiarios inmediatos y ciertos efectos para los mediatos. Esta fue la medida de la efectividad del programa, la que, en parte, fue considerada por las autoridades “un verdadero impacto”, pues a poco del inicio se produjo una creación considerable de nuevos empleos en un período corto, a la que se dio, por supuesto, bastante difusión.

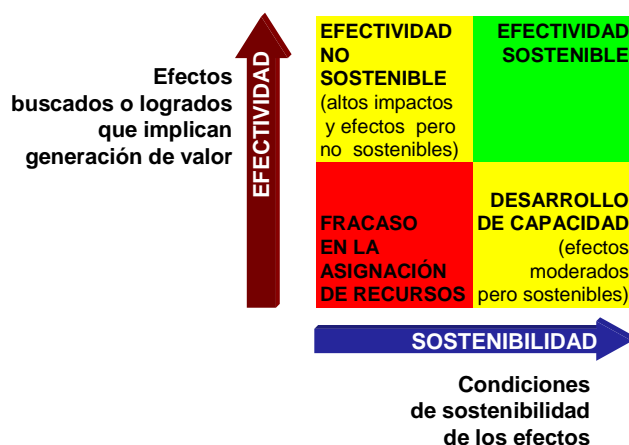
Por otra parte, usaremos el concepto de sostenibilidad como la medida en que los efectos logrados hasta el momento del cese de la asignación de recursos se mantienen a lo largo de un período determinado posterior. En tal sentido, podría decirse que la sostenibilidad es el “efecto residual” de la asignación de recursos durante el período de tiempo posterior que justificó 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.

Al terminar el programa 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 6. Como puede verse, la sostenibilidad apunta al desarrollo de capacidad para la satisfacción de necesidades, mientras que la efectividad a dicha satisfacción¹⁷. 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 venimos utilizado, entre otras formas, se expresa 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 que la de uno de prevención de la salud. Para ello se precisa convertir dichos indicadores en algún tipo de medida normalizada y común a ambos programas. Una de las técnicas posibles es la construcción de escalas normalizadas que permitan la ubicación de observaciones diferentes en un único continuo. Éste es el esquema seguido para la construcción de las escalas normalizadas de medición de efectividad y sostenibilidad que analizaremos a continuación.

GRÁFICO 6

MATRIZ DE EFECTIVIDAD SOSTENIBLE



¹⁷ Para un tratamiento más detallado de esta cuestión, ver Hintze, J. (2001) "Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público"

Construcción de unidades equivalentes de valor

Las unidades equivalentes son herramientas diseñadas para facilitar la comparación entre aspectos heterogéneas de la realidad estableciendo la relación de cada uno de ellos con unidades convencionales que, por carácter transitivo, permitan relacionarlas. En el mercado, estas unidades equivalentes pueden ser construidas sin mayores dificultades conceptuales pues se refieren a un único resultado: la ganancia y se dispone de las unidades monetarias como medida equivalente. En consecuencia, preguntas como ¿es más rentable el negocio de la salud, la educación o el de la seguridad? es perfectamente entendible pues se refiere a la ganancia (efecto esperado), el cual es medible con unidades normalizadas monetarias, válidas para las tres situaciones. Además de la efectividad también se puede incluir en este ejemplo la consideración de la sostenibilidad al hacer explícito el plazo del emprendimiento; por ejemplo: ¿conviene más una inversión a diez años en el negocio de la salud, el de la educación o el de la seguridad?

En estos ejemplos del mercado queda claro que no hay en ellos dificultad conceptual alguna en cuanto a identificar lo que se quiere saber aunque, desde luego, pudiera haberlas en el plano técnico: sin duda, los estudios de factibilidad necesarios para responder las preguntas podrían costar muchos miles de dólares (costos inherentes a la toma de esas decisiones que se cargarán al de la inversión en caso de que se haga). Desde el punto de vista de la evaluación del valor, se trata en este caso de un único resultado (la ganancia) para un único beneficiario directo (el inversor). No importan los productos y resultados para otros usuarios y beneficiarios (relativos a la salud, la educación o la seguridad) más que como medio para lo primero. Sin duda, la medida en que los beneficiarios de estos resultados reciban valor será importante para la ganancia en estos negocios, pero ello no será el fin sino sólo el medio y, por lo tanto, no es necesaria su evaluación.

Sin embargo, cuando se trata del análisis del valor público, estas cuestiones son muy diferentes. En primer lugar, los resultados a lograr con los productos no son los medios sino los fines; no se trata de un único resultado sino de muchos y, además de los resultados que se logren, importan también los efectos que los mismos produzcan. Los problemas técnicos de su observación y medición, además, son notablemente mayores. Sin embargo, y sin olvidar la magnitud de estas dificultades, no cabe duda de que se justifican todos los esfuerzos de evaluación que aporten calidad a las decisiones políticas de asignación de recursos orientados al valor público pues es claro que toda mejora en la calidad se traduce en vida humana.

La expresión de la efectividad y la sostenibilidad en puntos de escalas normalizadas de medición permite, en principio, disponer de unidades comunes aplicables a resultados y efectos diferentes, es decir, unidades equivalentes que, en todos los casos, expresan valor (entre extremos que se refieren al grado de logro respecto de una situación inicial) a partir de una determinada asignación de recursos.

Por ejemplo, en un programa de empleo se realizó una evaluación de efectividad y sostenibilidad a tres años en cuanto a resultados. Aplicando escalas normalizadas de medición se asignó un puntaje de 35 y 30, respectivamente, a la efectividad y la sostenibilidad. Paralelamente, se realizó otra evaluación de un programa de prevención de la salud (en el que los resultados a lograr eran, entre otros, la adopción de determinados hábitos de prevención de la salud). En este segundo programa los puntajes logrados fueron de 80 en cuanto a la efectividad (se logró que la mayoría de los beneficiarios adoptaran dichos hábitos) y de 60 en cuanto a sostenibilidad a tres años (al cabo de los mismos más de la mitad de los beneficiarios mantenía las pautas preventivas).

En ambos programas del ejemplo anterior se disponía de medidas homogéneas de valor: los puntajes de efectividad y sostenibilidad asignados con una única escala. Para ciertas necesidades de evaluación esta medida del valor sería más que suficiente: sabríamos, por ejemplo, que el programa de empleo produjo valor -respecto de lo que hubiera sido posible en su caso-, en menos de la mitad de la medida que, respecto de su propia situación inicial, se logró en el de prevención de la salud. En principio, estos valores son homogéneos pero no comparables, pues no sabemos cuánto más valor representan los empleos respecto de los hábitos de salud. Sin embargo, en el otro extremo de la cadena, el de los recursos, sí contamos con la posibilidad de utilizar medidas monetarias que son claramente equivalentes entre sí, que pueden relacionarse

con las de valor, para compararlas en cuanto al costo (por ejemplo, en el programa de empleo los recursos sumaban 21 millones de dólares y en el de salud sólo un millón; por lo tanto, cada punto de la escala de cien en el programa de empleo costaba 200 mil dólares, mientras que cada punto en el de prevención sólo 10 mil).

El costo del punto es una unidad equivalente de costo, que permite comparar ambos programas sobre una base común, aunque no en cuanto al valor logrado sino en cuanto al costo del logro. También permite consolidar los datos de ambos y mostrar el resultado de la evaluación conjunta de ambos programas, ponderados según su costo, lo cual permite registrar la efectividad y sostenibilidad por unidad de recursos gastado, como se muestra en el cuadro 7.

CUADRO 7

EFECTIVIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS					
PROGRAMA	MONTO u\$s	DURACIÓN AÑOS	MEDICIÓN		
			Efec- tividad	Sosten- bilidad	Pro- medio
EMPLEO	20.000.000	5	35,0	30,0	32,5
PREVENCIÓN DE LA SALUD	1.000.000	5	80,0	60,0	70,0
TOTAL	21.000.000		37,1	31,4	34,3

Como puede verse, aun no pudiendo comparar el valor público generado por cada uno de los programas, es posible afirmar que 20 millones de dólares se gastaron con muy baja efectividad y sostenibilidad, mientras que 1 millón con alta. Al obtener un promedio ponderado por el gasto, resulta que, en conjunto, el gasto total resultó mal empleado (sólo 34,3). Se trata de una evaluación normalizada del gasto en base a índices también normalizados (la evaluación de efectividad y sostenibilidad) a los que se supone razonablemente asociados al valor público (a mejores índices más valor).

Aunque esta información no permite aun comparaciones del valor entre emprendimientos diferentes, sin duda no es una información de poca importancia, pues permite consolidar sobre una misma base datos de ámbitos distintos (y que trascienden lo micro), sobre la calidad del gasto y obtener informaciones de nivel meso y macro. Veamos ahora el otro extremo de la cuestión, el del valor de las necesidades humanas que se satisfacen con el gasto en cada caso, pues resulta evidente que este valor será en algunos casos mayor que en otros, independientemente de cuánto haya costado.

Por ejemplo, había elementos de juicio (subjetivos y poco formalizados pero que respondían a percepciones fuertemente instaladas), que hacían suponer que el programa de empleo respondía a necesidades mucho más urgentes y graves que el de prevención de la salud. La situación de muchos de los beneficiarios del programa de empleo era realmente desesperante y la diferencia entre conseguir o no un trabajo podía expresarse en salvar familias de su destrucción como tales, garantizar la nutrición de niños de otro modo condenados a perjuicios irreversibles y muchas otras situaciones igualmente graves. El programa de prevención de la salud, por su parte, se hallaba dirigido a sectores medios de la población, en buena parte sana, sujeta a estímulos de prevención provenientes de otras fuentes. Cada enfermedad futura evitada tenía un valor indudable, pero existía la sensación de que la suma de las enfermedades futuras evitadas "pesaba" menos -por así decirlo- en cuanto a valor público, que la suma de los empleos actuales obtenidos, aun cuando no se supiera cuánto.

Como se ilustra en el ejemplo, es evidente que no todos los efectos son igualmente importantes y que la consideración de esta importancia es lo que determina, a fin de cuentas, las decisiones que se toman. Y, de una u otra manera, siempre se utilizan medidas comparativas de este valor, que se traducen en las prioridades relativas en la toma de decisiones a la hora de las asignaciones de los recursos. Vale la pena, por lo tanto, explorar la forma de aumentar la precisión de estas medidas comparativas. Analizaremos este tema a continuación.

Valor de las unidades de valor público

Es posible imaginar, entre otros, tres criterios aplicables a la cuantificación del valor público que permiten comparar sobre una misma base satisfacciones de necesidades humanas cualitativamente diferentes: 1) la valorización en términos económicos del beneficio logrado o el perjuicio evitado, 2) la valorización en términos de cantidad de vida humana lograda o salvada ponderada por su calidad y, finalmente, 3) la prioridad política aplicada a la asignación de recursos.

La valorización económica presenta la indudable ventaja de que expresa el valor en las mismas unidades que los recursos –unidades monetarias- tal como ocurre con el valor privado. Sin embargo, adolece de la insoslayable dificultad de que no se conoce ninguna forma confiable de medir en términos monetarios la satisfacción de todas las necesidades humanas. Sin duda alguna es posible atribuir valor económico a la vida humana, a la pérdida de la salud, de una mano, de un familiar, del prestigio, de la libertad o de los bienes: precisamente en este tipo de valorizaciones se sustenta el negocio de los seguros y a ello se refieren las técnicas actuariales desarrolladas desde hace siglos con este fin. Sin embargo, en estos casos no se trata de establecer el valor económico de estas cosas sino sólo monto monetario de una compensación su eventual pérdida y el precio de la compra del derecho a obtenerla. También es posible, por ejemplo, valorizar una vida humana perdida en términos del valor económico de lo que podría aportar a la sociedad durante los años restantes que hubiera podido vivir. Pero, con este criterio, por ejemplo, no tendría valor alguno la vida de los ancianos. También podría valorizarse una persona en términos de lo que costaría reemplazarla por otra, lo que no toma en cuenta que las personas no son reemplazables. No parece posible establecer el términos económicos el valor de la existencia de los padres para los hijos, la pareja para los enamorados, o la equidad y la justicia para la sociedad.

Desde un punto de vista muy distinto del económico, la expresión del valor público en términos de cantidad y calidad de vida humana tiene la indudable ventaja de que se refiere a la esencia misma del valor. La cantidad de vida puede ser medida en años/persona y la calidad estimada de múltiples maneras convencionales, entre otras, por ejemplo, por el grado de acceso a la salud, educación, libertad, equidad y otras condiciones cuya presencia y ausencia son claramente observables. Bastaría con ponderar, mediante una escala también convencional, la cantidad por la calidad, para contar con “unidades de valor público” expresadas de vida humana. En este esquema, por ejemplo, se basa el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Un de los programas de empleo de los que venimos hablando había afectado a unos seis mil beneficiarios directos, que, en promedio, permanecieron dos años en empleos obtenidos gracias por el programa. Se consideró que dos mil de ellos hubiera obtenido empleo igualmente sin la intervención del programa, de manera que se atribuyó al mismo la producción de nuevo valor sólo en relación a los cuatro mil beneficiarios restantes. Considerando que el grupo familiar promedio era de cuatro personas, se trataba de 16 mil beneficiarios, entre directos e inmediatos. Este grupo humano, durante los dos años que duraron los empleos, gozó de una enorme mejora de su calidad de vida. Por decirlo de alguna manera, el programa produjo 32 mil años/persona de mejora de calidad de vida. En una escala convencional, en la que el valor cero se asigna a calidad muy mala, como la extrema pobreza y cien al logro de estándares de calidad de vida propios de una distribución más equitativa del ingreso disponible en la sociedad (tomando como modelo los países nórdicos), los beneficiarios, pasaron de una situación calificada como de un punto (muy cercana a la extrema pobreza) a cuatro puntos (muy similares a los de la mayoría de la población del país, en el que, de todos modos, había mucha desigualdad). El “valor-vida” logrado por el programa fue, en consecuencia, estimado como una mejora de tres puntos en la calidad de vida de 32 mil años-persona, es decir, 96 mil “puntos-persona” (sin considerar, desde luego, otros importantes efectos indirectos, entre ellos la mejora de vida posterior de los hijos de los beneficiarios y otras personas allegadas). La unidad de “valor vida” puntos-persona fue calculada de la misma manera para otro programa de prevención de la salud, al que se atribuyeron unos 30 mil puntos-persona de “valor vida”.

Según este modo de medición, el programa de empleo produjo aproximadamente la mitad del valor que el de prevención. Este dato comparable sirvió de base para sopesar las diferencias entre ambos programas: por ejemplo, el de empleo costaba diez veces más, de lo cual surgía que el de prevención era, en términos de unidades de “valor vida” mucho más “rentable” (en términos de vida, no de dinero) que el de empleo, al tiempo que se orientaba esencialmente a la sostenibilidad. El de empleo, por su parte, se respondió en los hechos a la satisfacción de urgentes y agudas necesidades en el corto plazo, lo que lo convirtió en un programa mas efectivo pero con resultados menos sostenibles.

Las unidades de valor, así calculadas, como puede verse en el ejemplo, permiten comparaciones entre situaciones heterogéneas pues se refieren al efecto sobre el fin último de las asignaciones de recursos, es decir, la vida humana. Así como a cualquier asignación de recursos que persiga el logro de valor privado es aplicable la pregunta ¿cuánta ganancia produjo?, a la del valor público se le puede aplicar la equivalente: ¿cuánta cantidad y calidad de vida humana produjo?. El hecho de que, en un caso se trate de unidades monetarias y en el otro de unidades físicas no tiene importancia para lo que ahora nos interesa, mientras sea posible aplicar siempre la misma unidad. Sin embargo, la construcción de unidades de valor-vida aplicables a casos diferentes es difícil, y su medición también lo es. Por ejemplo, no es fácil expresar en términos de unidades de valor-vida el, por otro lado indudable, valor que representan para la sociedad el transporte, la comunicación por internet, la buena gestión de las relaciones exteriores o la investigación genética. Sin embargo, más allá de estas abrumadoras limitaciones metodológicas y técnicas, si se acepta que el valor público es la satisfacción de necesidades humanas, la evaluación del valor público en términos de unidades de valor-vida tiene la enorme ventaja de referirse a la pregunta correcta. Y, si se trata de la pregunta correcta, la medida en que resulten aceptables respuestas estimativas e imprecisas y el costo de las mismas es una cuestión práctica pero no metodológica.

Finalmente, existe al menos una tercera forma de medir el valor público: tomar en cuenta la prioridad política que se le ha reconocido a los objetivos en la asignación de recursos. Tal prioridad política puede significar muchas cosas, la mayoría de las cuales seguramente se encuentran entre los extremos que van desde la decisión sobre la importancia relativa de los efectos que se persiguen hasta la simple expresión de los intereses de los actores que pudieron influir en las decisiones de asignación. El primero de ellos -la expresión la importancia relativa de los efectos esperados- puede ser considerablemente formalizado a los fines de la asignación de recursos; las técnicas de presupuesto participativo, entre otras, las emplean.

Por ejemplo, uno de los programas de empleo y prevención de la salud que hemos venido mencionando se realizaban en el ámbito del municipio de una gran ciudad en la que se estaba realizando una primera experiencia de presupuesto participativo. Una vez establecida la razonabilidad de las necesidades de recursos de cada uno de ellos y sus costos en el mercado, se debió responder a la elemental cuestión de cuál era la importancia relativa entre los mismos. Los representantes de la sociedad civil que participaban debían expresar la importancia que le asignaban a cada cuestión en términos de un peso que consideraba diferentes aspectos, tales como la urgencia, la equidad, el grado de previo de necesidades insatisfechas y otros. Después de bastantes debates, entre los objetivos entre los que había que repartir cien puntos que representaban la importancia relativa asignada a cada uno de ellos, se asignó uno de los pesos más altos (30 puntos) al programa de empleo y sólo 3 al de prevención de la salud.

La priorización mencionada en el ejemplo refleja la importancia legítimamente asignada por los actores a los efectos esperables de ambos programas. Si se reconociera la validez de los puntos de "valor vida" antes identificados para cada uno de los estos programas, habría que atribuir al de salud un tercio de la importancia que al de empleo. Sin embargo, según la evaluación realizada por los actores, tuvo sólo un décimo de la menos prioridad política. Ello podría deberse a la ignorancia de los decisores (y, por lo tanto, suponerse que la prioridad política reflejaba su errónea percepción). Sin embargo, en este caso los actores habían sido informados sobre los efectos esperables de ambos programas y no habían puesto en duda su veracidad. Simplemente, dieron diez veces más importancia, a la hora de asignar recursos, a los efectos a lograr en el programa de empleo, cuya efectividad era más notoria en el corto plazo, que a los del de salud, más mediatos. Consideraron además que las necesidades de los desempleados eran más urgentes y más inmorales su postergación, pues se arguyó que no eran responsables de su desempleo, mientras que los beneficiarios del programa de salud, en última instancia, sí podían ser considerados responsables por no adoptar hábitos saludables de cuyas características se les informaba. Como vemos, la prioridad política expresa una decisión cuya legitimidad surge del proceso mediante el cual se la toma y no refleja el valor público de manera directa sino su ponderada políticamente.

La priorización política del valor expresa, en cualquier caso, no sólo los intereses de los actores sino también su capacidad de incidir en la asignación de recursos, independientemente de la legitimidad de su ejercicio.

Por ejemplo, en el proceso de asignación de recursos antes mencionado, los pesos asignados participativamente fueron elementos tomados en cuenta en las decisiones, pero de ninguna manera los únicos. La Secretaría de Salud del municipio y la corporación médica local tenían capacidad para presionar por recursos e influir en la opinión pública y el poder legislativo municipal. También disponían de esa capacidad -y la ejercieron- algunos grupos económicos, que tenían interés en recibir selectivamente subsidios para crear empleos que mejoraban su competitividad. Las instancias burocráticas responsables de los programas sociales presionaron para captar recursos para empleo, con el apoyo de organismos internacionales para los cuales éste era un gasto más elegible a la hora de otorgar créditos; los contratistas de los proyectos derivados del programa de empleo, finalmente, dada su magnitud, tenían interés en que fuera incluido en el presupuesto. La importancia política que obtuvo el programa de empleo en el marco del presupuesto municipal fue mayor que la que surgía del peso asignado mediante la participación de actores de la sociedad civil.

Como puede verse en el ejemplo, la prioridad política, en última instancia, refleja la correlación de fuerzas entre los actores participantes en el proceso decisorio sobre la asignación de recursos. ¿Es, entonces, aceptable como criterio para medir el valor? Sin duda sí para medir el valor asignado por los decisores; sin duda no para medir la legitimidad de la decisión ni, por ejemplo, la incidencia sobre una unidad equivalente externa a la decisión, como los puntos de “valor vida” antes mencionados. Sin embargo, la prioridad política, como una de las medidas equivalentes de valor resulta insoslayable porque la propia asignación de recursos es, en última instancia, su expresión, más allá de la validez de la retórica que la justifique; en otras palabras, no es posible no explicitarla. La asignación de prioridad política a la asignación de recursos es el aspecto determinante de la planificación y presupuestación.

Las unidades equivalentes de prioridad política pueden ser expresadas como unidades de peso relativo en la asignación de recursos (por ejemplo, los pesos en el presupuesto participativo). Llamaremos a estas unidades “peso político”. Por ejemplo, la asignación de un peso relativo entre cien puntos es una manera técnica de expresar la importancia de una asignación respecto de otras. El peso político, por otra parte, pueden ser deducidos de la asignación de recursos, de hecho, ésta es la manera usual de analizar políticamente los proyectos de presupuesto y las posteriores ejecuciones.

En resumen, de las tres formas consideradas de construcción de unidades equivalentes de valor público -valorización económica, valorización en términos de cantidad/calidad de vida humana y, finalmente, valorización política-, las dos últimas parecen criterios válidos y complementarios para el análisis y medición del valor público. La valorización en términos de vida humana se refiere a las consecuencias últimas del valor público y la prioridad política al comienzo del proceso, es decir, a la propia asignación de los recursos.

Reconociendo estas dos posibilidades, ambas de gran importancia metodológica, vamos a trabajar en adelante con la última de ellas, puesto que es la forma inherente a la planificación y la asignación de recursos, de manera que se dispone siempre de toda la información necesaria para aplicar esta técnica si se conocen dos informaciones: a) la asignación de recursos según objetivos o fines, b) los costos unitarios esperables de la producción de los outputs requeridos. La prioridad política, al ser expresable en términos de peso relativo, es un ponderador disponible y legítimo de las estimaciones de efectividad y sostenibilidad al momento de realizar análisis comparativos de la producción de valor de características heterogéneas¹⁸. Veremos a continuación algunas de las principales cuestiones relativas a su aplicación.

ALGUNOS EJEMPLOS DE EVALUACIÓN DE VALOR PÚBLICO

Los procesos de evaluación del valor consisten, en última instancia, en la comparación entre un antes y un después de la asignación de los recursos que lo produjeran, usualmente

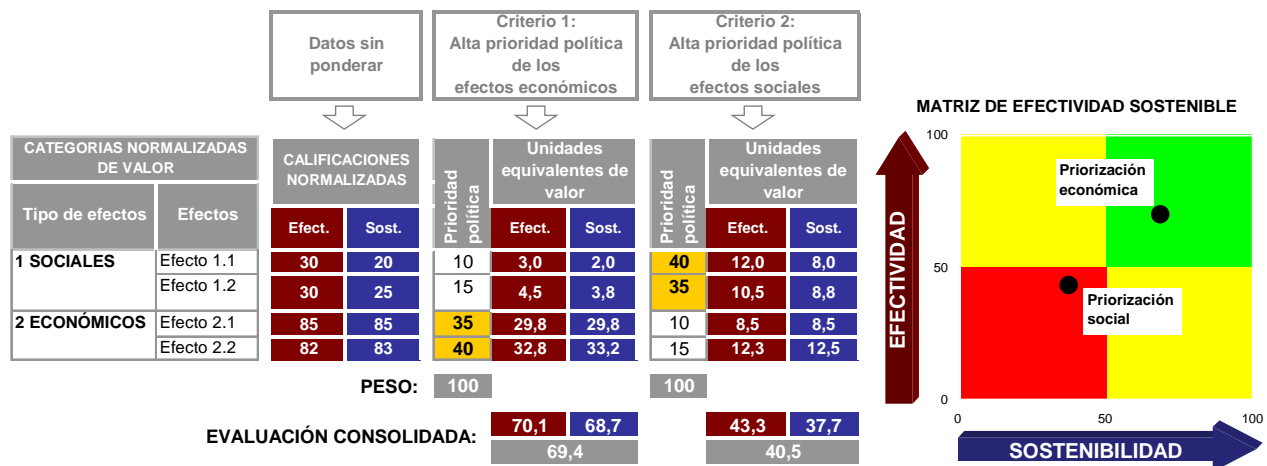
¹⁸ Mark Moore (1998) sostiene que “...la política continúa siendo el auténtico árbitro del valor público, al igual que las decisiones de consumo privado arbitran el valor privado.” (pág. 71), desde la perspectiva de que el valor público es, en última instancia, “satisfacción de necesidades de ciudadanos y clientes” (pág. 88)

llamados “línea de base” y “situación final” respectivamente. Estos procesos requieren del uso de metodologías e instrumentos que, por razones de espacio, no es posible tratar aquí en detalle. Sin embargo, será útil considerar algunos ejemplos aplicación de los conceptos que hemos analizado antes a casos concretos. Para ello recurriremos a mostrar los resultados de la evaluación prescindiendo de los detalles de la metodología de cómo se llega a ellos, lo que se describe en otro trabajo con esos mismos ejemplos.

El primer ejemplo que interesa analizar es la evaluación del valor público en planos que trasciendan lo micro, o sea, la consolidación de las evaluaciones de instituciones que producen valor de diferente naturaleza, o de conjuntos de instituciones o de programas. Ello requiere haber evaluado previamente, en el plano que llamamos “micro”, los logros de cada una de esta unidades, lo que denominamos “información específica” y consolidarla mediante la aplicación de unidades equivalentes de valor. Tales consolidaciones, naturalmente, producen cierta pérdida de información específica de cada caso, pues pueden consolidarse sólo los datos e informaciones que se hayan normalizado. Las principales operaciones de normalización requeridos en el ejemplo que veremos a continuación y los sucesivos, son: a) la clasificación de los indicadores, en términos de categorías comunes al universo a analizar (v.g. efectos de tipo social, económico u otros), lo cual se realiza en la propia construcción de los indicadores y b) las escalas de calificación de la efectividad y la sostenibilidad. El proceso de consolidación genera, en sí mismo, una nueva y valiosa información: la evaluación comparativa (no sólo entre diferentes emprendimientos, sino, también, en cuanto a las dimensiones de efectividad y sostenibilidad, que permiten un análisis político estratégico). Veamos un ejemplo en el cuadro 8.

CUADRO 8

EVALUACIÓN CONSOLIDADA DE EFECTIVIDAD Y SOSTENIBILIDAD SEGÚN TIPO DE EFECTOS



En el ejemplo se muestra información sobre efectividad y sostenibilidad de varios programas y emprendimientos heterogéneos. La información ha sido consolidada en cuanto a una lista normalizada de “tipos de efectos” y efectos, que responde la estructura del banco de indicadores utilizado en las evaluaciones. Obsérvese que, en las columnas de la izquierda, las calificaciones de efectividad y sostenibilidad aparecen sin ponderar. Sin embargo, si, como es probable, los efectos que se esperaba lograr (en este ejemplo, sociales y económicos) no tuvieran igual importancia, el promedio directo seguramente no reflejará la prioridad los logros que se esperaba obtener mediante la asignación de recursos. Retomemos entonces la prioridad política como criterio de construcción de unidades equivalentes del valor público.

Una primera cuestión se refiere a la necesidad de contar con alguna medida total de valor para el ámbito de análisis (de la misma manera que hay una cantidad total de recursos). La cantidad total de valor será aquella que se espere lograr con la cantidad total de recursos

aplicados. Empleando esta técnica, debe suponerse convencionalmente una magnitud convencional de valor total a lograr –o logrado- con los recursos correspondientes, el que, en el ejemplo, es igual a 100. La prioridad política, en este esquema, es el criterio de partición diferencial de esta magnitud convencional entre los diferentes efectos que se hayan evaluado, lo que implica asignarles mayor peso relativo con criterios políticos (por ejemplo, considerar que determinados efectos sociales importan más o menos que determinados efectos económicos o viceversa.

En el mismo cuadro 8, con fines didácticos, se muestra la aplicación de dos criterios de priorización política de una misma realidad. En el de la izquierda se asigna mayor prioridad política relativa a los efectos económicos mientras que, en el de la derecha se hace lo propio con los sociales. Como se ve, la evaluación resultante, a partir de los mismos datos de base, es muy diferente: considerando importante lo económico, el valor público generado (promedio de la efectividad y la sostenibilidad) será de 69,4 puntos en la escala de 1 a 100, mientras que, si para la misma realidad se prioriza lo social, la calificación resultante será de sólo 40,5 puntos. La priorización política determina, como se ve, que el valor logrado pueda ser considerado satisfactorio (considerando como tales en este ejemplo los valores que se hallan en el cuadrante verde) o insatisfactorios (lo propio en el cuadrante rojo) en función del peso político empleado.

Según las metodologías que estamos considerando, es posible, con fines analíticos, utilizar los pesos como mecanismos de simulación, en cuyo caso las evaluaciones resultantes sobre el valor público sólo indicarán escenarios de evaluación según diferentes políticas. En cambio, cuando los pesos reflejan las prioridades políticas reales, no se tratará de convenciones analíticas sino de las prioridades mediante las que se asignaron (o asignarán) los recursos, en cuyo caso representan medidas políticas del valor público.

La clara distinción entre los datos en informaciones de base y los respectivos criterios de ponderación es de extraordinario valor, porque para una misma realidad -compleja e indivisible en los hechos- permite diferenciar los aspectos relativos validez de los datos de la realidad de las políticas en las que se sustenta la valoración sobre la misma.

Veamos ahora otro ejemplo, orientado a la aplicación de unidades equivalentes desde la óptica de la evaluación costo-beneficio en un caso determinado, pero frente a diferentes usuarios. En el caso de un programa de empleo, se obtuvieron los resultados que se muestran en el cuadro 9.

CUADRO 9

EJEMPLO DE INFORMACIÓN NORMALIZADA DE COSTO-BENEFICIO EN UNA EVALUACIÓN ESPECÍFICA DE EFECTIVIDAD

DESTINATARIOS			RECURSOS INVERTIDOS (en miles u\$s)			VALOR ECONÓMICO RECIBIDO (en miles u\$s)									x cada u\$s inversión
Descripción	Cant.	%	Pro- medio	Total	%	Durante asignación de recursos			Durante período de sostenibilidad			Total acumulado			
						Pro- medio	Total	%	Pro- medio	Total	%	Pro- medio	Total	%	
						1.1.1-Padres de familia desempleados y sin oficio	17.000	56,7	0,87	14.790,0	74,0	1,31	22.185,0	76,0	
1.1.2-Jóvenes con secundaria y sin experiencia laboral	5.000	16,7	0,11	550,0	2,8	0,19	935,0	3,2	0,17	841,5	7,3	0,4	1.776,5	4,4	3,2
1.1.3-Madres jefas de hogar con más de un hijo y desocupadas	8.000	26,7	0,58	4.660,0	23,3	0,76	6.058,0	20,8	0,23	1.817,4	15,8	1,0	7.875,4	19,3	1,7
	30.000	100,0	0,67	20.000,0	100,0	0,97	29.178,0	100,0	0,38	11.532,9	100,0	1,4	40.710,9	100,0	2,0

El cuadro muestra, sencillamente, que el valor (en este caso medible económicamente en términos de ingresos derivados de empleos) que recibieron diferentes destinatarios, produjo diferentes “retornos de inversión”, por así llamarlos, cuya magnitud se observa cuando se los compara con las respectivas cantidades de recursos asignados a cada uno de ellos. En este tipo de análisis las unidades equivalentes de valor se expresan de la misma manera que los recursos

(en unidades monetarias), lo cual permite la comparación directa entre resultados y recursos y permite el cálculo sencillo de la eficiencia, es decir, de la comparación entre recursos y productos. Observemos ahora, a partir de ello, un ejemplo de medición de eficiencia, en el que se la relaciona con la eficacia, ver cuadro 10.

CUADRO 10

EJEMPLO DE EFICIENCIA ESPECÍFICA DE UNA UNIDAD DE GESTIÓN DE RECURSOS

CLASIFICACION DEL VALOR UTILIZADA		METAS DE PRODUCCIÓN DE VALOR (sobre 1000 puntos)			EFICACIA LOGRADA					
CATEGORIAS NORMALIZADAS DE VALOR		TOTAL UNIDADES A 5 AÑOS	DURANTE ASIGNACION A 2 AÑOS	PERIODO SOSTENIBILIDAD A 3 AÑOS	EFECTIVIDAD 2 AÑOS		SOSTENIBILIDAD 3 AÑOS		TOTAL UNIDADES DE VALOR A 5 AÑOS	
TIPO DE EFECTOS	EFFECTOS				CALIFICACION	UNIDADES EQUIVALENTES DE VALOR	CALIFICACION	UNIDADES EQUIVALENTES DE VALOR		
1 SOCIALES	Efecto 1.1	100	40	60	30	12	10	6	18	
	Efecto 1.2	200	80	120	20	16	15	18	34	
2 ECONÓMICOS	Efecto 2.1	300	120	180	70	84	70	126	210	
	Efecto 2.2	400	160	240	90	144	80	192	336	
		1000	400	600	256		342		598	
RECURSOS PLANIFICADOS millones de u\$s		20,00			RECURSOS UTILIZADOS millones de u\$s					18,00
Costo unidad		0,02			Costo unidad					0,03
EFICIENCIA PLANIFICADA (Prod/recursos)		50,00			EFICIENCIA LOGRADA (Prod/recursos)					33,22

El ejemplo presenta dos cuestiones de especial importancia: en primer lugar, la distinción entre la eficacia (que no considera los recursos sino sólo los logros) y la eficiencia, que relaciona dichos logros con los recursos empleados para obtenerlos. La segunda cuestión se refiere a la comparación, en ambos casos, entre lo planificado y lo logrado, que permite distinguir y, por lo tanto, comparar, la eficiencia planificada y la lograda. Como puede observarse, esta aproximación metodológica toma en cuenta tanto lo que se obtiene –resultados, efectos e impactos- con la gestión –cómo se ha planificado y cómo se han empleado los recursos.

A partir de estos instrumentos, es especialmente interesante considerar la relación entre eficiencia y eficacia, en tanto medida más inclusiva de la evaluación del valor, como se ve en el ejemplo que figura en el cuadro 11.

CUADRO 11

EJEMPLO DE MATRIZ DE EFICACIA Y EFICIENCIA

UNIDADES DE GESTIÓN DE RECURSOS	METAS DE PRODUCCIÓN DE VALOR			EFICACIA LOGRADA			CALIFICACIÓN NORMALIZADA EFICIENCIA
	TOTAL UNIDADES A 5 AÑOS	DURANTE ASIGNACION A 2 AÑOS	PERIODO SOSTENIBILIDAD A 3 AÑOS	EFECTIVIDAD 2 AÑOS	SOSTENIBILIDAD 3 AÑOS	PROMEDIO EFECTIVIDAD SOSTENIBLE	
● UGR 1.1	200	80	120	42,0	32,0	37,0	90,0
● UGR 1.2	400	160	240	34,0	50,0	42,0	5,0
● UGR 2.1	100	40	60	76,0	70,0	73,0	85,0
● UGR 2.2	300	120	180	93,0	87,0	90,0	95,0
	1000	400	600	57,5	59,5		
● TOTAL EFICACIA Y EFICIENCIA				58,5			57,0

MATRIZ DE EFICACIA - EFICIENCIA

El gráfico muestra la relación entre Eficacia (eje vertical) y Eficiencia (eje horizontal) para cada unidad de gestión de recursos. El punto 'TOTAL' se encuentra en el cuadrante superior izquierdo, indicando una alta eficacia pero una eficiencia moderada.

En este ejemplo –relativo a la relación eficiencia/eficacia logradas- se muestra lo que, seguramente, es la mayor síntesis que puede hacerse en la evaluación del valor pues toma en cuenta tanto lo que se ha logrado como los recursos empleados, los dos aspectos sobre los que, deben rendir cuentas quienes han recibido y ejercido mandatos para decidir y gestionar. Obsérvese que, en este caso, se muestra una visión de la eficacia y eficiencia según los responsables de la gestión –en este caso las unidades de gestión de recursos-. Para cada una de ellas se registran en el ejemplo los datos básicos necesarios para realizar la evaluación, a saber: el total de unidades de valor a lograr (en este caso 1000, convencionalmente) y las proporciones a lograr durante la asignación de los recursos, a fin de contar con el elemento de juicio necesario para evaluar efectividad y lo propio durante el período de sostenibilidad posterior a la finalización de la asignación de recursos (en este caso, tres años). La calificación de la eficacia lograda, se expresa en porcentajes y representa, en el ejemplo, algo más del 58 por ciento. Por otro lado, como hemos visto en el ejemplo anterior, con los datos disponibles es posible también el cálculo de la eficiencia para cada una de las unidades, cuyos resultados se han normalizado también, de manera que 100 indica la mayor eficiencia considerada en la escala y cero la menor.

La presentación conjunta de la eficacia y la eficiencia permite resumir en punto en la matriz de eficacia-eficiencia la evaluación de cada uno de los objetos de evaluación –en este ejemplo las Unidades de Gestión de los Recursos- y también la del total del ámbito considerado.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos analizado algunas pocas ideas: la primera, que el valor público se refiere a la satisfacción de necesidades gracias a la condición de ciudadano, la segunda, que hay que buscar el origen del valor en los recursos aplicados para generarlo, de manera que se trata de una cuestión política y la tercera, que es posible mensurar el valor concreto y traducirlo a un valor abstracto, al que llamamos valor político, y que esta mensura es una herramienta para la transparencia y la exigencia de cuentas.

Pero, aunque los aspectos considerados en las tres ideas mencionadas son imprescindibles si se trata de medir el logro de valor público (desde emprendimientos particulares hasta políticas si se trata de lo general), no son suficientes para su evaluación. Se requiere introducir una cuarta, referida a la indispensable instalación de la dimensión de futuro en el centro mismo del análisis. Un graffiti del mayo francés que rezaba “Basta de realidades, queremos promesas” sintetiza esta idea de modo diáfano: la frase es una demanda de futuro a costa del presente: no consiste en otra cosa la tensión entre efectividad y sostenibilidad que hemos analizado como uno de los criterios centrales a la hora de evaluar el valor público. Tal evaluación por lo tanto, no puede reducirse a una mera asignación de calificaciones o puntajes puesto que siempre, detrás de ellos, se halla alguna toma de posición frente a la tensión entre lo inmediato y lo mediato. Desde este concepto, que introduce simultáneamente las dimensiones temporal y política en la evaluación del valor, esta cuarta idea que hemos planteado en este trabajo puede formularse así: la efectividad (logros pasados) y la sostenibilidad (probabilidad de logros futuros) son formas contradictorias y en tensión de lo mismo: de la eficacia (es decir, de los logros).

Las cuatro ideas que acabamos de resumir, aunque parezcan complejas, pecan sin embargo de simplificación excesiva: pueden resumirse en que la satisfacción de las necesidades a las que accedemos por ser ciudadanos son mensurables (como sabemos bien por ser capaces de darnos cuenta de cuándo estamos satisfechos e insatisfechos) y sujetas a la tensión entre presente y futuro (también sabemos que el pan para hoy puede significar hambre para mañana). Pero no es por esto por lo que pecan de simplificación sino porque se refieren a la eficacia en cuanto a las consecuencias –el valor- sin tomar en cuenta su causa: los recursos.

De esto trata la quinta y última idea que hemos considerado en este trabajo y que, a nuestro criterio es su punto central: que el ejercicio del derecho a la satisfacción de necesidades humanas –el valor público- depende del buen uso de recursos escasos. Buen uso significa mayor valor posible por cada unidad de recurso (gestión) y distribución equitativa (política). Mal uso significa dejar de satisfacer necesidades humanas por dilapidación de recursos o inequidad en el

acceso. Buen o mal uso no se refieren a otra cosa que a la eficiencia. No se trata, entonces, sólo de la eficacia sino, también, de la eficiencia con que se la obtenga. Eficacia, por ejemplo, es proporcionar el mayor y más equitativo acceso posible a la energía a ricos y pobres; eficiencia es hacerlo con el menor costo energético posible. Ambas posibilidades se hallan en tensión: el menor costo energético posible seguramente no es el que permite la mayor satisfacción de las necesidades inmediatas, pero es el que más garantiza las mediatas. La ecuación entre eficacia y eficiencia, desde esta perspectiva, es el criterio más poderoso para evaluar el valor público, pues toma en cuenta al mismo tiempo los recursos y los efectos, es decir, las causas y las consecuencias. Esta ecuación puede representarse mediante un único punto en un espacio virtual, el de la matriz llamada, precisamente, de eficacia-eficiencia. Ése es el punto del que trata este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFORD, John** 2003 *Definiendo al cliente en el sector público. Una perspectiva de intercambio social.* Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública
- 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
- FLORKOWSKY, Gary y LIFTON, Donald** 1998 *Evaluación de los incentivos de productividad para el sector público: una revisión,* en "El mejoramiento de la productividad en el sector público", CLAD, Caracas.

- 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.
- HINTZE, Susana** *Reflexiones sobre el conflicto y la participación en la evaluación de políticas sociales* Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, www.top.org.ar, Buenos Aires
- 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.
- Le DUFF, Robert y PAPILLON, Jean-Claude** 1998 *La productividad de los servicios públicos*, en "El mejoramiento de la productividad en el sector público", CLAD, Caracas.
- 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.
- MARTNER, Ricardo** 2000 *Gestión pública y planificación plurianual*, CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago.
- MIN. PLANIFICACIÓN NACIONAL 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 Fiscales
- MORA, Mario** 2003 *El sistema nacional de evaluación de Costa Rica*, en "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática, CLAD, Caracas.
- MORLEY, Elaine** 1991 *Establecimiento y uso de un sistema de medición de la productividad*, en "El mejoramiento de la productividad en el sector público", CLAD, Caracas.
- MOORE, Mark H.** 1994 *Public Value as the Focus of Strategy*. Australian Journal of Public Administration.
- 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.
- O`DONNELL, Guillermo** 2002 *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*, TOP, Biblioteca Virtual TOP, www.top.org.ar, Buenos Aires.
- 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
- SANIN, Miguel Angel** 1999 *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES, Santiago.
- 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