



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

MAESTRÍA EN DIRECCIÓN DE EMPRESAS  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Trabajo de tesis para optar al título de Magister  
Tema:

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS A NIVEL DE  
GESTIÓN DE UN MUNICIPIO. UTILIZACIÓN DE  
HERRAMIENTAS DE CONTROL Y SEGUIMIENTO  
HABITUALMENTE UTILIZADAS EN EL ÁMBITO DE LAS  
EMPRESAS. UN ESTUDIO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA EN LA CIUDAD DE BERISSO

*Autor:* Lic. María Jimena ROSSI  
*Director de tesis:* Mg. Ernesto Fabián BOTANA  
LA PLATA, NOVIEMBRE DE 2017

# Índice

<b>1. Planteo y evaluación del problema</b>	<b>1</b>
<b>2. Objetivos de la investigación</b>	<b>11</b>
<b>3. Alcance de la investigación</b>	<b>12</b>
<b>4. Marco teórico de referencia</b>	<b>14</b>
<b>4.1 Referencias contextuales sobre la temática</b>	<b>14</b>
<b>4.2 Definición de Términos Básicos</b>	<b>16</b>
4.2.1 Evaluación	16
4.2.2 Seguimiento	17
4.2.3 Políticas Públicas	17
4.2.4 Presupuesto	19
4.2.5 Evaluación de políticas públicas	21
<b>4.3 Marco Legal</b>	<b>24</b>
4.3.1 Antecedentes en reformas del Estado	24
4.3.2 Antecedentes en el sistema presupuestario, financiero y de control de las acciones del gobierno	25
4.3.3 Normativa vigente	25
<b>4.4. Antecedentes de la investigación</b>	<b>29</b>
<b>5. Metodología de la investigación</b>	<b>33</b>
<b>5.1. Población y muestra</b>	<b>33</b>
<b>5.2. Tipo de investigación</b>	<b>33</b>
<b>5.3. Técnicas de recolección de datos</b>	<b>34</b>
<b>5.4. Técnicas de análisis</b>	<b>37</b>
<b>6. Resultados de la investigación</b>	<b>43</b>
<b>7. Conclusiones</b>	<b>63</b>
<b>8. Recomendaciones</b>	<b>69</b>
<b>9. Bibliografía</b>	<b>72</b>
<b>11. Anexos</b>	<b>81</b>

# 1. PLANTEO Y EVALUACIÓN DEL PROBLEMA

## **Consideraciones sobre la justificación del tema de tesis**

En el marco del presente trabajo, se entiende por organización a toda unidad social o agrupación humana creada para lograr un propósito o fin, tendiente a contribuir con la satisfacción de alguna necesidad de la comunidad o una parte de ella. Para lograrlo, esta organización cuenta con distintos tipos de recursos (humanos, materiales, de información), realiza actividades, formula políticas, establece reglas y procedimientos, y cuenta con una estructura formal nutrida de determinados mecanismos de comunicación y de dirección previamente estipulados. En tal sentido, las empresas (públicas y privadas) y los organismos de la Administración Pública (de los niveles nacional, provincial y municipal) se incluyen dentro del concepto de organización.

Asimismo, se entiende que el proceso de *Dirección* es uno de los procesos fundamentales, si no el más, llevado a cabo en las organizaciones. El mismo, permite encaminar los recursos y los esfuerzos para perseguir los objetivos y cumplir así con los fines para los que la organización fuera creada. Por tal motivo, este trabajo abordará el proceso de Dirección, particularmente puede identificarse como *Proceso de Dirección en la Administración Pública*, y más específicamente -como en detalle se verá más adelante al presentar los alcances de la investigación- de una Administración Pública de nivel municipal.

Es prudente comenzar presentando la justificación del problema, porque a pesar de tratarse de un trabajo destinado a un programa MBA en dirección “de empresas”, se supone que la temática considerada –de “administración pública”, de gestión de lo público- bien se justifica en virtud de las siguientes cuestiones:

- Con sus particularidades, el proceso organizacional de *Dirección*, de *Gestión*, encuentra similitudes y puntos en común ya sea que la organización objeto de estudio se ubique en ámbito público o privado.
- Las herramientas de gestión cuyo uso o aplicación se evaluarán para un ámbito público, de un municipio, son también las habitualmente utilizadas en el ámbito de las empresas privadas.

- En consecuencia, al plantear la investigación, se parte de la premisa que se están considerando cuestiones de análisis para las que, en su esencia, resulta indistinto que la visión se enfoque desde el Sector Público o desde el Sector Privado.
- Adicionalmente, y en vista de cuáles son los contenidos académicos existentes en el plan de estudios de un programa MBA, también se considera, ya desde el vamos, la premisa de ser perfectamente válido tener al ámbito del Sector Público -y a la función de Gestión de una organización de ese sector- como objeto de estudio de una tesis para una carrera de posgrado, en principio destinado a la gestión de empresas (y máxime si se considera que estas empresas bien pueden ser de capital público).
- Por lo dicho, se supone que el tema elegido para el presente trabajo cumple con la justificación exigida para que sea tema pertinente de Tesis para optar al título de Magíster de Maestría en Dirección de Empresas (FCE-UNLP).
- Como última cuestión sobre el tema elegido, es dable aclarar que por razones laborales la autora de este trabajo disponía, al momento de la elección del mismo, de la información necesaria para abordar la investigación, sea en la forma de acceso a datos de fuente secundaria como de la posibilidad de realizar entrevistas de relevamiento de datos de fuente primaria entre los funcionarios a cargo de la Gestión municipal que se tomó como objeto (ver más adelante apartado 3.-*Alcance de la investigación*). Esta cuestión fue considerada por la propia autora y por la misma área de *Metodología e Investigación* de la maestría, como una oportunidad inmejorable para ser aprovechada en función del cumplimiento del requerimiento de tesis de maestría.

Cumplida la mención inicial, destinada a la elección del tema, se completa su justificación en los siguientes párrafos destinados a la *Definición y evaluación del problema y breve análisis de la postura adoptada*.

## **Definición y evaluación del problema y breve análisis de la postura adoptada**

Establecer mecanismos de evaluación de la gestión de una organización tiene como propósito determinar en qué medida se están cumpliendo las metas fijadas respecto a determinados estándares. En este sentido, la propia evaluación se convierte en una herramienta que permite la mejora continua de la gestión, a partir del hecho de que se obtiene información válida y confiable sobre las consecuencias de acciones específicas, para así optimizar los esfuerzos dentro de la dinámica de consecución de objetivos.

Esta necesidad de evaluar debe contarse entre las preocupaciones a atender a todo nivel de una organización, sea que se trate de un organismo público o bien de una empresa pública o privada, de cualquier tipo y tamaño. Así, toda organización que pretenda demostrar un mínimo de rendimiento efectivo se supone que debe contar con un esquema de evaluación o medición de su gestión.

Cabe considerar que “evaluar” no debe interpretarse como un simple relevamiento de datos, ni es realizar informes con series de datos fragmentados. En este sentido, y en coincidencia con Peter Drucker (2014, p.90), se puede afirmar que “cuantificar ha sido la obsesión en los negocios y en la economía durante los últimos cincuenta años. Los contadores han proliferado con tanta rapidez como los abogados. Pero, pese a ello, no tenemos las mediciones que necesitamos. Ni las ideas ni las herramientas de que disponemos son adecuadas para el control de las operaciones o para el control de la gestión. Y, hasta ahora, no contamos ni con las ideas ni con las herramientas para el control de la economía, es decir, para tomar decisiones económicas”.

Lo que se buscaría entonces es lograr la evaluación con la construcción de indicadores válidos, que sepan cotejar la planificación efectuada, lo presupuestado y los resultados esperados, con datos de lo que efectivamente va ocurriendo en la organización. Esta construcción de información es la que posibilita luego un seguimiento eficaz que indique si se van alcanzando o no los resultados previstos. De esta forma, en una organización con un claro proceso de evaluación deliberadamente implementado no bastaría con conocer el “¿a dónde vamos?”, sino también conocer en profundidad el “¿cómo vamos?”, para

poder dilucidar así en qué momento el desempeño real se desvía de lo planificado y en función de eso poder decidir la intervención necesaria para corregir desvíos respecto de lo planificado.

Haciendo referencia en concreto al sector público, para ya ingresar en materia específica del presente trabajo, resulta oportuno traer a colación el paradigma de la *Nueva Gestión Pública* o *Nueva Gerencia Pública* (NGP), que, para contextualizarlo en términos muy generales, se enmarca en los procesos de reforma del Estado que tuvieron lugar durante la década de los '80 y los '90 en distintos países del mundo (bien puede afirmarse que en los '80 el paradigma supo hacer pie en Estados Unidos e Inglaterra; y ya en los '90 le tocó el turno a la mayoría de los países de América latina). En lo elemental, el modelo recomienda implementar en las organizaciones la *Gestión por resultados*, esquema que, siguiendo a Makon (2000, p.3), "propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad".

Más allá de los debates que pueda generar (cuestión que excede los alcances de este trabajo), el paradigma NGP y la Gestión por Resultados puede interpretarse como un esquema superador del tradicional *Modelo Burocrático*, enfocándose más en la prosecución y evaluación de resultados y no tanto en el análisis del cumplimiento de normas y procedimientos organizacionales característicos de este último.

Con la NGP y la Gestión por Resultados se propone en general que las organizaciones institucionalicen la definición de sus objetivos, desarrollando los indicadores necesarios para medir su desempeño y haciendo uso de las herramientas de medición válidas que sean necesarias para conocer en qué medida se cumple con lo que se ha planificado.

Considerando este marco, y concretamente en las administraciones públicas, se evidencia cada vez más la necesidad de evaluar la forma en que los distintos organismos implementan las políticas públicas, debiendo contar para

ello con el instrumental necesario que permita determinar cuándo una gestión es eficaz; esto es, cuándo cumple con los objetivos formulados, haciendo para ello el mejor uso de los recursos públicos que se le hayan asignado.

En definitiva, se entiende que una gestión pública debe tener la responsabilidad de ejecutar las políticas públicas que se definan, al mismo tiempo que la obligación de rendir cuentas respecto de la forma en que lo hace (responsabilidad y obligación que se magnifican cuando se piensa que los implicados en el proceso son recursos *públicos*). Por ello, es de esperar que siempre existirá la necesidad de analizar y evaluar el desempeño en la gestión, estableciendo los parámetros sobre los cuales medir y definiendo las herramientas de medición que deban utilizarse.

Siguiendo estos lineamientos, cabe preguntarse: En el ámbito municipal definido como objeto de estudio del presente trabajo, ¿hay evidencia de un seguimiento y evaluación de las políticas públicas que se implementan?; y además, de existir tal seguimiento, el mismo ¿promueve la retroalimentación de resultados para lograr corregir la gestión en pos de asegurar su eficacia? Estas cuestiones, junto a las ya expresadas y referidas a la justificación de la temática elegida, habilitan el planteamiento de un problema de investigación para el presente trabajo.

Por tratarse de una postura teórica adoptada para la realización de esta investigación, es oportuno considerar algunas controversias en relación con la apropiación de la NGP en el ámbito de las organizaciones públicas. Al respecto, algunos autores exponen lo que creen es una imposibilidad de implementación de las herramientas que el enfoque propone incorporar para evaluar la gestión del Estado, argumentando que las mismas tienen sus orígenes en la gestión privada, y que las diferentes realidades existentes en las esferas pública y privada inhabilitan de esa forma el uso de tal instrumental. En esta línea, López (2005, p.10) señala que “la nueva propuesta ‘gerencial’ involucra cuestiones de mayor envergadura que la mera aproximación instrumental, concebida en la NGP como requisito central para mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones estatales. (...) las posibilidades de introducir, sostener e implementar una estrategia abarcadora de reforma basada en sus premisas resulta de difícil alcance. (...) por mucho que los reformadores incorporasen

modelos del sector privado a las operaciones del gobierno, el gobierno no es ni será una empresa y su existencia se legitima por la persecución de objetivos de naturaleza diferente a la del mercado privado y la gestión empresarial”. Es decir, según posturas de este tipo, la propia naturaleza de las organizaciones públicas y privadas inhabilitaría un enfoque como el de la NGP, en cuyo caso cada tipo de organización debería perseguir diferentes formatos y soluciones en lo atinente a la necesaria exigencia de evaluar desempeños.

Sin embargo, posturas antitéticas destacan la contribución de lo postulado por la NGP al desarrollo de administraciones públicas, sosteniendo que promueve a las mismas a responder con mayor rapidez ante los cambios que se presentan en la economía y en la sociedad en general. Cabe aclarar que esta postura demanda especial atención en la adecuación de las herramientas al contexto en que las organizaciones públicas se encuentran. Al efecto, la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* introduce la calidad como herramienta para lograr gobiernos efectivos, pero haciendo hincapié en la adecuación de las herramientas al ambiente en el que se implementen. En este sentido, afirma que “la presente Carta constituye un marco de referencia que posibilita el desarrollo de procesos de reforma y racionalización en la Administración Pública iberoamericana mediante el uso de técnicas y herramientas de gestión de calidad en el sector público, las cuales deberán adecuarse a la idiosincrasia de los países iberoamericanos, a las particularidades de sus Administraciones Públicas y a la naturaleza propia del ámbito público” (CLAD, 2008, p.6).

Asimismo, esta necesidad de adecuación también se encuentra en otro documento del CLAD, en el que se detalla que “aun cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial debe indefectiblemente adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público. La especificidad de la organización gubernamental se deriva, en primer término, de la motivación que la guía: en tanto que las empresas buscan obtener lucros, los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público” (CLAD, 1998, p.10).

La posición asumida en el presente trabajo, en línea con las propuestas del consejo científico del CLAD, es la de intentar identificar qué herramientas de



gestión pueden ser aplicadas a distintas organizaciones, siempre que, en ese intercambio y transposición, se contemplen las características particulares en las cuales ellas se encuentran inmersas.

Siguiendo con el análisis de esta temática, es importante mencionar que la Administración Pública Nacional cuenta con una Oficina Nacional de Innovación de Gestión, la cual aplica como herramienta de gestión, un Sistema de Gestión por Objetivos y Resultados. Dentro de las acciones que ejecuta la misma, se encuentra la de dar continuidad al Proyecto de Modernización del Estado.

Esta Oficina, al referirse a la experiencia que produjo la aplicación de esta política pública (Proyecto de Modernización del Estado) afirma que hubo “una mejora tanto en las expectativas de desempeño gerencial como en la articulación entre la alta dirección y las gerencias operativas, y colocó en la agenda pública los tópicos propios de la gestión orientada a resultados” (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2002, p.32).

Por su parte, la mencionada Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008) también propicia a la Gestión por Resultados, y hace referencia, en sus principios inspiradores de una gestión pública de calidad, al Principio de evaluación permanente y mejora continua, donde “una gestión pública de calidad es aquella que contempla la evaluación permanente, interna y externa, orientada a la identificación de oportunidades para la mejora continua de los procesos, servicios y prestaciones públicas centrados en el servicio al ciudadano y para resultados, proporcionando insumos para la adecuada rendición de cuentas” (p.11). Asimismo, afirma que “la gestión pública para resultados requiere la implementación de sistemas de monitoreo, medición y control que permitan un adecuado control, y la toma de decisiones” (p.15).

También podemos encontrar en las normas internacionales de calidad, una aproximación a la idea de evaluación, pasando de modelos donde lo importante era sólo la inspección de lo producido, para llegar a modelos de calidad de excelencia, donde lo importante es la satisfacción de las necesidades y expectativas del cliente, y la única manera de lograrlo es utilizando

eficientemente los recursos, para lo cual resulta imprescindible la planificación, seguimiento y evaluación.

La Norma ISO 9000, tanto en su versión 2008 como en la 2015, enuncia una serie de principios de gestión, entre los cuales caben destacar:

- Enfoque al cliente: por el cual las organizaciones, al depender de sus clientes, deberían comprender las necesidades actuales y futuras de los mismos, satisfacer sus requisitos y esforzarse en exceder sus expectativas.
- Enfoque basado en hechos para la toma de decisión: donde las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información.

Estos principios dan cuenta de la importancia de la planificación y evaluación en toda gestión de una organización. Dentro de la administración pública, muchas organizaciones han implementado un Sistema de Gestión de la Calidad bajo normas ISO 9001, y por tanto, utilizan los conceptos de medición, resultados, indicadores y mejora continua, conceptos involucrados en la presente investigación.

Desde la óptica del presupuesto, también evolucionó y se transformó en una herramienta de planificación; “se pasó del presupuesto que utilizaba exclusivamente variables financieras, reflejando lo que el Estado gastaba, a un presupuesto que debería mostrar lo que el Estado hace con los recursos asignados” (Makón, 2006, p.3). Así surge el presupuesto por programas, cuyo objetivo era “el de contar con un mecanismo técnico que posibilite vincular las políticas, objetivos, metas establecidos en los planes de desarrollo con las políticas, objetivos y metas presupuestarias” (Makón, 2006, p.3).

Del mismo modo, asumiendo cambiantes formas de involucrar a la ciudadanía en la actividad del sector público, surge el modelo de Gobierno Abierto, siendo el mismo “aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (Lorenzo &

César, 2010, p.11). Este modelo se funda sobre tres principios fundamentales: transparencia, participación y colaboración. A los fines de esta investigación, el principio de transparencia es el que cobra relevancia, dado que se fundamenta como “transparencia radical de la acción de gobierno (accountability), los ciudadanos tienen el derecho a conocer en qué se gastan sus impuestos y ya existen posibilidades tecnológicas suficientes para facilitar el acceso a esta información de forma sencilla y clara” (Lorenzo & César, 2010, p.18).

Para no extender en demasía estas menciones que se vienen haciendo (y escapar al objeto de este apartado inicial del trabajo), se puede observar como todos los modelos de gestión que se fueron sucediendo apuntan cada vez más a la necesidad de incorporar herramientas que permitan detectar y comprender las nuevas necesidades de los ciudadanos. Para ello, resulta siempre imprescindible una medición del impacto que las políticas públicas provocan. Y aquí es donde entra en juego la necesidad de contar con una evaluación deliberada, intencional y racional respecto de la persecución de objetivos y la consecución de resultados, en donde el foco sea, insistiendo, la eficacia de las organizaciones públicas y no el análisis de cumplimiento de normas y procedimientos internos a la organización (también útiles, desde ya, pero insuficientes para medir resultados).

Esta necesidad de evaluación debería reflejarse en todos los niveles de gobierno y de las organizaciones públicas, y en especial en el ámbito municipal, en donde la cercanía con lo local cobra especial relevancia para garantizar un seguimiento continuo de la implementación de las políticas destinadas al beneficio de los ciudadanos.

En este marco, la evaluación es una herramienta fundamental para lograr la eficacia de las administraciones, por lo cual es indispensable que se realice en cada una de las fases de las políticas públicas o programas de gobierno.

En síntesis, en este primer apartado se expresaron primero una serie de cuestiones que se entiende hacen a la justificación de la temática elegida para el trabajo, planteando luego el por qué se cree que allí existe un problema a investigar, y definiendo una postura a adoptar en línea con nuevos enfoques

Evaluación de políticas públicas a nivel de gestión de un municipio. Utilización de herramientas de control y seguimiento habitualmente utilizadas en el ámbito de las empresas. Un estudio sobre la Administración Pública en la ciudad de Berisso.

---

referidos a la evaluación del desempeño de la gestión de gobierno en las organizaciones públicas. Paso seguido, corresponde plantear cuáles serán los objetivos de la investigación.

## 2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Planteado y evaluado el problema de investigación, y definido el enfoque desde el que se investigará, a partir de lo cual se considera que existe una justificación para realizar una evaluación de políticas públicas a nivel de un municipio, en un momento dado y en un ámbito municipal determinado, se formulan al respecto los siguientes objetivos de tal investigación:

- Analizar si se realiza en forma deliberada un seguimiento y evaluación de las políticas públicas o programas de gobierno que, con asignación presupuestaria específica, se desarrollan e implementan en la Municipalidad de Berisso.
- Identificar, desde la perspectiva de los funcionarios políticos a cargo de la gestión de los distintos organismos municipales, las herramientas de evaluación que ellos utilizan, así como su utilidad, su vigencia y la apreciación que manifiestan sobre el grado de efectividad de las mismas.

Estos objetivos, junto a los resultados de la investigación, serán la base en la que se sustentarán las conclusiones con las que se cerrará el presente trabajo, por lo que, al momento de llegar a la lectura de las mismas (ver más adelante apartado *7.-Conclusiones*), ellas deberán referenciarse con lo enunciado aquí, en los ítems precedentes.

Por otra parte, es oportuno aclarar que la formulación de objetivos debe considerarse como correspondiente sólo al limitado período de tiempo establecido en los alcances de la investigación (ver a continuación apartado *3.- Alcance de la investigación*), y en nada hace mención a la situación que sobre el mismo objeto de estudio (las herramientas y las rutinas para el control de desempeño sobre los programas y las políticas en el municipio considerado) pueda haberse registrado en momento previos o posteriores al mismo.

### 3. ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

Se establece en este apartado el alcance que se ha definido para la investigación, entendiendo por tal los límites dentro de los cuáles deben considerarse los objetivos formulados, los resultados obtenidos y las conclusiones a las que se ha arribado. Es dable aclarar que el establecimiento de este alcance ha determinado lo central de la cuestión metodológica a partir de la cual se realizó el relevamiento y procesamiento de los datos necesarios para el análisis que se efectuara sobre el objeto de estudio. En su momento, tanto el establecimiento del alcance como la decisión de qué tipo de metodología de investigación utilizar contaron con la aprobación del área de Metodología e Investigación de la Maestría en Dirección de Empresas (MBA-FCE-UNLP), lo que habilitó la puesta en marcha, desarrollo y culminación del presente trabajo de tesis.

Entonces, se enuncia a continuación el detalle que hace al alcance mencionado:

- El trabajo se centra en una investigación sobre políticas públicas y programas de gobierno que cuentan con asignación presupuestaria en la Municipalidad de Berisso.
- La limitación temporal se establece en el período de gestión de Gobierno municipal comprendido por los años 2013 y 2014. En otras palabras, en el período de tiempo de la ejecución presupuestaria correspondiente a esos dos años.
- Se considera como perspectiva de análisis el detalle presupuestario de los dos años mencionados, y la visión que sobre el objeto de estudio han expresado en el relevamiento de datos los funcionarios políticos responsables de la ejecución presupuestaria.
- Se define como limitación geográfica a la ciudad de Berisso, lo que limita los programas y las políticas públicas consideradas a aquellas que se entiende tienen efecto sólo en el ámbito municipal de la misma, excluyendo así cualquier plan o proyecto de interés

compartido con municipios vecinos que pueda llegar a existir en el período considerado.

Presentados el planteo y evaluación del problema de investigación, los objetivos que fueran formulados y el alcance de la misma, se expone ahora una breve referencia al marco teórico utilizado en el trabajo.

## 4. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

Este apartado presenta cuatro secciones. Una primera en la que se presentan los antecedentes contextuales de la temática, para situar la investigación en el contexto actual del Sector Público. En una segunda sección, se exponen una serie de definiciones sobre los elementos presentes en este trabajo, necesarias para comprender y unificar ciertos criterios sobre algunos conceptos, tales como Evaluación, Seguimiento, Políticas Públicas, Presupuesto y Evaluación de políticas públicas. En la tercera sección, se hace referencia al marco legal en el cual se encuentra inmersa la investigación, considerando los antecedentes en cuanto a reformas del estado, el sistema presupuestario, financiero y de control de las acciones del gobierno, como así también la normativa legal vigente en nuestro país. Por último, se presentan algunas referencias, breves y puntuales, de investigaciones similares con las que aquí se comparte perspectivas de análisis o referencias a la temática abordada.

### 4.1 Referencias contextuales sobre la temática

Para abordar este trabajo es importante primero enmarcar la temática en el contexto actual del Sector Público en todos sus niveles de gobierno.

Al respecto, cabe mencionar los informes anuales del Banco Mundial de los años 1997 y 1998, donde se planteó la importancia de que los Estados mejoren su calidad institucional y su efectividad, entendiendo que un Estado efectivo es el mejor acompañamiento e impulso de un proceso de crecimiento y desarrollo económico. Es en ese marco en el que se delinearon las llamadas reformas de *segunda generación* (Oszlak, 1999), llamadas a mejorar “desde adentro” la calidad institucional de lo público. Según este autor, estas reformas suponen la implementación de nuevas tecnologías administrativas y un fuerte contenido cultural. Muchas de las transformaciones que están implicadas en este conjunto de reformas implican también una transformación de los propios valores de la administración.

A nivel internacional, el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) resulta ser referencia ineludible. Puntualmente, en sus *Declaraciones, Consensos y Cartas Iberoamericanas* publicadas, se encuentra



la *Declaración de Lisboa*, de julio de 1998, en la que fueron presentadas líneas generales de orientación para promover reformas del Estado, destacando entre sus postulados que:

- “la importancia del rol de la Administración Pública reside en su capacidad de dar cuerpo a las funciones del Estados de forma eficaz y eficiente...”
- “la introducción de una cultura de gestión pública, orientada por criterios de eficiencia y eficacia supone el establecimiento de objetivos claros y cuantificables...”.

El mismo organismo, en 2003, publica la *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, documento en el que se establece como uno de los principios rectores de todo sistema de función pública la “eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas públicas...”

En nuestro país, el proceso de Reforma del Estado tuvo principio de ejecución a través del dictado de las Leyes N° 23.696 y 23.697 del año 1989. El primer intento de reformas de segunda generación a nivel nacional fue la llamada Ley N° 24.629, que otorgaba al Poder Ejecutivo facultades especiales y determinadas, destinadas a completar el esquema de reformas. Esta norma mencionaba que la Administración nacional iniciaría una serie de transformaciones tendientes a modernizar el Estado, donde las herramientas y lineamientos estarían orientados a poner en marcha la responsabilidad por el cumplimiento de resultados, los contratos con compromiso en base a objetivos, la definición de estándares de calidad para determinados servicios, y la evaluación del desempeño para el personal, sus incentivos y capacitación, entre varias otras cuestiones.

Con el cambio de administración en el año 2001 se produce el lanzamiento del Plan de Modernización del Estado (Decreto N° 103/01 bajo el título Plan Nacional de Modernización). Dicho plan consideraba que “Tanto la normativa que atribuía al Jefe de Gabinete de Ministros la facultad de establecer acuerdos-programa con las instituciones públicas como el Plan de Modernización del Estado entraron en desuso, aunque no dejaron de tener vigencia jurídica. Ello ocurrió, entre otras razones, por las limitaciones de presupuesto, que restringieron la instrumentación de las flexibilidades

presupuestarias que el sistema contemplaba como estímulos a la productividad institucional” (Ossorio, 2007, p.31).

Por su parte, el año 2003 fue el “comienzo de una nueva situación institucional, a partir de la cual se adaptaron y adecuaron los componentes del Proyecto de Modernización del Estado, que encuentran continuidad parcial en las acciones que actualmente [año 2007] ejecuta la Oficina Nacional de Innovación de Gestión de la Subsecretaría de la Gestión Pública. Los subsistemas de responsabilización – tales como Carta Compromiso con el Ciudadano- o los de gestión estratégica -como el planeamiento estratégico y operativo y la arquitectura organizacional- se encuentran en plena aplicación y son fiel reflejo del modelo de gestión por resultados” (Ossorio, 2007, p.31).

Para culminar con estas sintéticas referencias contextuales, surge nuevamente la mención del modelo de Gestión por Resultados, de la Nueva Gestión Pública (NGP), el que se enmarca en una suerte de descentralización, una separación entre las áreas formuladoras de políticas y las áreas ejecutivas que definen los grandes lineamientos, proponiendo una mayor autonomía de las áreas encargadas de gestionar e implementar dichas políticas en la práctica.

En este marco, “el énfasis en una gestión orientada a resultados y la necesidad de rendir cuentas por el uso de los recursos empleados, así como de aprender de la experiencia, ha generado un creciente interés en la evaluación como una disciplina que contribuya a estas demandas” (Feinstein, 2007, p.19).

## **4.2 Definición de Términos Básicos**

Se definen en este sub-apartado una serie de términos útiles para interpretar la investigación.

### **4.2.1 Evaluación**

Para abordar el análisis de la evaluación de las políticas públicas o programas de gobierno, es necesario haber realizado previamente una planificación, es decir un “cálculo que precede y preside la acción” (Matus, 1998, p.47). Se debe entonces programar las acciones en pos de objetivos previamente definidos, los cuales surgen de un diagnóstico de la situación problemática. Una vez realizada

esta planificación es cuando cobra sentido la evaluación, en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas.

Siguiendo estos lineamientos, el diccionario de la Real Academia Española, define a la *evaluación*, en términos amplios, como la acción de “estimar, apreciar o calcular el valor de algo” (2017). La evaluación es así un proceso sistemático, aplicable a cualquier actividad, proyecto, programa, estrategia, política, tema, sector u organización. Dicho proceso es continuo, integral, sistemático y objetivo, y se utiliza para determinar hasta qué punto fueron logrados los objetivos u estándares previamente determinados.

#### 4.2.2 Seguimiento

Es necesario hacer una distinción entre la definición de seguimiento y evaluación. Realizar un *seguimiento* consiste en recopilar y analizar información de lo que va sucediendo mientras se va ejecutando la política o programa que se esté analizando, a fin de poder tomar acciones inmediatas para corregir cualquier desviación.

En tanto, *evaluar*, va más allá del seguimiento. Significa comparar los datos recopilados con la planificación realizada, los objetivos establecidos y el impacto generado.

Tanto el seguimiento como la evaluación se relacionan con resultados identificados previamente en una planificación. Ambos establecen el logro de los resultados esperados y proporcionan una base de datos para la toma de decisiones correctivas.

En concordancia con lo desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo*, “la evaluación complementa el seguimiento al proporcionar una valoración independiente y profunda de lo que funcionó y lo que no funcionó, y por qué ha sido así”.

#### 4.2.3 Políticas Públicas

Se puede definir a las *políticas públicas* como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los

problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Saez, 1997, p.281).

También se las puede definir como un “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (Oszlak, 1995, p.112).

Las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno detecta la existencia de un problema. Asimismo, es importante destacar que se relacionan unas con otras, que se concatenan para lograr el fin último que es la satisfacción de la ciudadanía.

Las políticas públicas se traducen en programas o proyectos que atacan al problema que está sucediendo y se quiere solucionar. Entonces, hay que identificar primero el problema y luego definir la política pública acorde; luego de ello surgen los programas que hacen a esa política pública.

Según Tamayo Sáez (1997), el proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.



Figura 1: Ciclo de construcción de las políticas públicas

Fuente: Manuel Tamayo Sáez. El análisis de las políticas públicas

Este análisis de las políticas públicas tiene carácter cíclico, esto es, los resultados obtenidos retroalimentan el proceso en un permanente recomenzar del ciclo.

#### 4.2.4 Presupuesto

En la presente investigación, se analizaron las políticas públicas o programas de gobierno que cuentan con *asignación presupuestaria*, y que fueran desarrolladas en la Municipalidad de Berisso. Es por tal motivo que surge la necesidad de definir algunos conceptos relacionados. A saber:

La concepción tradicional, sostenía la idea que el presupuesto era la expresión, en términos financieros, de lo que el gobierno pretendía llevar a cabo en un período anual. En su concepción moderna, el presupuesto adquiere carácter integral, estableciéndose como un proceso por medio del cual se elabora, expresa, aprueba, coordina y evalúa un programa de gobierno.

Siguiendo esta concepción, el presupuesto no sólo se concibe como la expresión financiera del programa del gobierno, sino que también es una expresión más amplia y explícita del mismo, siendo un instrumento útil para la

programación económica y social, al reflejar la política presupuestaria para el sector público.

El presupuesto es el instrumento que permite alcanzar la coherencia entre los fines y/o objetivos delineados por el gobierno con los medios o recursos destinados a ellos, y expresa sistemáticamente la forma y las acciones que encarará la autoridad política para cumplir sus objetivos en forma efectiva y eficiente.

El *presupuesto por programas* “es la herramienta que nos va a permitir vincular la producción pública, todo aquello que nosotros queremos poner a disposición de los ciudadanos para satisfacer sus demandas y para mejorar su calidad de vida, y transformarlos en cantidades de productos, insumos y asignaciones financieras para financiar esas producciones públicas” (Rigo, 2009, p.16)

Los *clasificadores presupuestarios* son instrumentos que agrupan los recursos y gastos según determinados criterios, los mismos se utilizan para registrar la información de la actividad pública.

Hay varios tipos de clasificadores:

- a) institucional,
- b) por rubros de recursos,
- c) por objeto del gasto,
- d) por localización geográfica,
- e) por tipo de moneda,
- f) por fuente de financiamiento
- g) por categoría programática.

Asimismo, los siguientes tipos surgen de combinar dos o más clasificadores:

- h) por finalidad y función,
- i) por naturaleza económica de recursos,
- j) por naturaleza económica de gastos,
- l) por procedencia de recursos.

Para la investigación objeto de esta tesis, se utilizó el clasificador por *categoría programática*. El mismo, implica la asignación de recursos a cada una

de las categorías programáticas del presupuesto (programa, subprograma, proyecto, actividad y obra).

Esta clasificación permite identificar los recursos que se requieren para posibilitar la producción de los bienes y servicios intermedios y terminales por parte de las instituciones públicas.

Siguiendo los lineamientos de Valle, Belén y Pacheco Carricondo (2011), el presupuesto por programas “es una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido. La misma facilita la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria, en términos reales y financieros” (p.14).

Se parte de una planificación clara, donde se definen los objetivos que se pretende alcanzar con el presupuesto asignado y las metas expresadas en productos terminales, es decir, cuantificables.

Así como el presupuesto es una planificación de lo que va a ocurrir en un período determinado, el cual es aprobado para llevarse a cabo en el transcurso estipulado, la *ejecución presupuestaria* “es la movilización de la administración pública a efectos de llevar a cabo las acciones y procesos necesarios de utilización de los recursos reales y financieros que posibilitan lograr los productos –bienes o servicios- en la cantidad y calidad adecuada y en el tiempo y lugar previstos, empleando la tecnología correspondiente, teniendo presentes los criterios de eficiencia y eficacia, necesarios en todo proceso productivo” (Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2015, p.114)

La ejecución anual se divide en períodos intermedios, que permite relacionar los gastos producidos, con los recursos planificados y con los efectivamente asignados. Así, se puede realizar un seguimiento y ajustes en los desvíos identificados.

#### *4.2.5 Evaluación de políticas públicas*

Si nos introducimos en el tema planteado por esta investigación, es importante también definir la *evaluación relacionada con las políticas o programas*. Así, la

“evaluación de programas y proyectos sociales es una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura” (Nirenberg, 2003, p.32).

Dicha evaluación proporciona al sector público, y especialmente a la institución de referencia, información fundamental para la mejora continua de su accionar, así como también para la rendición de cuentas.

“El proceso de evaluación viene a ser como la imagen en un espejo del proceso de planificación: mientras la planificación mira hacia adelante, plantea previsiones de la acción en los escenarios posibles y deseables, la evaluación enfatiza la mirada hacia atrás –más lejos o más cerca, pero siempre hacia atrás–, buscando aprender de lo hecho, de los errores y los aciertos, valorando lo positivo y lo negativo, para poder recomendar giros o refuerzos de una acción futura” (Nirenberg, 2003, p.31).

Respecto a la importancia de la planificación, como una posible etapa de evaluación, numerosos trabajos lo referencian. La Red Argentina de Evaluación – EvaluAR, en su trabajo *Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina*, realizó encuestas a distintos referentes en el tema políticas, gestión pública, planificación y evaluación, en el ámbito del Estado Nacional. Las mismas concluyen que “no se puede concebir la planificación sin la evaluación. Es la relación entre conocimiento y acción. Es necesario integrar y articular planificación, gestión y evaluación. Además de incidir en la calidad institucional en términos de resultados, la evaluación integrada a la planificación ordena los diferentes aspectos de la gestión, por ejemplo, el desempeño de las personas” (Aquino, 2016, p.15).

En resumen, y en línea con las definiciones anteriores, podríamos coincidir que la evaluación de las políticas públicas proporciona información acerca del funcionamiento, desempeño y resultados de las mismas, detectando discrepancias o brechas entre lo sucedido y su rendimiento esperado, teniendo en cuenta además su contribución al alivio del problema que le dio origen.



Además de proporcionar la información mencionada, en cuanto a la eficiencia y a los beneficios que las políticas o programas generan, la evaluación fortalece la rendición de cuentas, al traducir en información precisa los resultados obtenidos por el gobierno.

En términos conceptuales hay acuerdo en la literatura en que la evaluación tiende a referirse o enfocarse a la última etapa de un proceso. En realidad, lo fundamental es establecer un mecanismo de “evaluación global” que abarque todas las actividades que se desarrollan desde que una política pública es planificada y diseñada, hasta que la misma complete su tiempo de ejecución. Rossi y Freeman (1989) formulan esta definición como “la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social” (p.14).

Existen diversos tipos de evaluación: informal y formal; interna y externa; ex ante, intermedia y ex post; participativa y autoevaluación; etc.

Siguiendo los lineamientos de las fases de las políticas públicas de Tamayo Sáez (1997), se pueden identificar nueve modelos de evaluación según la instancia en que se encuentre la política. Así podemos identificar:

FASES DEL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	TIPOS DE EVALUACIÓN
<b>1. Identificación y definición del problema</b>	* Evaluación anticipada * Evaluación de evaluabilidad * Evaluación de necesidades
<b>2. Formulación y adopción de una alternativa</b>	* Evaluación teoría y diseño * Evaluación de viabilidad política/contexto
<b>3. Implantación de la alternativa adoptada</b>	* Evaluación de implantación * Evaluación de seguimiento de programas
<b>4. Evaluación de los resultados</b>	* Evaluación de impacto * Evaluación de calidad

Tabla 1: Modelos de evaluación según las fases de las políticas públicas

Fuente: Manuel Tamayo Sáez. El análisis de las políticas públicas

## **4.3 Marco Legal**

### *4.3.1 Antecedentes en reformas del Estado*

El proceso de Reforma del Estado tuvo principio de ejecución a través del dictado de las Leyes N° 23.696 y 23.697. Dicho proceso fue concebido como una sucesión de etapas tendientes a perfeccionar el aparato estatal en la búsqueda de efectividad y eficiencia en las prestaciones para la comunidad.

En 1996 se sanciona la Ley N° 24.629, que otorga al Poder Ejecutivo facultades especiales y determinadas, destinadas a completar el esquema de Reforma. Esta ley hace referencia a conceptos tales como reorganización administrativa, eficiencia, disminución de costos, mejoramiento de los recursos públicos y de la calidad de los servicios destinados a los usuarios y la comunidad.

La ley N°24.629 y el Decreto 928/96 sentaron las bases preliminares de un instrumento de gestión por resultados al instituir la obligatoriedad del diseño de planes estratégicos por parte de los organismos descentralizados, y postular un nuevo rol del Estado con varios ejes principales como son: la orientación al ciudadano, la medición de resultados y participación de los recursos humanos.

Consecuencia de la aplicación del Decreto 928/96 se aprobaron los planes estratégicos de algunos organismos descentralizados.

Las reformas en el sistema de gestión y gerenciamiento de los organismos públicos se vincularon estrechamente con la política de recursos humanos que se implantó a través del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) mediante el Decreto 993, sancionado en 1991, y sus modificatorios. El SINAPA estableció una estructura escalafonaria nueva que propició la profesionalización del sector público.

En 2013, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) creó el Programa de Evaluación de Políticas Públicas, por Resolución 416, una iniciativa que apunta a fortalecer las capacidades técnicas, políticas y administrativas del Estado en materia de evaluación y a mejorar la adecuación entre los objetivos, recursos y productos de la política pública y entre los resultados, objetivos e impactos sobre el conjunto de la sociedad.

#### *4.3.2 Antecedentes en el sistema presupuestario, financiero y de control de las acciones del gobierno*

La Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, sancionada en 1992, organizó la administración financiera gubernamental con el establecimiento de sistemas, órganos rectores, competencias y funciones.

En el año 1999 se sancionó la Ley de Solvencia Fiscal N° 25.152, que centró el análisis en la calidad del gasto público.

#### *4.3.3 Normativa vigente*

La Red Argentina de Evaluación – EvaluAR, publicó a principios del 2016 el Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina, donde se observa, entre otros hallazgos, la normativa nacional vigente en la temática:

Relevamiento de normativas nacionales								
Nivel	Tipo de normativa	Codificación	Organismo emisor	Año	Contenido	Alcance	Vi-gencia	Aplica-bilidad
Nacional	Ley	Ley 24.156 de Administración Financiera	Congreso Nacional	1992	Crea el Sistema de Seguimiento Físico-Financiero, define las responsabilidades de las distintas partes interesadas, e indica los tipos de actividades de MyE que deben realizarse.	Ministerio de Economía	Si	AE
		Ley N° 24.354 (Sistema Nacional de Inversiones Públicas)	Congreso Nacional	1994	Crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, estableciendo sus objetivos y alcances. Determina las funciones del órgano responsable del sistema y de las oficinas de los organismos nacionales encargadas de elaborar proyectos de inversión pública. Fija la forma de integración del Plan Nacional de Inversión Pública. Delimita los tipos de proyectos que deberán cumplimentar el estudio de factibilidad e impacto ambiental	Ministerio de Economía	Si	AE
		Ley 25.152 (Administración de los Recursos Públicos)	Congreso Nacional	1999	Crea el Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto. Establece los Acuerdos Programa.	Jefatura de Gabinete de Ministros	Si	AE
	Decreto	Decreto 229/2000 (Carta Compromiso con el Ciudadano)	Poder Ejecutivo	2000	Crea el programa y define sus características básicas, incluyendo la necesidad de evaluar el cumplimiento de las metas previamente acordadas por las agencias.	Jefatura de Gabinete de Ministros	Si	AE

Nacional	Decreto	Decreto 103/2001 (Plan Nacional de Modernización)	Poder Ejecutivo	2001	Autoriza al Jefe de Gabinete a premiar a las agencias que cumplan exitosamente con las metas de sus Acuerdos-Programas a través de diferentes tipos de incentivos.	Jefatura de Gabinete de Ministros	Si	AE
		Decreto 992/2001 (Sistema Adm. de Unidades Ejecutoras de Programa)	Poder Ejecutivo	2001	Creación de un sistema de administración de Unidades Ejecutoras de Programa para la gestión de un determinado programa presupuestario.	Jurisdicciones o entidades del régimen Acuerdos-Programa art. 5 Ley 25.152 o celebrados con Secretaría Modernización del Estado.	Si	AE
		Decreto 1836/2009 Dirección Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)	Poder Ejecutivo	2009	La Dirección funciona en la órbita del Consejo Nacional de Políticas Sociales. Sus principales acciones son: Instalar y operar un sistema de información, evaluación y monitoreo de los programas sociales nacionales. Concretar y coordinar la evaluación de programas sociales en el marco de la gestión integral orientada a resultados.	Presidencia de la Nación	Si	AP
		Decreto 22/2011 (Modificación del organigrama de la JGM)	Poder Ejecutivo	2011	Establece como objetivos de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la JGM: Entender en el proceso de monitoreo y evaluación de la ejecución de las políticas públicas.	Jefatura de Gabinete de Ministros	Si	AE

Nacional					Coordinar con los distintos organismos de la APN la articulación de los sistemas de evaluación sectoriales. Desarrollar un sistema de seguimiento de los programas de gobierno, estableciendo indicadores clave de las políticas prioritarias para la toma de decisiones.			
	Resolución	Resolución N°416/2013 (Programa de Evaluación de Políticas Públicas)	Poder Ejecutivo	2013	Ejes de acción: Sensibilización e institucionalización. Directrices e investigación aplicada. Desarrollo de capacidades y capacitación. Evaluación de políticas públicas.	Jefatura de Gabinete de Ministros	Si	AE
	Decisión Administrativa	Decisión Administrativa N°20 8/4/2002 DiNIECE	Poder Ejecutivo	2002	Aprueba la estructura organizativa del MEN en la que aparece la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Su estructura definitiva aprobada por Resolución N° 1111/2010. Misión: brindar información oportuna y de calidad para la planificación, gestión y evaluación de la política educativa y facilitar el acceso a la información pública.	Ministerio de Educación	Si	AE

Tabla 2: Normativa nacional vigente en la temática

Fuente: Red Argentina de Evaluación – EvaluAR. Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina

#### **4.4. Antecedentes de la investigación**

En los últimos años se han analizado y realizado varios trabajos respecto a la temática abordada por esta investigación, con fuerte basamento conceptual e historicista. Las mismas han sido consultadas y tomadas como base para continuar las líneas de investigación.

✓ A nivel internacional, se puede mencionar el trabajo realizado por Jorge Kaufmann, Mario Sanginés y Mauricio García Moreno: *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*.

En la mencionada investigación se analiza la segunda aplicación del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) diseñado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este instrumento, con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD), analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas:

- planificación
- presupuesto
- gestión financiera pública
- gestión de programas y proyectos
- seguimiento y evaluación

El mismo, investigó a nivel nacional, los avances y la situación actual de estos cinco pilares en la administración central de 24 países de América Latina y el Caribe mediante la comparación de los datos obtenidos por el SEP en 2007 y en 2013 (Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay).

Los hallazgos que se puede observar de la investigación son: “durante el período 2007-2013 hubo una mejoría global del pilar de Seguimiento y Evaluación. No obstante, el progreso experimentado no ha sido suficiente como para sostener que existen sistemas instalados en la mayoría de los países de la región. Lo que se observa es que un grupo mayoritario de países está realizando esfuerzos para diseñar y poner en funcionamiento dichos sistemas” (Kaufmann,

Sanginés & Moreno, 2015, p.217) ...” en el caso del componente de evaluación de la gestión gubernamental, ha habido algunos avances en el diseño de instituciones para efectuar evaluaciones, así como también en la normativa de la evaluación de las políticas o programas gubernamentales, pero se ha progresado muy poco en la realización y el uso de evaluaciones” (Kaufmann, Sanginés & Moreno, 2015, p.219).

A modo de resumen, se extrae el gráfico con los países analizados por la investigación:

Sistemas de seguimiento de la gestión pública según uso y grado de institucionalización en 2013				
Uso del sistema de seguimiento	<b>Alto</b> Se usa para tomar decisiones técnicas, administrativas y presupuestarias	----	----	Chile
	<b>Medio</b> Se usa para tomar decisiones de alto nivel	----	Costa Rica, Ecuador	Brasil, Colombia, México
	<b>Bajo</b> No se usa, o se usa poco, para corregir el cumplimiento de metas	El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago	Argentina, Uruguay	----
	<b>Bajo</b> El sistema está empezando a implementarse	<b>Medio</b> El sistema está institucionalizándose y se están elaborando los instrumentos y las metodologías	<b>Alto</b> El sistema está institucionalizado y cuenta con metodologías e instrumentos debidamente formalizados	
	<b>Grado de institucionalización del sistema de seguimiento</b>			

Tabla 3: Uso y grado de institucionalización del Sistemas de seguimiento de la gestión pública

Fuente: Jorge Kaufmann, Mario Sanginés y Mauricio García Moreno. Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe



✓ Para el caso también de *América Latina*, en 2003, Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi, publican *Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión pública*.

Las autoras realizaron un estudio de casos de los sistemas de evaluación en diferentes países de América Latina (Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, México y Chile entre otros países) cuyos resultados fueron presentados en el año 2007. En ese estudio se advierte que al momento la situación era bastante dispar, con niveles de desarrollos de los sistemas de evaluación y perspectivas generales muy diferentes entre sí.

“En Argentina se han llevado a cabo experiencias de evaluación de algunas de las políticas públicas más importantes de los últimos 10 años, como lo son la Asignación Universal por Hijo y el Programa Conectar Igualdad, y se ha creado el Programa de Evaluación de Políticas Públicas, cuyos principales desafíos son articular a las diferentes áreas estatales con competencia en evaluación y fortalecer las capacidades del Estado para tal materia.”

✓ En *Argentina*, en el 2011, Paula Amaya publicó *Evaluar las políticas para fortalecer al Estado y la transformación social: la experiencia de evaluación del Plan Conectar Igualdad en el Ministerio de Cultura y Educación de Argentina*.

En la investigación, Amaya analiza como una “buena práctica” el caso de evaluación que se desarrolló en el Programa Conectar Igualdad, donde el Ministerio de Educación de la Nación convoca a un conjunto de once universidades nacionales distribuidas en todo el territorio nacional, con el propósito de evaluar el programa.

Asimismo, a *nivel nacional*, se presentó a principios del 2016 por la Red Argentina de Evaluación – EvaluAR el *Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina*.

Se advierte en esta investigación, respecto a la normativa vigente a nivel nacional, que no existe un sistema integral de evaluación de políticas públicas que sirva de base para una unificación de criterios en cuanto a objetivos, alcance, responsabilidades, etc. Asimismo, “del conjunto de normas analizadas se desprende que los sistemas están orientados más al seguimiento de la inversión

y a la supervisión del gasto y de la ejecución de los fondos públicos que a la evaluación de las políticas públicas” (Aquino, Amaya & Arias, 2016, p.18).

Este documento analiza el diseño de 33 programas y planes sociales nacionales “para comprender hasta qué punto las políticas públicas nacionales incorporan elementos y crean las condiciones necesarias para favorecer el monitoreo y evaluación de los resultados de la gestión pública” (Aquino, Amaya & Arias, 2016, p.19). Asimismo, se desarrolla las experiencias relacionadas con evaluación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en las provincias de Córdoba, Mendoza, Corrientes y Salta.

Si bien existen diversas investigaciones sobre la temática abordada en la investigación de referencia, como las mencionadas en los párrafos precedentes, se puede observar que las mismas, son investigaciones en otros países del mundo, en América Latina, a nivel nacional y provincial, y en algunos programas específicos, pero ninguno se enfoca en lo local, con la importancia de su posible replicabilidad.

Tal como lo resultante de la investigación realizada en el Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina, “se enuncia que todavía no existe una instancia de evaluación de la integralidad de las políticas sino, por el contrario, que todas corresponden a políticas, programas o procesos intermedios” (Aquino, Amaya & Arias, 2016, p.14).

En este sentido, aquí se plantea investigar sobre el tema del cual no se han encontrado antecedentes empíricos referentes a la evaluación de políticas públicas o programas de gobierno en la Municipalidad de Berisso.

Es necesario aclarar que este trabajo no pretende ser un relevamiento acabado en la materia, sino que constituye una primera aproximación que servirá de base para una futura investigación más profunda.

## 5. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

En este apartado se expone el diseño metodológico elegido en función al enfoque teórico expuesto y a los objetivos de la investigación que se han formulado. La elección por parte de la autora contó con la supervisión y aprobación del área de *Metodología e Investigación* de la Maestría.

### 5.1. Población y muestra

Se definió como unidad de análisis a todas las políticas públicas o programas de gobierno que, con su debida asignación presupuestaria, se implementaron en todas las unidades orgánicas integrantes de la Municipalidad de Berisso, en el período 2013-2014. Se entiende por unidad orgánica a todas las partes de la organización que forman el organigrama de la misma.

Asimismo, se efectuaron entrevistas a los funcionarios que en el período de tiempo analizado se encontraban a cargo de la gestión de dichas unidades. Para la realización de estas entrevistas, se utilizó como metodología un *muestreo intencionado o de conveniencia*, el que consistió en seleccionar a individuos específicos para la realización de las mismas. En base a este muestreo fueron seleccionadas *personas clave*, capaces de ayudar en la búsqueda de información relevante, seleccionando para ello en forma directa e intencional a los funcionarios y agentes que más conocimiento demostraban en la temática bajo estudio y en los asuntos bajo interés del investigador.

Con la utilización de este método de muestreo se pretendió garantizar la disponibilidad de la información necesaria para afrontar los análisis exigidos por la investigación, así como también la debida calidad y riqueza de los datos de fuente primaria.

### 5.2. Tipo de investigación

La investigación que se realizó es de tipo descriptiva. Como aclaración previa, es dable destacar que en este tipo de estudios se busca “desarrollar una imagen o fiel representación (descripción) del fenómeno estudiado a partir de sus características. Describir en este caso es sinónimo de medir. Medir variables o conceptos con el fin de especificar las propiedades importantes de comunidades,

personas, grupos o fenómenos bajo análisis. El énfasis está así en el estudio independiente de cada característica, por lo que es posible que de alguna manera se integren las mediciones de dos o más características con el fin de determinar cómo es o cómo se manifiesta el fenómeno” (Grajales, 2000, p.2).

Entonces, se pretende con esta investigación diseñar una metodología de diagnóstico y evaluación, que represente un antecedente y punto de partida para la realización de investigaciones futuras.

Con el desarrollo del marco teórico anteriormente definido, las entrevistas –del tipo *semiestructuradas*- realizadas a personas clave del organismo, el análisis de documentos y la observación directa, se intentó obtener un diagnóstico de los métodos de seguimiento y evaluación utilizados para las políticas o programas con asignación presupuestaria, generando un análisis y evaluación con la retroalimentación entre los modelos teóricos, la información aportada por los entrevistados y la obtenida del análisis de los documentos de la organización.

### **5.3. Técnicas de recolección de datos**

El tipo de investigación cualitativa, como la del presente trabajo, se caracteriza por ser flexible y elástica, lo que implica que, al momento de realizarse, el estudio queda sujeto a posibles replanteos o ajustes, sea por la aparición de cuestiones no previstas originalmente como por el surgimiento de nuevos ámbitos de indagación que puedan descubrirse. En este aspecto, se reconoce que “el componente cualitativo exige un ir y venir entre los datos y la teoría, y de ésta a aquellos que suelen modificar a lo largo de la investigación tanto los aspectos conceptuales, como los sujetos de investigación.” (Gallart, 1992, p.115).

Al realizarse esta investigación en particular se consideró tanto la utilización de fuentes primarias como secundarias, buscando enriquecer las fuentes de datos por medio de una combinación de ambos tipos. En este sentido, es oportuno recordar que “las fuentes primarias de recolección de datos están constituidas por los insumos considerados por el investigador a partir de los cuales elaborará sus datos, y dependerán del tipo de investigación que se plantee, la cual puede suponer realización de entrevistas, observaciones, análisis de documentos, formatos audiovisuales, encuestas. [Por el contrario],

las fuentes secundarias han sido producidas por otros investigadores, organismos o equipos, y también pueden incluirse productos periodísticos, acervos audiovisuales, creaciones literarias, etc.” (Retamozo, 2014, p.28).

Las técnicas de recolección de datos para llevar adelante la presente investigación se determinaron en función de los objetivos planteados. A continuación, se detallan las técnicas de recolección de datos utilizadas, como así también la descripción de su utilidad en la investigación:

### *Entrevistas en profundidad*

Una parte importante de la investigación se desarrolló utilizando la técnica de la entrevista, entendida como “una conversación en la que y durante la que, se ejercita el arte de formular preguntas y escuchar respuestas” (Olabuénaga, 2012, p.165).

La entrevista en profundidad “es una técnica para obtener que un individuo transmita oralmente al entrevistador su definición personal de una situación” (Olabuénaga, 2012, p.166), donde el “investigador es el instrumento de la investigación, y no lo es un protocolo o formulario de entrevista. El rol implica no sólo obtener respuestas, sino también aprender qué preguntas hacer y cómo hacerlas” (Taylor y Bogdan, 1987, p.101).

De los distintos tipos de entrevista, se utilizó la denominada semiestructurada o de final abierto, en la cual se preparó un guion flexible con un conjunto de asuntos o tópicos a investigar, según los objetivos planteados, con algunas preguntas de carácter ejemplificador. La preparación del guion permite que los temas claves sean considerados durante la entrevista, pero no requiere que las preguntas se realicen textualmente ni que el orden sea el establecido. Asimismo, la dinámica de la entrevista posibilita modificar las preguntas, en función de las respuestas y pedirle al informante que reflexione de manera abierta sobre determinados temas.

Como consecuencia, se tuvieron en cuenta recomendaciones derivadas de la bibliografía consultada como ser: escuchar al entrevistado, no sesgar, repreguntar si la respuesta no fue clara, generar un clima de empatía.

La guía utilizada en la entrevista contó con preguntas de carácter orientativo, distribuidas en cuatro (4) tópicos: planificación, ejecución, evaluación y experiencia.

### *Investigación documental*

Otra fuente de obtención de datos es la revisión de información secundaria (fuentes documentales sobre los casos, documentos institucionales, fuentes periodísticas).

Se define como documento, a todo soporte de información que dé cuenta de hechos, fenómenos y manifestaciones de la realidad. Los mismos pueden ser oficiales o personales y, como fuente de información secundaria, no fueron realizados por el investigador.

Olabuénaga (2012) expone que “el análisis de contenido no es otra cosa que una técnica para leer e interpretar el contenido de toda clase de documentos y, más concretamente, de documentos escritos” (p.192), y que dicha lectura debe realizarse de modo sistemático, objetivo, replicable y válido. “A todos estos ‘textos’, en realidad, se los puede ‘entrevistar’ mediante preguntas implícitas y se les puede ‘observar’” (p.74).

En esta investigación, el análisis de documentos se realizó sobre el estudio de: las Programaciones Anuales y Trimestrales de Metas por Programas de los ejercicios 2013 y 2014, las Ejecuciones Físicas Trimestrales de las mismas, y la Programación Anual y Trimestral de Metas del año 2015.

Asimismo, se analizaron los documentos que se presentan junto con la ejecución presupuestaria que dan cuenta del motivo de los desvíos ocurridos, llamados Causas de Desvíos en la Ejecución de Metas, tanto para el período 2013 como para el 2014.

Dado que el análisis de contenido tiene como propósito “la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción (o eventualmente de recepción), con la ayuda de indicadores (cuantitativos o no)” (Bardin, 1991, p.29), de los documentos analizados, se establecieron ciertos indicadores capaces de mostrar cierta conducta a la hora de la planificación de las políticas o programas, así como también de su posterior seguimiento y evaluación.

Finalmente se utilizaron, tanto para el análisis de las entrevistas como para el abordaje de los documentos, la técnica de relaciones, que se ocupa de

“abordan relaciones entre los diversos elementos del discurso dentro de un texto” (De Souza Minayo, 1997, p.193), y la técnica del análisis de la evaluación o representacional, que tiene como objetivo medir, en esta investigación, las actitudes del entrevistado y “permite hacer inferencias sobre el emisor, su contexto y su ambiente” (De Souza Minayo, 1997, p.194).

#### **5.4. Técnicas de análisis**

“El proceso de análisis no debe ser considerarse una etapa diferente de la investigación sino una actividad reflexiva que influya en toda la recolección de los datos, la redacción, la recolección adicional, etc. El análisis entonces no es la fase final del proceso de investigación sino que debe verse como parte del diseño de la misma y de la recolección de datos. El proceso de investigación, del cual el análisis es un aspecto, es cíclico.” (Coffey y Atkinson, 2003, p. 7).

En este sentido, y de acuerdo con los objetivos planteados para esta investigación, se desarrollan a continuación las técnicas de análisis abordadas.

##### *Análisis de documental:*

1. En una primera etapa se procedió a la recopilación de la Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas de los años 2013 y 2014, como así también la Ejecución Física Trimestral de las mismas, y las Causas de desvíos en la Ejecución. Asimismo, se consiguió la Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas de 2015, sólo para ampliar la comparación cuando de programación anual se trate.
2. Luego, se realizó una lectura horizontal y analítica de la documentación recopilada.
3. Para sistematizar los datos y lograr un mejor análisis, se volcaron los mismo en soporte digital.
4. Posteriormente, se confeccionaron indicadores que describan la relación de los datos en los distintos trimestres y años, para determinar en forma objetiva la variabilidad de los mismos. Respecto al año 2015, si bien no se encuentra dentro de los alcances de esta investigación,

sólo se utilizó la Programación de Metas de inicio del año, a fines de establecer la relación mencionada.

A continuación, se presenta la Tabla de indicadores que se utilizaron para realizar la investigación:

Análisis de los programas y metas por año:

Denominación	Fórmula	Fuente
Porcentaje de metas donde la programación fue igual a la ejecución (anual)	Sumatoria de metas donde la programación fue igual a la ejecución / total de metas del año	Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas de los años 2013 y 2014 Ejecución Física Trimestral de metas de los años 2013 y 2014
Porcentaje de metas donde la programación fue igual a la ejecución (trimestral)	Sumatoria por trimestre de metas donde la programación fue igual a la ejecución / total de metas del año	Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas de los años 2013 y 2014 Ejecución Física Trimestral de metas de los años 2013 y 2014
Dispersión de las metas en relación con la diferencia entre lo programado y lo ejecutado	Valor porcentual de la diferencia entre lo programado y lo ejecutado en cada meta para cada año	Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas de los años 2013 y 2014 Ejecución Física Trimestral de metas de los años 2013 y 2014
Porcentaje de metas donde la diferencia entre lo programado y lo ejecutado varía en un 25%	Sumatoria de metas donde la diferencia entre programación y ejecución fue mayor al 25% / total de metas del año	Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas de los años 2013 y 2014 Ejecución Física Trimestral de metas de los años 2013 y 2014
Porcentaje de metas que mantuvieron igual la programación anual pese a detectarse una dispersión entre lo programado y lo ejecutado de un 25% el año anterior	Sumatoria de metas donde la diferencia entre programación y ejecución fue mayor al 25% y la programación del año siguiente se mantuvo igual / total de metas del año	Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas de los años 2013 y 2014 Ejecución Física Trimestral de metas de los años 2013 y 2014
Porcentaje de metas donde la diferencia entre lo programado y lo ejecutado varía en un 50%	Sumatoria de metas donde la diferencia entre programación y ejecución fue mayor al 50% / total de metas del año	Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas de los años 2013 y 2014 Ejecución Física Trimestral de metas de los años 2013 y 2014



Porcentaje de metas que mantuvieron igual la programación anual pese a detectarse una dispersión entre lo programado y lo ejecutado de un 50% el año anterior	Sumatoria de metas donde la diferencia entre programación y ejecución fue mayor al 50% y la programación del año siguiente se mantuvo igual / total de metas del año	Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas de los años 2013 y 2014 Ejecución Física Trimestral de metas de los años 2013 y 2014
---	--	--

Tabla 4: Indicadores utilizados para el análisis anual de programas y metas

Fuente: elaboración propia

#### Análisis de la comparación anual de los programas y metas:

Denominación	Fórmula	Fuente
Porcentaje de metas que tuvieron igual programación anual en los años 2013 y 2014	Sumatoria de metas con igual programación anual en los años 2013 y 2014 / total de metas que se ejecutaron en ambos años	Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas de los años 2013 y 2014
Porcentaje de metas que tuvieron igual programación anual en los años 2014 y 2015	Sumatoria de metas con igual programación anual en los años 2014 y 2015 / total de metas que se ejecutaron en ambos años	Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas de los años 2014 y 2015
Porcentaje de metas que tuvieron igual programación anual en los años 2013, 2014 y 2015	Sumatoria de metas con igual programación anual en los años 2013, 2014 y 2015 / total de metas que se ejecutaron en los tres años	Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas de los años 2013, 2014 y 2015
Porcentaje de metas que tuvieron igual programación en los años 2013 y 2014, analizado trimestralmente	Sumatoria de metas con igual programación trimestral en los años 2013 y 2014 / total de metas que se ejecutaron en ambos años	Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas de los años 2013 y 2014
Porcentaje de metas que tuvieron igual ejecución en los años 2013 y 2014, analizado anualmente	Sumatoria de metas con igual ejecución anual en los años 2013 y 2014 / total de metas que se ejecutaron en ambos años	Ejecución Física Trimestral de metas de los años 2013 y 2014
Porcentaje de metas que tuvieron igual ejecución en los años 2013 y 2014, analizado trimestralmente	Sumatoria de metas con igual ejecución trimestral en los años 2013 y 2014 /	Ejecución Física Trimestral de metas de los años 2013 y 2014

	total de metas que se ejecutaron en ambos años	
Porcentaje de metas que tuvieron igual programación y ejecución en los años estudiados, analizado anualmente	Sumatoria de metas con igual programación y ejecución anual en los años 2013 y 2014 / total de metas que se ejecutaron en ambos años	Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas de los años 2013 y 2014 Ejecución Física Trimestral de metas de los años 2013 y 2014
Porcentaje de metas que tuvieron igual programación y ejecución en los años estudiados, analizado trimestralmente	Sumatoria de metas con igual programación y ejecución trimestral en los años 2013 y 2014 / total de metas que se ejecutaron en ambos años	Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas de los años 2013 y 2014 Ejecución Física Trimestral de metas de los años 2013 y 2014

Tabla 5: Indicadores utilizados para el análisis anual comparativo de programas y metas

Fuente: elaboración propia

5. Una vez obtenidos los resultados de las distintas relaciones, se procedió a realizar un análisis transversal de los documentos.
6. En esta instancia fue cuando se incorporó al análisis, el documento referido a las causas de los desvíos de las metas, para identificar las razones argumentadas por el organismo, así como también para realizar un análisis de las mencionadas causas.
7. Este último documento se analizó de forma individual en cada uno de los trimestres, a fin de determinar su utilización.
8. Finalmente, se procedió a la interpretación de los datos resultantes y se expusieron en forma narrativa, con el uso adicional de la representación gráfica que brinda una visualización rápida y clara de la situación.

Entre las ventajas obtenidas por la utilización de esta técnica, se pueden mencionar:

- Fácil acceso, si bien la información no se encuentra disponible en la página web del organismo, la misma es información pública.
- Gran volumen de datos en poco tiempo.

- No reactividad, es decir que, al tratarse de material documental elaborado en su medio natural de interacción social, no se producen las reacciones que puede provocar el investigador cuando éste es parte de la investigación.
- Exclusividad, ya que el contenido informativo de estos documentos suele ser único, ya que difiere del que podría haberse obtenido mediante otras técnicas de obtención de datos.
- Historicidad, estos materiales documentales permitieron reconstruir la historia de los diferentes momentos por los que atravesaron las políticas o programas incluidos en los años alcanzados por esta investigación, y de esta forma, lograr una mayor comprensión al analizarlas.

Por otro lado, la utilización de la investigación documental tiene algunas limitaciones que se evidenciaron en su utilización:

- La propia naturaleza secundaria de la información hace que ésta no esté producida directamente para nuestra investigación, sino que fue elaborada con otros fines, lo que genera rigideces y limitaciones en su uso.
- La interpretabilidad múltiple y cambiante del material genera que los documentos puedan variar de significado a lo largo del tiempo, o no coincidir la interpretación del autor con la del investigador o futuros lectores.
- Carencia de datos sobre temas específicos de la investigación que no pueden obtenerse por ser un instrumento estático.

*Análisis de las entrevistas en profundidad:*

1. Como etapa inicial del análisis, se realizó una lectura horizontal y analítica de las entrevistas.
2. Luego, se analizaron los resultados de todas las entrevistas, realizando una lectura transversal, que permitió identificar los fragmentos comunes a cada uno de ellos, así como también datos que se consideraron relevantes para esta investigación.

3. Una vez relevadas las entrevistas, se procedió a juntar los fragmentos con similitudes en segmentos, utilizando un soporte digital para facilitar el análisis.
4. Por último, con los datos reunidos, se procedió a la interpretación de cada segmento, para luego realizar un proceso analítico de integración de los resultados y exponerlos de manera narrativa según el orden establecido en la guía que se utilizó para las entrevistas.

En el marco de esta investigación, la utilización de esta técnica permitió:

- La obtención de una gran riqueza informativa, en las palabras y enfoques de los entrevistados.
- La oportunidad de clarificación y seguimiento de preguntas y respuestas, en un marco de interacción más directo, personalizado, flexible y espontáneo que la entrevista estructurada o la encuesta.
- El acceso a información no documentada, como el caso de las interpretaciones personales de hechos ocurridos o experiencias en la temática.

Respecto a limitaciones detectadas, se pueden mencionar:

- El tiempo que conlleva la realización de las entrevistas, incluida la preparación de las mismas, la organización de agenda, teniendo en cuenta que los entrevistados se encontraban en funciones, el traslado, la realización propiamente dicha y el posterior tratamiento y análisis.
- La reactividad que se produce entre el entrevistado-investigador.
- No permitió observar las actividades en su contexto natural.

## 6. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación, hasta este punto, ha abordado distintos capítulos. A modo de resumen de la secuencia de trabajo se exponen aquí una breve enunciación respecto de los mismos:

- Se planteó un problema de investigación con su respectiva evaluación, definiendo el mismo como la evaluación de las políticas públicas o programas de gobierno en el Sector Público.
- Se formularon los objetivos para la investigación: 1) Analizar si se realiza un seguimiento y evaluación de las políticas públicas o programas de gobierno que se desarrollan e implementan con asignación presupuestaria en la Municipalidad de Berisso; 2) Identificar, según la percepción de los funcionarios políticos que transitoriamente ejercen funciones de gestión, las herramientas de evaluación que utilizan, su utilidad, su vigencia y su apreciación al respecto.
- Se definió el alcance del trabajo, especificando que se investigaron las políticas públicas o programas de gobierno que cuentan con asignación presupuestaria en el período 2013-2014 en la Municipalidad de Berisso;
- Se desarrolló el marco teórico de referencia, abordando los antecedentes contextuales en la temática, la definición de términos básicos para una lectura unificada, el marco legal de referencia y una breve descripción de antecedentes de estudios previos en la temática abordada;
- Se describió la metodología utilizada en el estudio, a fin de ubicar la lectura con los caminos que se han transitado para acceder a la información y su respectivo proceso de análisis.

En este capítulo se presentan los resultados obtenidos en la investigación para terminar, en el siguiente apartado, con las conclusiones y recomendaciones de la misma.

Los resultados se presentarán siguiendo la metodología descrita en el apartado anterior, estructura que fue planteada para el relevo de la información de la que se extraen. En este sentido, se presentarán los resultados obtenidos

Evaluación de políticas públicas a nivel de gestión de un municipio. Utilización de herramientas de control y seguimiento habitualmente utilizadas en el ámbito de las empresas. Un estudio sobre la Administración Pública en la ciudad de Berisso.

por el análisis documental, y luego el resultante de las entrevistas en profundidad.

### **Análisis de documental**

En una primera etapa, se analizó la Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas de los años 2013 y 2014 y su Ejecución Física Trimestral.

Para el análisis de estos documentos, se desarrollaron una serie de indicadores que permitieron describir la relación de los datos en los distintos trimestres y años, para determinar en forma objetiva la variabilidad de los mismos.

Es importante destacar que las programaciones de metas no cuentan con un texto explicativo de lo que se quiere conseguir con las metas planteadas y los programas abordados, solo se cuenta con información del nombre de la meta propiamente dicha, la unidad de medida y su programación trimestral.

A modo de ejemplo se expone a continuación un extracto de la Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas del año 2013:

 Municipalidad de Berisso	R.A.F.A.M.	Hoja: 1 de 111
<b>PROGRAMACIÓN ANUAL Y TRIMESTRAL DE METAS POR PROGRAMAS</b>		
Jurisdicción: 1110100000 - Departamento Ejecutivo Subjurisdicción: 1110102000 - Secretaría de Gobierno <b>Programa: 27 - PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA CULTURA</b> Unidad Ejecutora: 2 - Secretaría de Gobierno		30/06/2016 11:40  Form. 13 Programación y Reprogramación de la Ejecución  Presupuesto: 2013
<i>PRIMER TRIMESTRE</i>		

Fecha	Tipo	Cód.	Meta Denominación	Cód.	Unidad de Medida Denominación	Programado Año 2.013	Programado Trimestre I	Programado Trimestre II	Programado Trimestre III	Programado Trimestre IV	Total Anual
04/01/2013	P	555	Muestras, present y asist	124	UNIDADES	50,00	0,00	15,00	15,00	20,00	50,00
04/01/2013	P	597	Viajes en Colectivo	75	VIAJES	400,00	40,00	120,00	120,00	120,00	400,00
04/01/2013	P	523	Ejecucion Murales	124	UNIDADES	12,00	1,00	3,00	4,00	4,00	12,00
04/01/2013	P	600	Coberturas Periodisticas	253	COBERTURAS	70,00	10,00	20,00	20,00	20,00	70,00
04/01/2013	P	558	T.B.A. LA PCIA. LOCAL	16	PARTICIPANTES	400,00	0,00	400,00	0,00	0,00	400,00
04/01/2013	P	599	Talleres	16	PARTICIPANTES	1,500,00	0,00	1,500,00	0,00	0,00	1,500,00

Figura 2: Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas

Fuente: extracción de la Programación Anual y Trimestral de metas por programas del año 2013 de la Municipalidad de Berisso

A continuación, se presentan los resultados obtenidos.

### **Análisis de los programas y metas por año**

La Municipalidad de Berisso, en los años analizados, contaba con cinco (5) Secretarías creadas por el Decreto 458/02. A su vez, desarrollaba trece (13) programas, distribuidos entre las Secretarías según el siguiente cuadro:

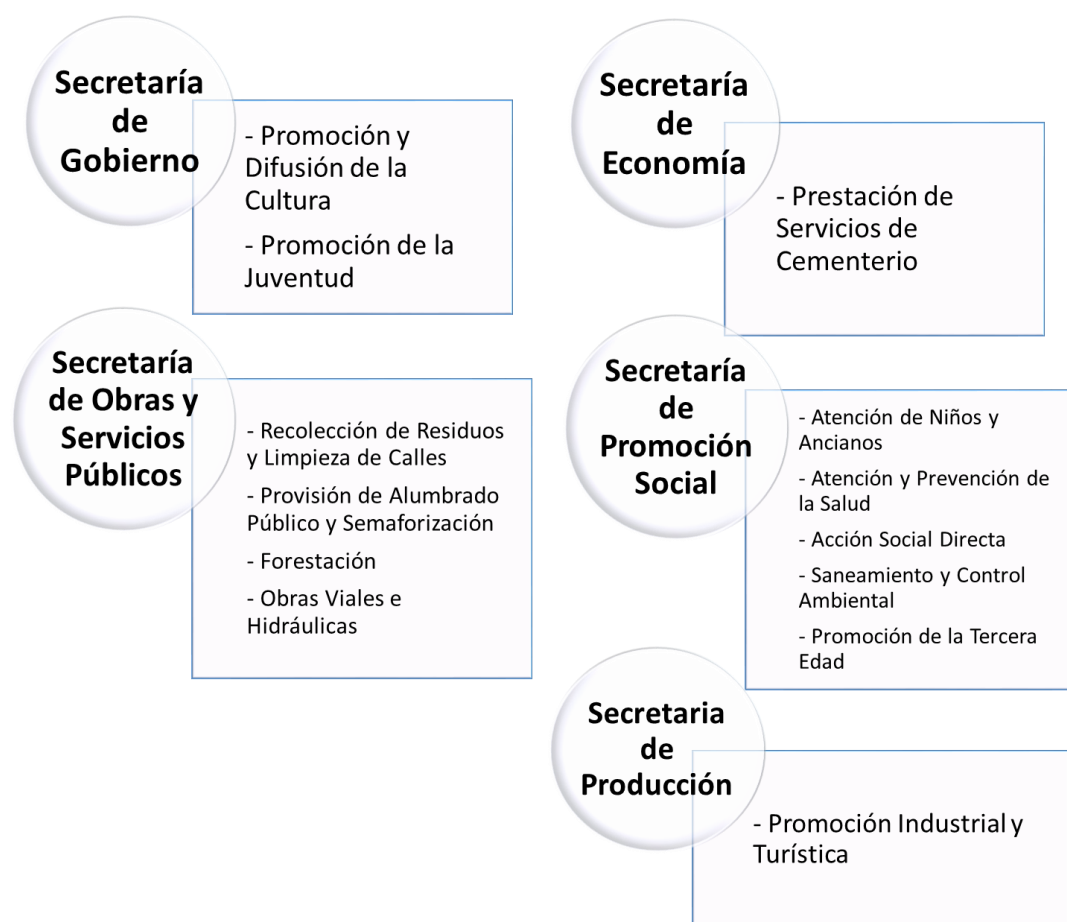


Figura 3: Programas por Secretarías de la Municipalidad de Berisso año 2013 y 2014

Fuente: elaboración propia

Es importante señalar que los programas se mantuvieron en los dos (2) años analizados.

A su vez, cada programa se compone de metas, las cuales se programan anual y trimestralmente en el documento analizado. Dado que la programación y su posterior ejecución trimestral se efectúa en relación con las metas

mencionadas, para esta investigación se utilizaron las mismas como variables a analizar en los indicadores construidos y el análisis correspondiente.

En el año 2013 se observa que se presupuestaron 186 metas y en el 2014 fueron 167. Se trata de metas correspondientes a los programas referidos en el cuadro precedente.

Con los datos de la programación y ejecución de las metas, se construyeron los siguientes indicadores:

*- Porcentaje de metas donde la programación fue igual a la ejecución*

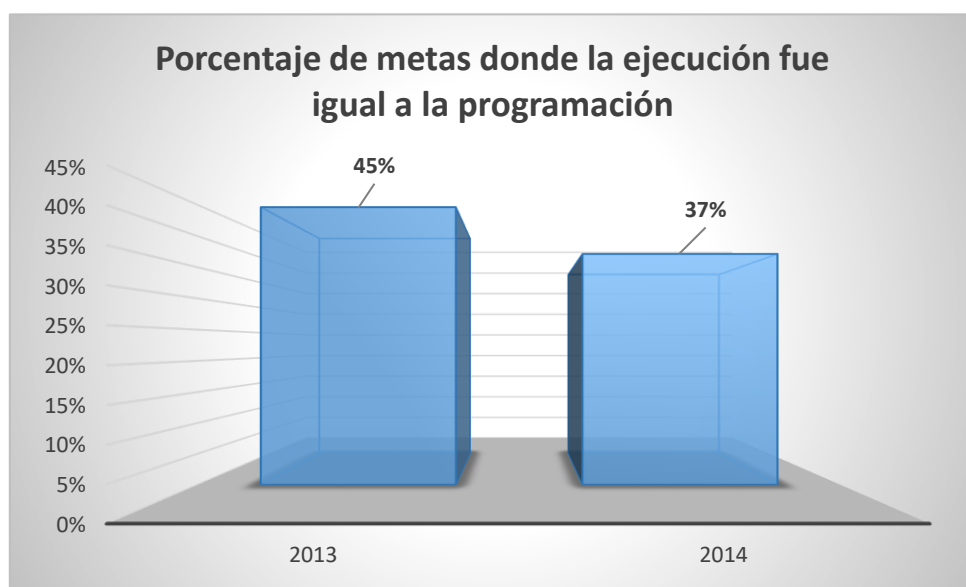


Gráfico 1: Porcentaje de metas con programación igual a la ejecución (análisis anual)

Fuente: elaboración propia

Este indicador se construyó con el fin de reflejar la cantidad de metas en las cuales el total de lo programado anual fue igual a lo ejecutado en el mismo período.

Como se puede apreciar en el gráfico precedente, del total de metas presupuestadas (186) en el año 2013, 83 coincide el monto anual presupuestado con su posterior ejecución, es decir un 45%. Lo mismo ocurre para el año 2014, donde de 167 metas programadas, en 62 coincide el monto anual presupuestado con su posterior ejecución, es decir un 37%.



- El mismo análisis puede realizarse teniendo en cuenta también *la programación y ejecución de metas en forma trimestral*.

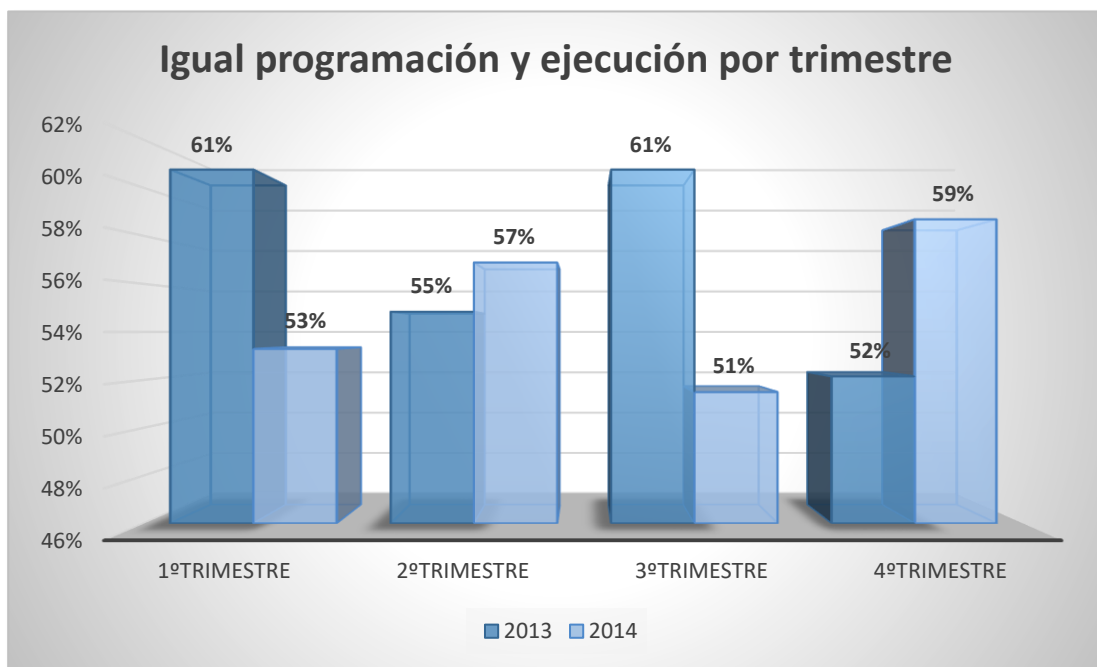


Gráfico 2: Porcentaje de metas con programación igual a la ejecución (análisis trimestral)

Fuente: elaboración propia

En el gráfico, se observa que, al analizar trimestralmente, el porcentaje de igualdad entre programado y ejecutado aumenta, con valores de 52% a 61% en 2013, y de 51% a 59% en 2014. Cabe aclarar que trimestralmente se va ajustando la programación del período siguiente en base a la planificación que de la situación pueda surgir. Es decir, que la programación no es estática, sino flexible y programable trimestralmente, al momento de la ejecución del trimestre pasado.

- *Dispersión de las metas en relación con la diferencia entre lo programado y lo ejecutado*

Este indicador, a diferencia del anterior, pretende visualizar la dispersión porcentual que en cada año se presentaron entre lo programado y ejecutado de cada meta.

Para la representación de este indicador en el año 2013, no se representaron 5 metas debido a que la dispersión era tal que no dejaba apreciar

la variabilidad del resto de las metas. Las metas no incluidas oscilaron entre 348% y 1720% de diferencia entre lo programado y lo ejecutado.

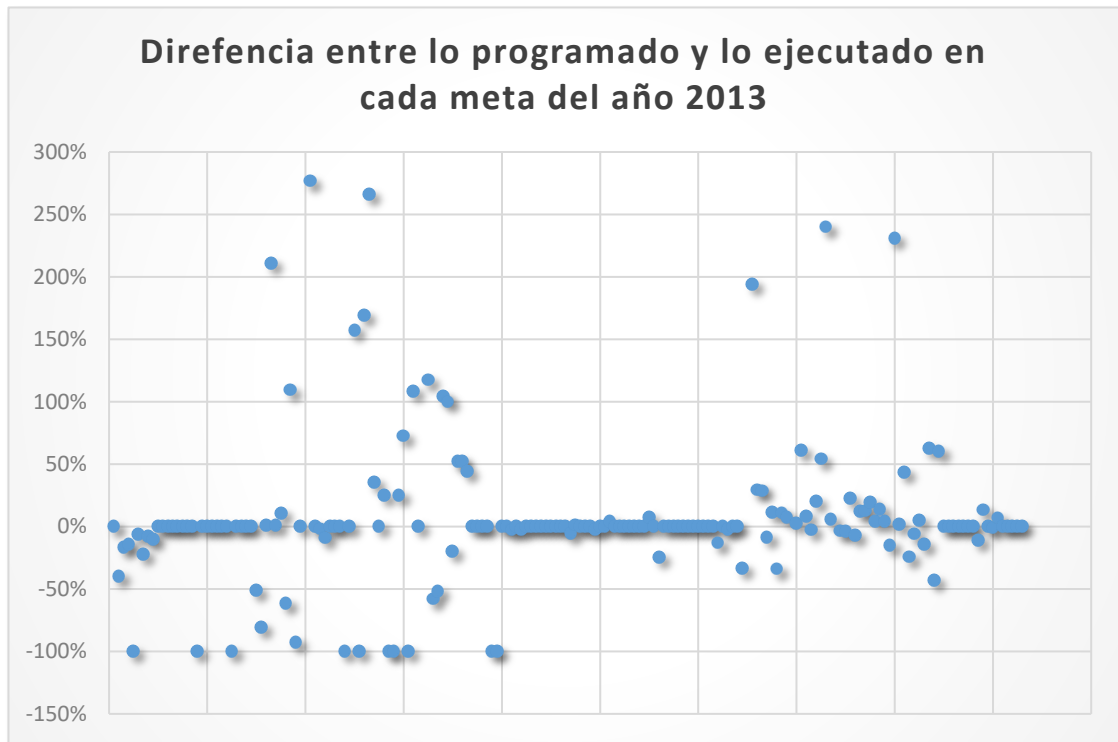


Gráfico 3: Dispersión de las metas en relación con la diferencia entre lo programado y lo ejecutado año (2013)

Fuente: elaboración propia

Como se puede apreciar, y a pesar de no haber incluido en el gráfico las metas que tuvieron un valor extremo, se observa una gran cantidad de metas con un alto valor de dispersión.

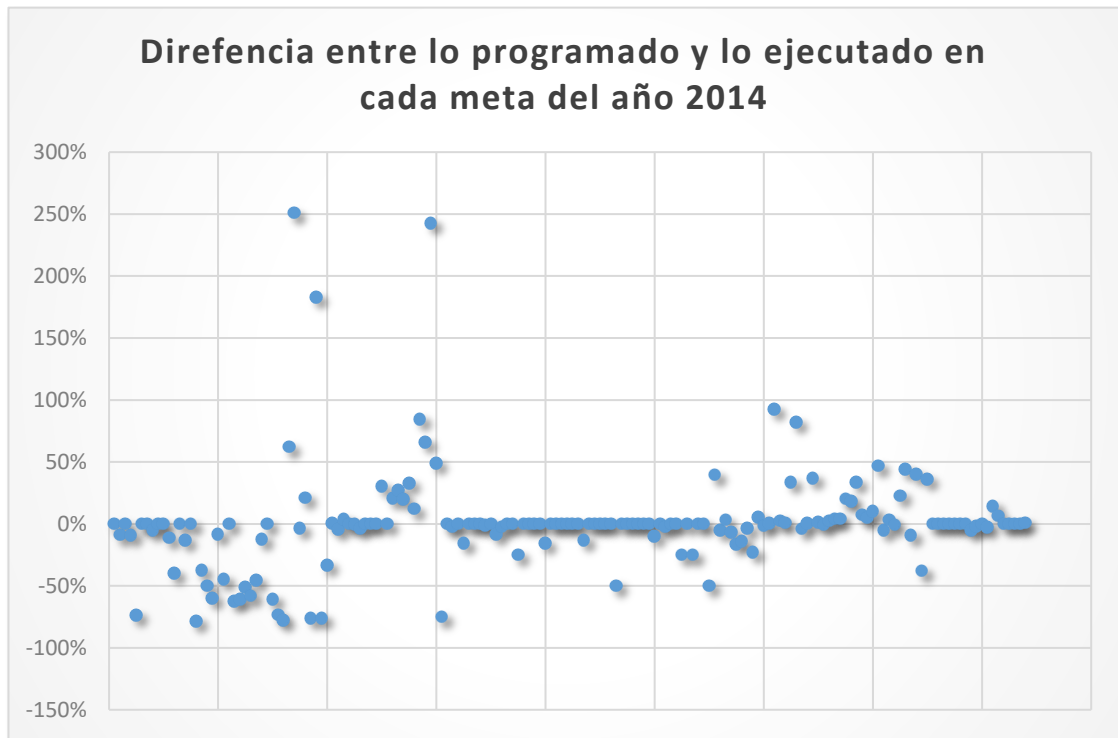


Gráfico 4: Dispersión de las metas en relación con la diferencia entre lo programado y lo ejecutado (año 2014)

Fuente: elaboración propia

Para el año 2014, si bien hay una gran cantidad de programas con una alta dispersión, la misma fue menor a la visualizada en el año 2013.

*- Porcentaje de metas donde la diferencia entre lo programado y lo ejecutado varía en un 25%*

Este indicador pretende mostrar el porcentaje de metas donde la dispersión entre programación y ejecución superó el 25%.

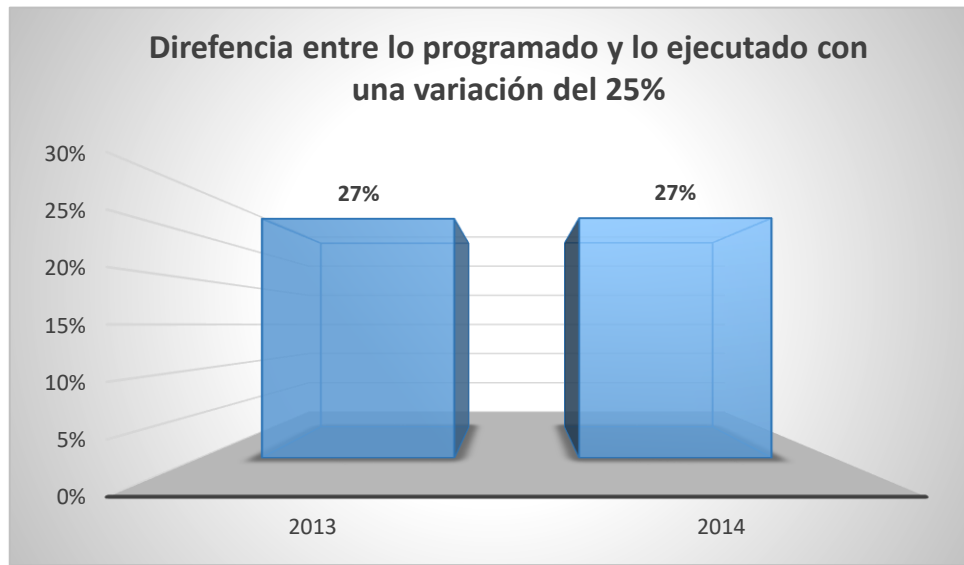


Gráfico 5: Porcentaje de metas con variación del 25% en la diferencia entre lo programado y lo ejecutado

Fuente: elaboración propia

Se observa en el gráfico precedente que, en el año 2013, un 27% de las metas tuvieron una dispersión mayor al 25% entre lo programado y ejecutado. Se puede agregar que el 5% de las metas que sufrió tal dispersión mantuvieron igual la programación al año siguiente (2014) a pesar de la variación.

Del mismo modo, en el año 2014 también el 27% de las metas tuvieron una dispersión mayor al 25% entre lo programado y ejecutado. A diferencia del año anterior, el 27% de las metas mantuvieron igual la programación al año siguiente (2015), independientemente de la variación del 25% entre lo programado y lo ejecutado.

Asimismo, el 14% de las metas que en 2013 tuvieron una dispersión mayor al 25% entre lo programado y ejecutado, también se vio esa variación en las mismas en el 2014.

- *Porcentaje de metas donde la diferencia entre lo programado y lo ejecutado varía en un 50%*

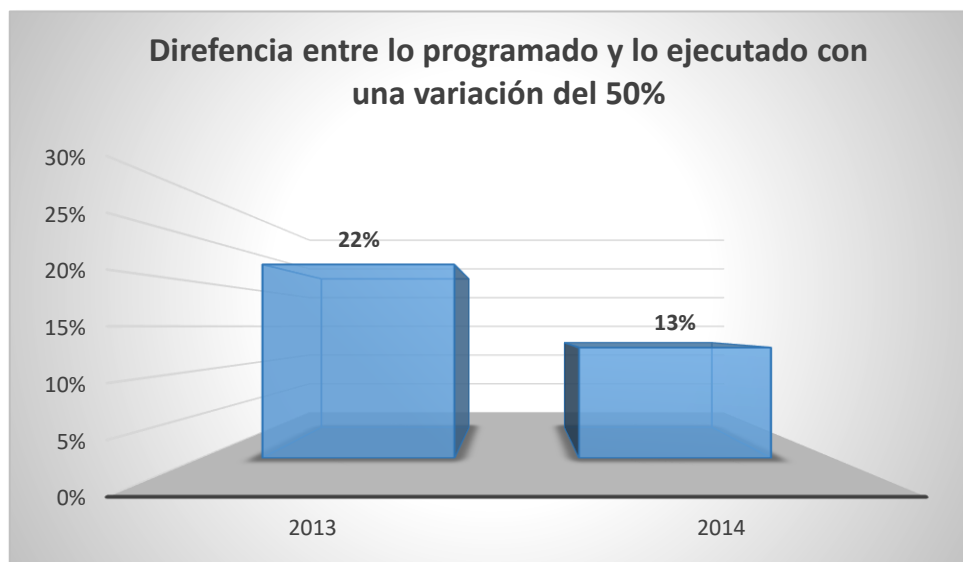


Gráfico 6: Porcentaje de metas con variación del 50% en la diferencia entre lo programado y lo ejecutado

Fuente: elaboración propia

Realizando el mismo análisis que con el indicador anterior, pero aumentando el nivel de variación entre lo programado y ejecutado en más de un 50%, se obtuvieron los siguientes resultados:

En el año 2013, el 22% de las metas tuvieron una variación mayor al 50%. Asimismo, el 4% de las metas mantuvieron igual la programación al año siguiente (2014) a pesar de la variación

En el año 2014, el 13% de las metas tuvieron una variación mayor al 50%; del mismo modo, sólo el 2% de las metas mantuvieron igual la programación al año siguiente (2015) independientemente de la variación del 50% entre lo programado y lo ejecutado.

Por último, el 7% de las metas que en 2013 variaron en 50% entre lo programado y lo ejecutado, también se ve esa variación en las mismas en el 2014.

### **Análisis de la comparación anual de los programas y metas**

Si bien se mantuvieron los 13 programas en los años analizados (2013 y 2014), y se presupuestaron 186 metas en el 2013 y 167 en el 2014, la cantidad de metas que se mantuvieron en ambos años fueron 164.

Del mismo modo, y a sólo efecto de poder realizar una comparación, se analizó la Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas del año 2015, en la misma, se observa la siguiente estructura programática:



Figura 4: Programas por Secretarías de la Municipalidad de Berisso año 2015

Fuente: elaboración propia

Aquí se visualiza que la cantidad de programas en el año 2015 es, al igual que los años anteriores, también de 13, pero se agrega el programa “Sistema de Seguridad Pública Municipal” en la Secretaria de Gobierno, y no continúa el programa “Acción Social Directa” de la Secretaría Promoción Social. Por lo cual, la cantidad de metas que coinciden en los años 2014 y 2015 fueron 154.

*- Porcentaje de metas que tuvieron igual programación anual en los años 2013 y 2014*

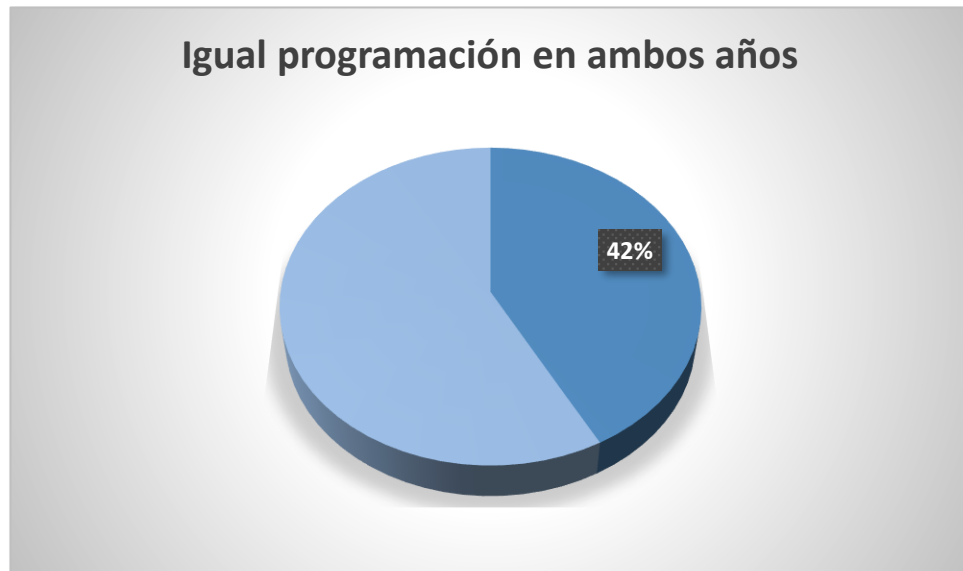


Gráfico 7: Porcentaje de metas con igual programación anual (años 2013 y 2014)

Fuente: elaboración propia

Se puede observar en el gráfico que el 42% de las metas tuvieron la misma programación en los 2 años analizados. Extendiendo el análisis, se observó que el 43% de las metas también cuentan con la misma programación en los años 2014 y 2015.

Analizando los 3 años en conjunto, se visualiza, en el siguiente gráfico, que el 30% de las metas analizadas coincide en cuanto a su programación, es decir, que en los 3 años tuvieron la misma programación, independientemente de la ejecución de las mismas y de las circunstancias que pudieron ocurrir con el paso de 3 años.

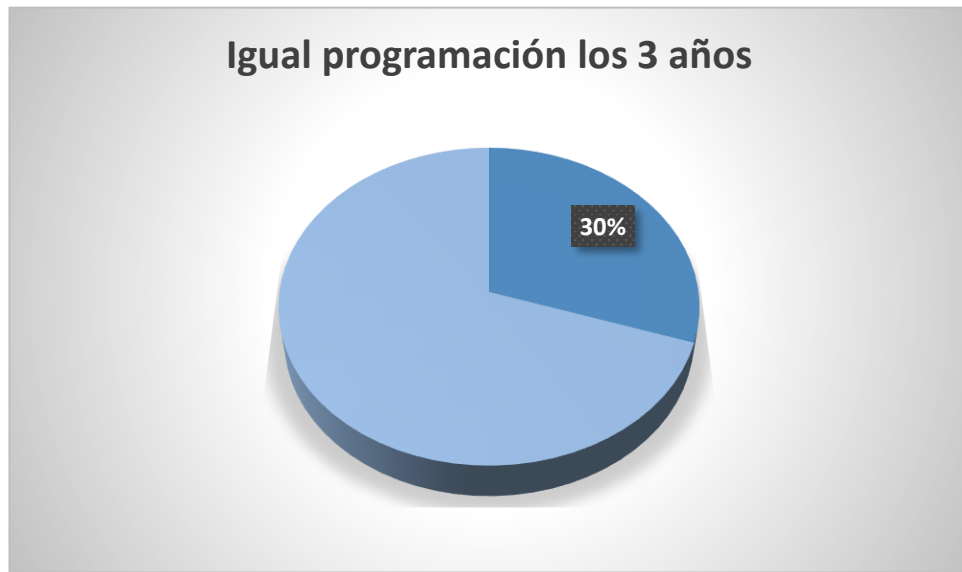


Gráfico 8: Porcentaje de metas con igual programación anual (años 2013, 2014 y 2015)

Fuente: elaboración propia

*- Porcentaje de metas que tuvieron igual programación en los años 2013 y 2014, analizado trimestralmente*

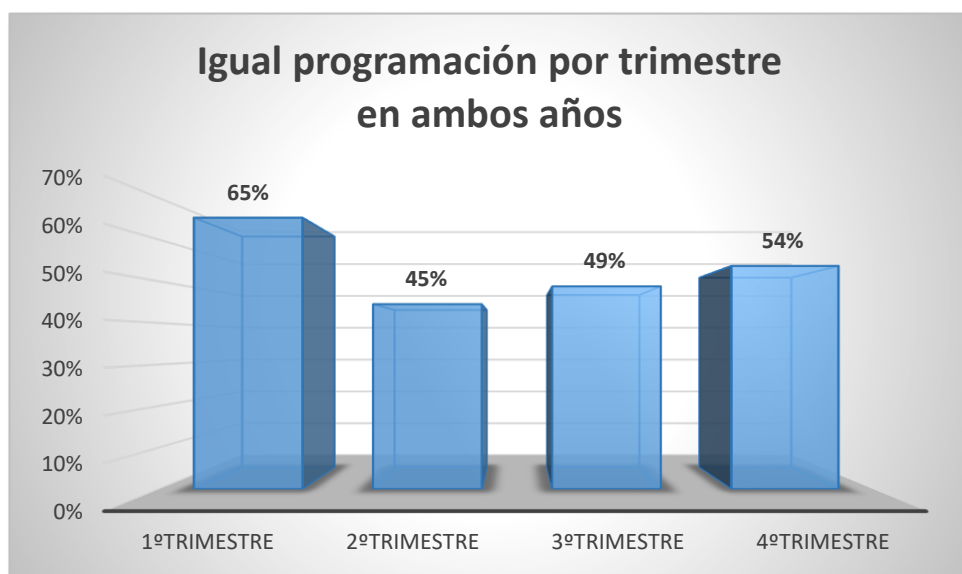


Gráfico 9: Porcentaje de metas con igual programación (análisis trimestral; años 2013 y 2014)

Fuente: elaboración propia

Realizando el mismo análisis, pero visto desde la programación trimestral, se puede ver como la programación en cada trimestre fue igual en el 45% al 65% de las metas planificadas.



*- Porcentaje de metas que tuvieron igual ejecución en los años 2013 y 2014, analizado anualmente*

Poniendo el foco en la ejecución, se observa en el siguiente gráfico, que el 20% de las metas planificadas tuvieron la misma ejecución en ambos años.

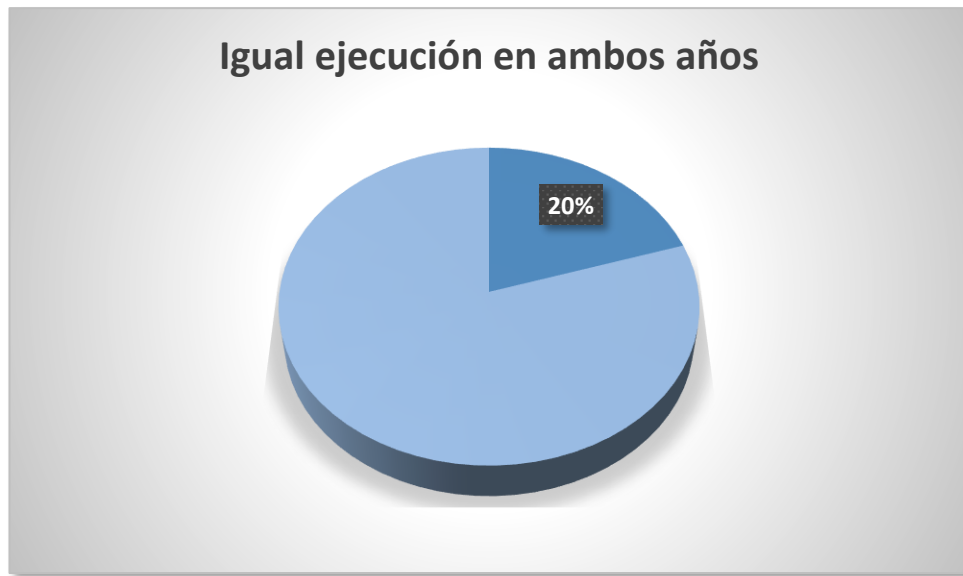


Gráfico 10: Porcentaje de metas con igual ejecución (análisis anual; años 2013 y 2014)

Fuente: elaboración propia

*- Porcentaje de metas que tuvieron igual ejecución en los años estudiados, analizado trimestralmente.*

Realizando el mismo análisis, pero visto desde la ejecución trimestral, se puede ver como la ejecución en cada trimestre fue igual en el 29% al 35% de las metas planificadas

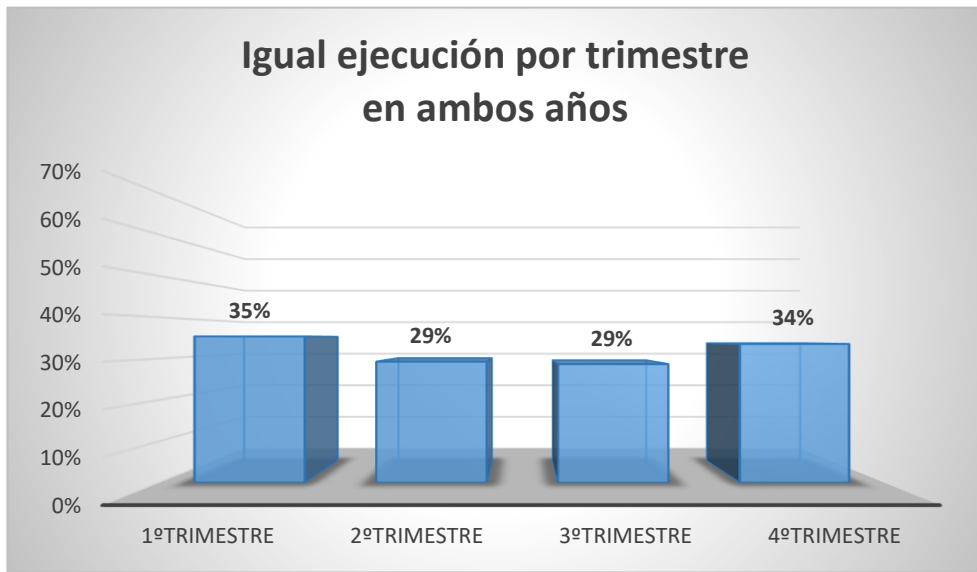


Gráfico 11: Porcentaje de metas con igual ejecución (análisis trimestral)

Fuente: elaboración propia

- *Porcentaje de metas que tuvieron igual programación y ejecución en los años estudiados, analizado anualmente*

Si el análisis lo enfocamos a las 2 variables (programación y ejecución), podemos apreciar que el 20% de las metas coinciden tanto en programación como en ejecución en ambos años.

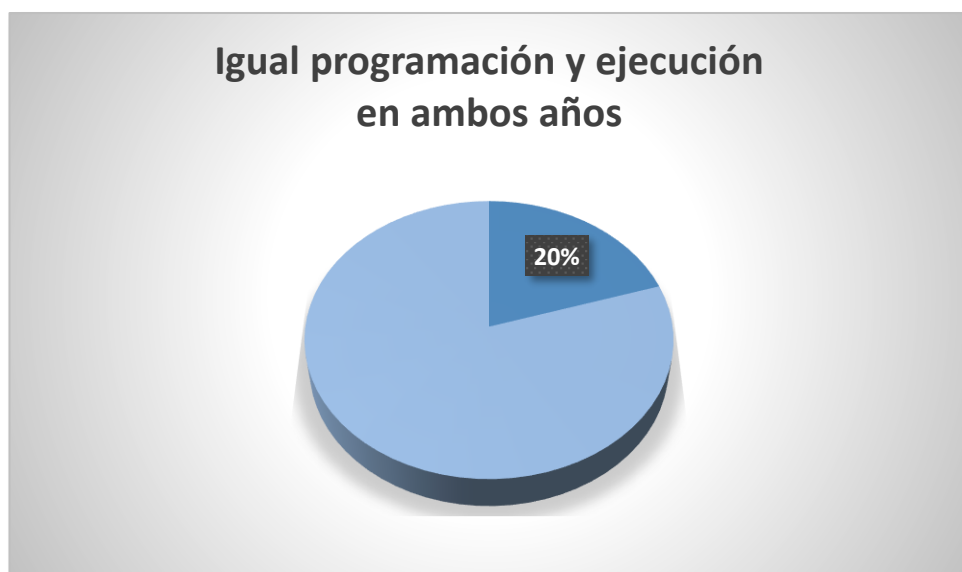


Gráfico 12: Porcentaje de metas con igual ejecución (análisis anual)

Fuente: elaboración propia

- *Porcentaje de metas que tuvieron igual programación y ejecución en los años estudiados, analizado trimestralmente*

Desde el mismo enfoque, pero analizando trimestralmente lo sucedido, se puede ver como la programación y la ejecución en cada trimestre fue igual en el 27% al 34% de las metas planificadas.

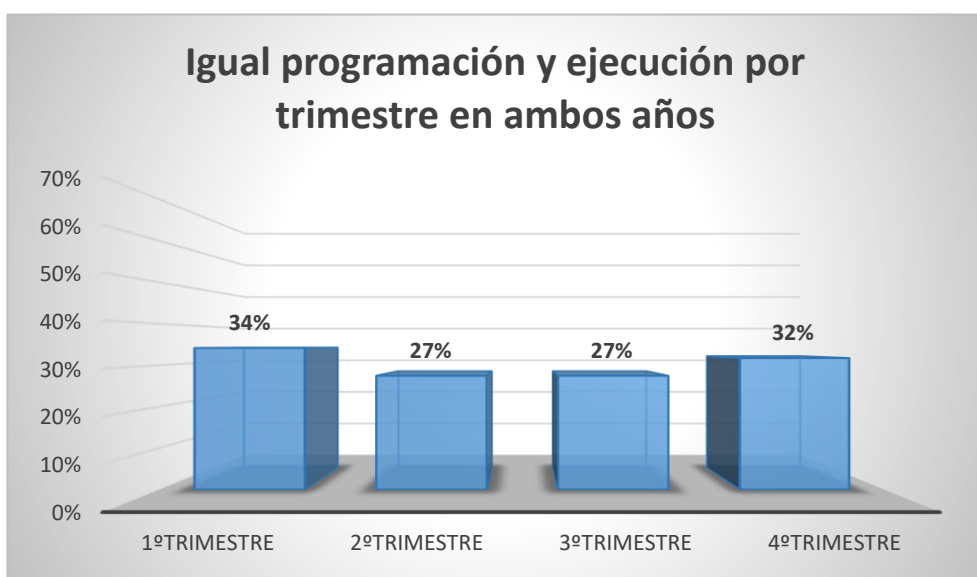


Gráfico 13: Porcentaje de metas con igual programación y ejecución (análisis trimestral)

Fuente: elaboración propia

### **Análisis de las causas de los desvíos**

Analizando los documentos referidos a las causas de los desvíos de las metas, se expondrán a continuación las que mayor porcentaje se produjo entre lo programado y lo ejecutado, a fin de identificar y analizar las razones argumentadas de la causa de tal variación.

- En el año 2013 se observa una meta donde la diferencia porcentual entre la programación y la ejecución anual fue del 1720%:

*Programa:* 16- Recolección de Residuos y Limpieza de Calles

*Meta:* 31- Recolección de Residuos

*Causas del desvío identificadas en el documento:* menor/mayor generación de residuos urbanos

- En el año 2013 se observa una meta donde la diferencia porcentual entre la programación y la ejecución anual fue del 553%:  
*Programa:* 22- Atención y Prevención de la Salud  
*Meta:* 88- Atención Obstétrica  
*Causas del desvío identificadas en el documento:* mayor demanda de pacientes
  
- En el año 2013 se observa una meta donde la diferencia porcentual entre la programación y la ejecución anual fue del 438%, y la misma meta en el año 2014 tuvo una variación del 243%:  
*Programa:* 19- Obras Viales e Hidráulicas  
*Meta:* 629 – Conf. de cámaras y sumideros  
*Causas del desvío identificadas en el documento:* El incremento de lo proyectado se debe al reclamo de vecinos por tapas en mal estado
  
- En el año 2013 se observa una meta donde la diferencia porcentual entre la programación y la ejecución anual fue del 240%:  
*Programa:* 22- Atención y Prevención de la Salud  
*Meta:* 584- Realización Otoemisiones  
*Causas del desvío identificadas en el documento:* Mayor demanda
  
- En el año 2013 se observa una meta donde la diferencia porcentual entre la programación y la ejecución anual fue del 211%, y la misma meta en el 2014 varió un 251%:  
*Programa:* 29 - Prestación de Servicios de Cementerio  
*Meta:* 107- Inhumación Sepultura  
*Causas del desvío identificadas en el documento:* Mayor/menor índice de demanda de ocupación

Este análisis se realizó en todas las metas que se ejecutaron en los años investigados y, si bien se expusieron como evidencia los casos de las metas con mayor grado de variabilidad entre lo programado y lo ejecutado, los resultados fueron similares en la mayoría de las metas analizadas.

En los dos documentos referidos al análisis de las causas de los desvíos de las metas, el mencionado “análisis” se centra en una descripción del hecho, como en los programas y metas mencionados precedentemente.

Esto no demuestra un verdadero análisis de las causas de la variación, sino más bien datos no analizados.

### ***Entrevistas en profundidad***

Las entrevistas se realizaron entre los meses de julio a septiembre de 2017 y en todos los casos la modalidad de entrevista fue de tipo presencial. Las mismas fueron individuales y se realizaron en un único encuentro, con una duración aproximada de una hora / una hora y media.

Respecto al criterio para la selección de entrevistados, algunos ya estaban definidos antes de salir al campo y otros surgieron durante el mismo trabajo de campo. Los primeros fueron elegidos ante la necesidad de entrevistar a funcionarios clave que tengan amplia experiencia en la gestión, ya sea porque estuvieron los años que abarca esta investigación o porque por su experiencia se los consideró claves para este análisis. En tanto que a partir de las decisiones que se tomaron durante el trabajo en terreno, se incorporó algunos agentes que no tenían un cargo de funcionario, pero sí de trabajo operativo o de gestión en la temática analizada.

Respecto a la cantidad de entrevistas realizadas, se utilizó la estrategia del muestreo teórico, donde “lo importante es el potencial de cada ‘caso’ para ayudar al investigador en el desarrollo de comprensiones teóricas sobre el área estudiada.” (Taylor y Bodgan, 1987, p.108).

Con las distintas entrevistas, se buscó cubrir todos los aspectos planificados, hasta lograr la saturación teórica de las categorías que se buscaba investigar, es decir, hasta llegar al punto en el cuál una entrevista adicional no producía ningún aporte o comprensión.

Las entrevistas fueron semi estructuradas y con un guion flexible con un conjunto de asuntos o tópicos a investigar, según los objetivos planteados. Se realizaron diferentes preguntas abiertas referidas a la planificación, ejecución, evaluación y experiencias respecto a las políticas o programas de gobierno que se llevan/llevaron a cabo en la municipalidad (ver Anexo 1).

En este sentido, se identificaron grandes temas a abordar (planificación, ejecución, evaluación y experiencias), con una guía de preguntas, lo suficientemente amplia como para recabar detalles sobre la gestión de los entrevistados, así como experiencias concretas en materia de monitoreo y evaluación. Las preguntas que se realizaron fueron adaptándose a las particularidades del sector, política o programa a cargo y/o perfil del entrevistado.

A continuación, se presentan los resultados de las entrevistas realizadas, analizadas en función a los temas que se abordaron:

### *Planificación*

Anualmente, se debe presentar el presupuesto del organismo, a tal fin, las Secretarías envían la programación anual y trimestral de los programas y metas que están en la órbita de su gestión.

De acuerdo con el relato de las entrevistas que se realizaron durante el trabajo de campo, fue recurrente en la mayor parte de las mismas, que los programas y las metas que se presupuestan, “vienen dados” de períodos anteriores, o sólo se modifica “a grandes rasgos” los valores a alcanzar.

En este sentido, a partir de los testimonios relevados, se percibió una escasa o nula planificación de los programas y metas de acuerdo con políticas o necesidades del sector.

Respecto a esta temática, fue señalado en las entrevistas, que la modificación de las metas muchas veces se da para cubrir con las urgencias de las necesidades del distrito.

### *Ejecución*

Trimestralmente, se debe presentar la ejecución del trimestre pasado por cada programa y metas respectivas, así como también la programación de los restantes trimestres, si corresponde su ajuste.

Las entrevistas realizadas ilustran que no hay una metodología a seguir en esta temática. Si bien se cumple con la obligación de la presentación trimestral, la forma de obtener el dato de lo ejecutado varía en los distintos sectores.

En la mayoría de las entrevistas, surgió que los datos de lo ejecutado trimestralmente, “se va completando”, sin datos reales, por estimaciones de lo que se cree que ocurrió.

Incluso se evidencia en algunas entrevistas, que no hay un seguimiento de los programas, sólo un dato de la ejecución.

En cambio, en otros sectores, se observó que por cuestiones legales se debe mantener un registro de las actuaciones realizadas, ya sea por normativa o para prevenirse en caso de que ocurriera un incidente y el mismo se solicite. En estos casos, hay datos reales de las labores diarias, que conciben con las metas a alcanzar.

Asimismo, en sectores donde los entrevistados iniciaron sus actividades luego del período analizado, señalaron que no contaban con datos que indique lo realizado en cada programa o meta de su alcance.

### *Evaluación*

Una de las herramientas normativas que inducen al análisis de lo ocurrido respecto a los programas establecido, es el documento Causas de Desvíos en la ejecución de la meta, el cual debe entregarse junto con la ejecución respectiva, trimestralmente.

Se repitió en la mayoría de las entrevistas que estos desvíos no se analizan por meta como se lo requiere en el documento, es decir, que se completa el mismo con frases o conceptos que dan cuenta de la carencia del análisis en cuestión.

En este sentido, se expuso que el análisis presupuestario de los desvíos se realiza a nivel secretaría y en forma general, no específica ni detallada por programas de gobierno.

### *Experiencia*

En este último tópico, se pretendió indagar sobre aspectos más generales, que abarquen la opinión del entrevistado, desde su percepción en cuanto a las herramientas utilizadas, hasta propuestas de mejora para su propia gestión local.

En algunas de las entrevistas realizadas, se señaló que el presupuesto no se utiliza como una herramienta de planificación, sino más bien, como una

asignación de recursos, lo que implica que no se la valore como tal y que los datos que contiene tanto la programación como la ejecución, no reflejen la realidad de lo que se desarrolla en cada área de gobierno.

Por tal motivo, se trabaja en el “día a día”, sin planificación integral respecto a las actividades y programas del sector.

Asimismo, muchos de los entrevistados destacan la importancia de implementar alguna metodología que implique la elaboración de informes de gestión, así como también de evaluación de la misma. En este sentido, se identificó que, en algunas áreas son reticentes al análisis de datos, planes de acción, informes, etc.



## 7. CONCLUSIONES

Se comenzó esta investigación sugiriendo que las que asisten al proceso de evaluación de resultados son herramientas que permiten plantearse una dinámica organizacional de mejora continua en la gestión. Mediante su uso, se obtiene información válida y confiable sobre las consecuencias de acciones específicas en la implementación de políticas públicas, pudiéndose determinar de ese modo si se cumplieron o no los objetivos que se hubiesen formulado y si fueron satisfechas las necesidades y expectativas que, en un ámbito público, mantiene la ciudadanía sobre las políticas públicas, medida esta última de la efectividad de las mismas. A resultados de la evaluación surgirán entonces dos opciones: a) dar por cumplidos objetivos y satisfechas necesidades y expectativas; o bien b) detectar desvíos para ajustar la implementación de políticas, reformular objetivos o hasta retocar la propia política pública. Sea cual sea el resultado de la evaluación, la misma no podrá realizarse si no existe en la organización pública de que se trate un uso deliberado, racional y explícito de todo un instrumental de medición de la medida en que una gestión esté siendo eficaz en cumplir con sus finalidades.

Se hace referencia en los primeros tramos del trabajo al modelo de Gestión por Resultados, haciendo foco, con el paradigma que propone la Nueva Gerencia Pública, en la calidad institucional y en el desempeño de una gestión del Estado efectiva y eficiente, advirtiendo en forma paralela que esta postura siempre debe prestar especial atención en la adecuación de las herramientas que se utilicen al contexto en que las organizaciones públicas realmente se desempeñan; esto es, independientemente de la generalidad que puedan detentar tales herramientas, al momento de su utilización no se debe prescindir de una mirada contextualizada respecto al entorno organizacional.

Asimismo, se han analizado tanto los antecedentes contextuales que el término evaluación lleva consigo como el marco normativo que hace a la implementación de las herramientas de medición consideradas, mencionando algunos enfoques alternativos tratados por determinados autores.

Respecto a este último punto, es importante destacar que las referenciadas son investigaciones llevadas a cabo en distintos países, varios de ellos Latinoamericanos y en niveles de gobierno tanto nacional como provincial, pero ninguno de los enfoques se concentra en la realidad de lo que sería un ámbito local, municipal, aplicado para todas las líneas de acción que desarrolla una única unidad organizativa. Esta afirmación la comparten en la investigación presentada como *Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina*, donde se enuncia “que todavía no existe una instancia de evaluación de la integralidad de las políticas sino, por el contrario, que todas corresponden a políticas, programas o procesos intermedios” (Aquino, Amaya & Arias, 2016, p.14).

Como se recordará del apartado destinado al alcance de la investigación, en el transcurso del trabajo se abordó el análisis de todas las políticas públicas o programas de gobierno que cuentan con asignación presupuestaria en el período 2013-2014 en la Municipalidad de Berisso. La búsqueda y análisis de la información que acompañaron la investigación intentaron dar cuenta de cómo se realiza el seguimiento y evaluación de las políticas públicas o programas de gobierno que se desarrollan e implementan.

Por tanto, como reflexión del trabajo realizado bien pueden formularse una serie de conclusiones. A saber:

- Se advierte que durante el período de tiempo considerado no existe en los responsables por la conducción de los distintos organismos alcanzados por el estudio, un convencimiento profundo sobre la trascendencia, pertinencia y utilidad de sistemas de evaluación y/o uso de herramientas de control de gestión. Asimismo, la misma actitud parece estar presente en toda la estructura de la organización, por lo que puede aventurarse que la falencia aquí marcada bien puede además formar parte de la propia cultura organizacional de las dependencias.
- Teniendo en cuenta la definición que se ha propuesto del término *evaluación*, es decir, comparar los datos recopilados con la planificación realizada, los objetivos establecidos, el impacto generado, etc., se observa que en la implementación de ninguna de las políticas y/o programas que se han analizado, se encuentra

presente tal proceso, o al menos no en forma intencional, racional, deliberada.

- Lo más cercano a la implementación de algunas prácticas que implicarían una cultura de la evaluación podrían encontrarse en las ejecuciones presupuestarias que se realizan. Estas bien pueden encuadrarse en el concepto de seguimiento, que sin ser una evaluación integral al servicio de un control de gestión, sí consiste en recopilar y analizar información de lo que va sucediendo mientras se va ejecutando la política o programa de que se trate, a fin de poder tomar acciones inmediatas para corregir cualquier desviación que se presente y registre. Ahora bien, esto no se evidenció en la investigación realizada, debido a que, en la mayoría de los programas, se informaban datos trimestrales de la ejecución, pero incluso no en todos los casos con datos reales de lo sucedido en el territorio mismo de la implementación.
- Esta falencia ocurre fundamentalmente por dos motivos: a) se carece de una sistematización de los datos necesaria para permitir un seguimiento a las metas propuestas (del resultado de la investigación surgió que muchas veces se informan sólo estimaciones de lo ejecutado en cada meta, ya sea por no contar con los datos reales o porque el contar con los mismos en soporte papel hace que sea muy engorrosa la tarea de relevarlos para su exposición); y b) como punto muy importante a destacar, no se encontró, en el período de tiempo analizado, una planificación real de los programas que se desarrollaron; el documento referido como *Programación Anual y Trimestral de Metas por Programas* no cuenta con una definición del objetivo que se quiere alcanzar con cada programa, y las metas definidas para los mismos solo se expresan como actividades con sólo un valor objetivo según la unidad de medida planteada para cada meta, es decir, se evidenciaron programas, planteados por Secretarías, pero sin un objetivo concreto por el cual lo implementaron.

- Además, gran parte de los actores/funcionarios entrevistados, expusieron que los programas incluidos en la programación mencionada se encuentran en marcha desde hace tiempo, y se mantienen los sucesivos años con casi ninguna modificación, en su mayoría, de las metas y valores a alcanzar para ellas.
- De los programas analizados, se observó que no tienen definidos los sistemas de evaluación. Se evidenció una separación entre la planificación (o no planificación) y la evaluación, con una construcción de metas con determinado seguimiento, pero sin una definición precisa de lo que realmente se quiere alcanzar y por ende evaluar en cada programa. En este sentido se realiza, en el mejor de los casos, un mero seguimiento de las metas de los programas, cuando en realidad cada uno de estos no se formuló siguiendo una metodología de planificación sino con algún tipo de directivas que en alguna oportunidad se debió promover. No hay entonces información para evaluar, debido a que no hay objetivos definidos para los programas que efectivamente se realizan.
- No obstante lo recién expresado, algunos entrevistados comentaron que los programas que se trasladan desde los ámbitos nacional o provincial al municipal tienen un tratamiento especial a la hora de evaluar su ejecución. Si bien no se incluyeron en el análisis por no tener una asignación presupuestaria en el Municipio (esto es, quedaban fuera del alcance de esta investigación), resulta conveniente realizar un simple comentario al respecto: los mismos, al ser sometidos a un control posterior real para su rendición son llevados a cabo de manera diferente al resto de los programas analizados.
- Analizando la investigación desde otra perspectiva, y realizando una serie de supuestos, a saber: que se realizó una planificación de los programas, y que la ejecución de los mismos se efectuó con datos reales de la implementación; cuando se analizan los desvíos que surgieron, se observa que su análisis se realizó como mera formalidad para cumplir con la normativa que así lo

dictamina. Esto se ve reflejado en el documento Causas de los desvíos en la ejecución de las metas. En tal sentido, la información recabada, brindó evidencia que no se realiza un verdadero análisis de causas de las variaciones en los resultados de las metas planteadas; la explicación descripta en el documento no da cuenta de lo sucedido, mucho menos de interrelación entre variables.

- El presupuesto por programa es una herramienta que posibilita vincular los programas con los ejes de gestión, con las políticas, los objetivos y las metas presupuestarias. Así, los programas estarían asociados a un plan y a objetivos por lograr, y tendrían claramente identificadas las metas y los productos que generarían. Entonces, cada programa, asociados a un centro de gestión particular, podría dar cuenta de cómo tiene asignados los recursos para el logro de esos productos, y cómo contribuyen al logro de esos objetivos. En la práctica, se observó que la apertura programática se debe a una apertura de organigrama, es decir, por sub-jurisdicciones, sin contar con la concatenación jerárquica y descendente de ejes de gestión hacia metas operativas de campo.
- La escasa planificación observada conlleva el riesgo de seguir inercialmente y reaccionar, es decir, actuar frente a un estímulo externo, que no necesariamente nos lleva a los lugares que queremos ir, y no es eficaz y ni eficiente. Se detectaron en las entrevistas que la toma de decisiones estaba focalizada en las urgencias por sobre la direccionalidad, lo que generaron acciones reactivas antes que previsiones y acciones proactivas, y una dispersión de la atención para priorizar y generalizar problemas. Se tomaron entonces, decisiones fragmentarias de aspectos o cuestiones que se intentan resolver, que da cuenta de una parte del problema que está afectando en un momento determinado, perdiendo de vista un enfoque más general. Es importante tener presente que la planificación no es una etapa que se cierra y en

el período siguiente se abre otra, sino que está presente incluso en la implementación, la evaluación y la reprogramación, por lo tanto, no es solo una cosa que se hace “antes”, sino que es un “Faro que guía” y que acompaña todo el proceso.

- Por lo expuesto, y a sabiendas de que la piedra angular para el desarrollo de cualquier metodología e implementación de una cultura de evaluación es la planificación, en el trabajo de campo realizado no se logró evidenciar planificación alguna a la hora de hablar de programas de gobierno traducidos en el presupuesto municipal.
- Por lo tanto, en este ámbito queda mucho camino por recorrer. En primer lugar, hay que identificar las causas de estos desvíos en los procesos de planificación y luego de evaluación, desde un abordaje interdisciplinario, que aborde la cuestión desde la complejidad que implica.

A modo de cierre de este apartado sobre conclusiones, es de destacar que esta investigación, llevada a cabo sobre todos los programas con asignación presupuestaria de la Municipalidad de Berisso, en los años 2013 y 2014, bien puede resultar un antecedente útil para futuras investigaciones, como una metodología de diagnóstico y evaluación replicable en otros territorios locales e incluso provinciales.

## 8. RECOMENDACIONES

Como último apartado del presente trabajo se expondrán algunas recomendaciones que bien pueden ser útiles como elementos de análisis, a fin de abordar las dificultades planteadas tanto en los resultados como en las conclusiones de la investigación. Además, pueden resultar pertinentes no sólo para el ámbito municipal que fuera elegido como objeto de estudio sino para todo otro en el que se perciba similar patología respecto a la carencia de un esquema deliberado para el control de gestión de programas y políticas de Estado.

Estas recomendaciones solo soslayan ciertas debilidades, no son una solución a los problemas generales detectados. Para revelar las posibles alternativas de solución, se requiere adicionar a este trabajo un análisis e investigación que abarque la planificación de los programas presupuestarios en los distintos niveles de gestión gubernamental.

Es de destacar que, si bien las soluciones o recomendaciones pueden aportar mecanismos concretos de prácticas de gestión, esto sólo puede obtenerse con la voluntad política de quienes gestionan y son decisores en cada área de gobierno. A este respecto, es indispensable realizar un análisis minucioso de viabilidad, se trate ya de la viabilidad política -fundamental para cualquier proceso de cambio, en especial en el aspecto cultural de la organización-, como de viabilidad económica, institucional y técnica.

Las prácticas mencionadas a continuación sólo dan cuenta de herramientas o soluciones adicionales, que permitirían completar las fases en el ciclo de las políticas públicas propuesto -y desarrollado en apartados anteriores- por Tamayo Sáez.

Tal como fuera expresado en el presente trabajo, toda práctica de gestión que se encuentra orientada a resultados se basa en un ciclo que puede ser definido en cuatro instancias generales de abordaje: planificación, ejecución, seguimiento y evaluación.

La planificación, etapa inicial y pilar fundamental para el desarrollo de las subsecuentes, se basa en la definición de los objetivos de gobierno y de las metas de cada programa, proyecto o acción de gobierno; es decir, se basa en

un “cálculo que precede y preside la acción” (Matus, 1998, p.47), o en un “proceso de reflexión orientado y dirigido a la acción” (Rovere, 1993, p.6).

Por su parte, la ejecución es el ejercicio de gestionar en sí mismo, y abarca toda actividad gubernamental tendiente a llevar adelante las políticas públicas.

El seguimiento, consiste en la supervisión del avance de las actividades, proyectos y programas hacia la consecución de las metas trazadas. Por último, está la evaluación, esto es, la medición del desempeño y los resultados alcanzados en términos de productos, resultados e impactos, lo que arrojará una noción sobre la eficiencia o no de la gestión y/o de las propias políticas públicas ejecutadas.

Todo este proceso, abordando las cuatro instancias mencionadas, puede analizarse con el diseño e implementación de un *Tablero de Comando de Gestión*.

Este Tablero de Comando de Gestión es una herramienta que permite realizar el monitoreo de las líneas de acción estratégicas o ejes de gestión, mediante la planificación y el seguimiento de la evolución de un set de indicadores que se diseñan para cada eje establecido. Así, la implementación de un tablero, va acompañada con la instrumentación de la gestión por resultados, al inscribir todos los proyectos, obras y actividades que se realizan en la gestión, en el marco de un conjunto de objetivos jerarquizados que sintetizan el plan estratégico, en este caso, del municipio.

Dentro de las ventajas que supondría su propuesta y utilización, puede mencionarse la sistematización de la información que se encuentra dispersa y que es de carácter heterogéneo. El tablero brinda entonces información actualizada para la toma de decisiones estratégicas de gobierno, permite el monitoreo y evaluación de las políticas de cada área, optimiza la información para determinar la eficacia de las políticas y la eficiencia de los procesos para alcanzar los resultados esperados y sirve como fuente de información para la elaboración de estadísticas internas a través de los distintos indicadores que se definan.



Analizado en base al proceso de instrumentación de un programa planteado anteriormente, este instrumento puede servir para varios propósitos. En primer lugar, para conducir, estandarizar y facilitar al equipo de gobierno la planificación de la gestión, colaborando en la definición de un sistema ordenado de objetivos y metas. Una vez ejecutada la acción de gobierno el tablero funciona como un repositorio de información, sistematizando, homogeneizando y unificando los datos reales de ejecución de las metas.

Luego de definida la estructura de planificación, y a medida que se van ejecutando los programas, el tablero se convierte en una herramienta de monitoreo de las actividades que hacen al cumplimiento de las metas y objetivos de gobierno. En otras palabras, comienza la etapa de seguimiento de la evolución de las acciones que se hayan planificado.

Por último, con la ejecución realizada, es posible realizar una deliberada evaluación de desempeño, resultados e impacto, al contrastar los datos obtenidos del monitoreo con las metas establecidas en la planificación que se haya realizado.

Los Tableros de Comando de Gestión se diseñan para realizar el seguimiento y monitoreo de todos los elementos que hacen a la planificación de gestión, incluidos los ejes estratégicos, objetivos generales, objetivos por áreas, programas y metas. Respecto a la implementación de esos elementos, se obtienen indicadores que permiten controlar el estado de la gestión en todo momento, poniendo en visibilidad todo aquello que no avanza según lo planificado, con los “semáforos” y “señales” que indican en qué forma se transita el camino.

En resumen, esta herramienta permitiría abordar las dificultades encontradas en la planificación, y orientar claramente la gestión hacia los resultados. El foco de la gestión se centraría entonces en el seguimiento y monitoreo del avance de lo planificado. El tablero, como instrumento de gestión, contribuiría así a realizar el seguimiento de gestión con la verificación automatizada del cumplimiento de lo planificado.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L. F. (2007). *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 39. Caracas.

Alberti, A. O. (Sin fecha). *Reforma del Estado y Presupuesto Público. Una Relación Necesaria*. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 1(2), 83-111. (Disponible en <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/DocumentosyAportes/article/viewFile/1170/1827>; consultado el 7 de abril de 2016)

Alonso, B. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Fundamentos. Madrid: Editorial Fundamentos

Amaya, P. (2010). *La evaluación de las políticas públicas como estrategia para la integración de la acción estatal*. In VI Jornadas de Sociología de la UNLP 9 y 10 de diciembre de 2010 La Plata, Argentina. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.

Amaya, P. (Sin fecha). *Evaluar las políticas para fortalecer al Estado y la transformación social: la experiencia de evaluación del Plan Conectar Igualdad en el Ministerio de Cultura y Educación de Argentina*. (Disponible en [https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/7congreso/Amaya\\_Paula\\_Evaluar\\_las\\_politicas\\_para\\_fortalecer\\_al\\_estado\\_y\\_la\\_transformacion\\_social\\_Evaluacion\\_del\\_Plan\\_Conectar\\_Igualdad\\_en\\_el\\_Ministerio\\_de\\_Cultura\\_y\\_Educacion\\_Panel\\_044.pdf](https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/7congreso/Amaya_Paula_Evaluar_las_politicas_para_fortalecer_al_estado_y_la_transformacion_social_Evaluacion_del_Plan_Conectar_Igualdad_en_el_Ministerio_de_Cultura_y_Educacion_Panel_044.pdf); consultado el 2 de febrero de 2016)

Andrieu, P. E. (2009). *Sociedad, economía y Estado*. FCE. UBA (Disponible en [www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/bibliotecadigital/andrieu/index.htm](http://www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/bibliotecadigital/andrieu/index.htm); consultado el 7 de abril de 2016)

Aquino, N., Amaya, P. (compiladoras), Arias, E. (editora) (2016). *Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina*. (Disponible en <http://www.cippec.org/documents/10179/56531/Mapa+diagnostico+de+la+evalu>

[aci%C3%B3n+en+la+Argentina%2C%20EvaluAR.pdf/0035801e-5d10-49fa-abe7-51ca0d0621d4](http://old.clad.org/documentos/declaraciones/declaracion-de-lisboa); consultado el 30 de mayo de 2016)

Ariznabarreta, K. E. (2000). *Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales*. In Versión ampliada del documento presentado en el V Congreso del Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana (Vol. 24).

Bardin, L. (1996). *Análisis de contenido*. Madrid: Akal Ediciones.

Barzelay, M. (2003). *La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita*. Gestión y política pública, 12(2). México: CIDE.

Berry, M. (1999). *La investigación en administración: tendencias actuales y nuevos desafíos*. Conferencia inaugural del programa de preseminarios, organizado por la secretaría de investigación y doctorado. FCE. UBA.

Bresser Pereira, L. C. (1996). *De la administración pública burocrática a la gerencial*. Documentos Debate: Estado. Administración Pública y Sociedad, (2).

Bresser Pereira, L. C. (1998). *La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control*. En *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*. IDES, vol. 38, N° 150, julio-setiembre, Buenos Aires. P. 517-550.

Bresser Pereira, L. C. y Cunil Grau, N., eds. (1998) *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD/Paidós, 25-56.

CLAD (1998). *Declaración de Lisboa*. Lisboa, Portugal. (Disponible en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/declaracion-de-lisboa>; consultado el 4 de enero de 2016)

CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. (Disponible en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view?searchterm=Una%20Nueva%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20para%20Am%C3%A9rica%20Latina> ; consultado el 4 de enero de 2016)

CLAD (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Bolivia. (Disponible en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>; consultado el 4 de enero de 2016)

CLAD (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. El Salvador. (Disponible en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view> ; consultado el 4 de enero de 2016)

Coffey, A., & Atkinson, P. (2003). *Encontrar el sentido a los datos cualitativos: estrategias complementarias de investigación*. Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.

Cunill Grau, N. (1995). *La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos*. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 4.

Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Nueva Sociedad. Caracas: CLAD.

Cunill Grau, N.; Ospina Bozzi, S. (2003). *Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión pública. Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática*. Caracas: CLAD.

De Souza Minayo, M. C. (1997). *El desafío del conocimiento. Investigación cualitativa en salud*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Diccionario de la Real Academia Española (Disponible en <http://www.rae.es/>; consultado el 27 de julio de 2016)

Drucker, P. (2014). *La administración en una época de grandes cambios*. Buenos Aires: Sudamericana.

Dussauge Laguna, M. – Compilador – (2016). *Gestión por Resultados*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores (Biblioteca Básica de Administración Pública)

Eco, U. (2014). *Cómo se hace una tesis*. Barcelona: Gedisa.

Etkin, J. (2000). *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias*. Buenos Aires: Prentice Hall Argentina.

Falcao Martins, H. (1997). *Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración*. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 9.

Feinstein, O. (2007). *Evaluación Programática de Políticas Públicas*. (Disponible en Revista ICE – Evaluación de Políticas Públicas: N° 836, consultado el 24 de noviembre de 2015)

Flaherty, J. y Drucker, P. (2001). *La esencia de la administración moderna*. México: Prentice Hall.

Gallart, M. A. (1992). *La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación*. F. Forni, MA Gallart & I. Vasilachis, *Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación*, 107-152. Buenos Aires: CEAL.

García Puente, M. J., (2007). *La evaluación de políticas públicas y sociales. Un análisis entorno a los actores*. Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Administración Pública “Sociedad, Gobierno y Administración”. Organizado por la Asociación de Administradores Gubernamentales, la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires.

Grajales, T. (2000). *Tipos de investigación*. (Disponible en <http://www.tgrajales.net/investipos.pdf>., consultado el 20 de septiembre de 2017).

Hintze, S. (2001) *Reflexiones sobre el conflicto y la participación en la evaluación de políticas sociales*. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD; Buenos Aires.

Informe del Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación*. (Disponible en [http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catfinpub/material/lectura%203\\_1.pdf](http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catfinpub/material/lectura%203_1.pdf); 4 de enero de 2016). Washington: Banco Mundial.

Informe del Banco Mundial (1998). *Más allá del consenso de Washington, la hora de la reforma institucional*. (Disponible en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1998/01/13024385/beyond-washington-consensus-institutions-matter-mas-alla-del-consenso-de-washington-la-hora-de-la-reforma-institucional>; 4 de enero de 2016). Washington: Banco Mundial.

Jaime, F. M.; Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: UNAJ.

Kaufmann, J., Sanginés, M., & García Moreno, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Klimovsky, G. (2000). *Descubrimiento y creatividad en ciencia*, en coautoría con Félix Gustavo Schuster. Buenos Aires: EUDEBA.

Kliksberg, Bernardo (2005). *Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía*. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 32. Caracas.

Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa y Ministerio para la Administración Pública.

López, A. (2005). *Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo*. Mabel Thwaites Rey y Andrea López (Comps.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*, 71-90. Buenos Aires: Prometeo.

Makón, M. P. (2000). *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional*. In Documento presentado como ponencia en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana. (Disponible en [http://www.iec-peru.org/pdf/gestion\\_publica/administracion\\_publica.pdf](http://www.iec-peru.org/pdf/gestion_publica/administracion_publica.pdf); consultado el 4 de febrero de 2016).

Matas, C. R. (2001). *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 21. Caracas.

Matus, Carlos (1998). *Adiós Señor Presidente*. Chile: LOM.

Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba. (2015). *Administración Financiera Gubernamental: Un enfoque comparativo entre la Nación y la Provincia de Córdoba*.

Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2003). *Evaluar para la Transformación*. Buenos Aires: Paidós

Nirenberg, O.; Brawerman, J.; Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, G. (2008) *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 42. Caracas.

Olabuénaga, J. I. R. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa* (Vol. 15). Bilbao: Ediciones de la Universidad de Deusto.

Olsen, J. P. (2005). *Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 31. Caracas.

Ossorio, A. (2002). *Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público*. Buenos Aires: INAP.

Ossorio, A., Rodríguez, G., López Igareta, V., Sierkovich, L., Núñez, E., Cánepa, C., & Orieta, P. (2007). *La gestión pública por objetivos y resultados. Una visión sistémica*. Jefatura de Gabinete de Ministros. (Disponible en [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento\\_estrategico/docs/libro/Gestion\\_por\\_resultados\\_version\\_completa.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/libro/Gestion_por_resultados_version_completa.pdf); consultado el 5 de enero de 2016).

Osuna, J. L. y Márquez, C. (Dir. y Ed.) (2000). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional. (Disponible en <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/manualeval.pdf>; consultado el 7 de enero de 2016).

Oszlak, O. (1999). *Quemar las naves: (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)*. (Disponible en Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 6, Número 14, Buenos Aires; consultado en enero de 2016)

Oszlak, O. (2000). *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego* (No. 323/O86e/v. 2). Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1995). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Redes. (Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>; consultado el 7 de enero de 2016).

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de*



*Desarrollo*. Nueva York: A.K. Office Supplies. (Disponible en [http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual\\_completo.pdf](http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf); consultado el 27 de julio de 2016).

Prats i Català, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Retamozo, M. (2014). *¿Cómo hacer un proyecto de tesis doctoral en Ciencias Sociales?*. *Ciencia, docencia y tecnología*, (48), 173-202.

Rigo, Raul (2009). *Aporte para la Gestión por Resultados*. (Disponible en Revista de la ASAP N° 43 – Octubre 2009; consultado el 2/8/2016)

Rossi, P. H. y Freeman, H. E. (1989). *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales*. México: Trillas.

Rovere, M. R. (1993). *Planificación estratégica de recursos humanos en salud*. Washington DC: OPS.

Salvioli, P. E. (Sin fecha). *Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal de la Provincia de Buenos Aires–RAFAM*.

Shafritz, J. & Hyde, A. (2000). *Clásicos de la administración pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Solà, J. M. G., & María, J. (2003). *Indicadores de gestión para las entidades públicas*. In VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, Panamá (pp. 28-31).

Tamayo Saez, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas. La nueva administración pública*, 281-312. Madrid: Alianza Universidad Texto.

Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación (Vol. 1)*. Barcelona: Paidós.

Valle, A.; Belén, M.; Pacheco Carricondo, C. Y. (2011). *La rendición como herramienta de gestión. El caso de los Programas Educativos del Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan*. XXVI Congreso Nacional de Contadurías Generales. San Juan, Argentina.

Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de Investigación Social. Reflexión Metodológica y Práctica Profesional*. Madrid: Síntesis.



Weaving, R. y Trumm, U. (1996) *Diseño del Sistema de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos*. Lecciones y Prácticas. Volumen 2. Departamento de Evaluación de Operaciones (OED). Washington: Banco Mundial.

Zaltsman, A. (2003). *La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz del debate sobre la 'Nueva Gestión Pública' y de otras experiencias de evaluación en América Latina*. In VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá (pp. 28-31).

#### Normativa

Ley N° 23696 (1989) Reforma del Estado

Ley 23697 (1989) Ley de Emergencia Económica

Ley N° 24156 (1992) Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional

Ley N° 24629 (1996) Ejecución Presupuesto - Reorganización Administrativa

Ley N° 25152 (1999) Administración Federal de los Recursos Públicos. Régimen de Convertibilidad Fiscal

Decreto N° 993/91 Sistema Nacional de la Profesión Administrativa

Resolución N° 299/95 Texto Ordenado del Decreto N° 993 del 27 de mayo de 1991

Decreto N° 928/96 Organismos descentralizados - Plan Estratégico orientado al ciudadano, a la medición de resultados y a la jerarquización y participación de sus recursos humanos - Nuevo Rol del Estado

Decreto N° 229/00 Carta Compromiso con el Ciudadano

Decreto N° 103/01 Plan Nacional de Modernización

Decreto N° 1836/09 Dirección Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)

Decreto N° 13/2015 Ley de Ministerios

Decreto N° 434/2016: Plan de Modernización del Estado

Resolución N° 416/13 Programa de Evaluación de Políticas Públicas

Evaluación de políticas públicas a nivel de gestión de un municipio. Utilización de herramientas de control y seguimiento habitualmente utilizadas en el ámbito de las empresas. Un estudio sobre la Administración Pública en la ciudad de Berisso.

---

Decreto-Ley 6769/58 y sus modificatorias Ley Orgánica de las Municipalidades

Decreto N° 2980/00 Reglamentario de la Ley Orgánica de las Municipalidades

Decreto N° 458/02 estructura administrativa-municipal de la Municipalidad de Berisso

## 11. ANEXOS

### Entrevista



MAESTRIA EN  
DIRECCIÓN DE EMPRESAS

Aclaración: esta entrevista tendrá el carácter de anónima, y ninguna exposición de resultados dará cuenta de la identidad de la persona entrevistada.

#### Preguntas para guiar las entrevistas

1. Cargo (A completar por el entrevistador al sólo efecto de identificar los programas presupuestarios que llevan a cabo en el área del entrevistado)
2. Antigüedad en el cargo (o periodo en el que se desempeñó como funcionario)

#### *Planificación*

3. ¿De dónde surgen o quién les da origen a los programas que se incluyen en el presupuesto?

#### *Ejecución*

4. ¿Quién y cómo se ajusta la programación presupuestaria por trimestre?
5. ¿Cuántos recursos humanos se encuentran afectados al monitoreo o seguimiento de los programas?

#### *Evaluación*

6. ¿Quién y cómo se analizan los desvíos al finalizar el período?
7. ¿Qué acciones se toman cuando no se cumplen las metas? (por más o por menos)
8. ¿Se realiza un monitoreo o seguimiento de los programas que se implementan?

En caso de respuesta afirmativa:

- a. ¿Quién lo realiza?
- b. ¿Con qué frecuencia?
- c. ¿Cómo se realiza?

9. ¿Cuáles son los sistemas y mecanismos de evaluación que utiliza?

10. ¿Quiénes y cómo se emplea y analiza la información?

### *Experiencia*

11. ¿Cómo y en qué medida se vincula la evaluación con la planificación estratégica?

12. Según su experiencia de gestión ¿resultan útiles los mecanismos de evaluación que utilizan?

13. ¿Qué opinión le merece la evaluación que se realiza de los programas que llevan a cabo?

14. ¿Cómo mejoraría el funcionamiento de los mecanismos de evaluación existentes?