



## CAPÍTULO VIII. *La planificación y evaluación de las políticas públicas*

**1. Introducción.** **2. La planificación de las políticas públicas.** 2.1. Los momentos de la planificación. 2.2. La planificación normativa y la planificación estratégica. 2.3. Distinciones entre las palabras plan, programa y proyecto. 2.4. Política y Planificación. **3. La evaluación de las políticas públicas.** 3.1. Breve historia de la evaluación. 3.2. Un modelo integral de evaluación de políticas públicas. 3.3. La transversalidad de la evaluación: mirada integrada del gobierno y la gestión. 3.4. La evaluación, su relación con la mejora de la gestión pública y el rol del Estado. **4. En resumen.**

### 1. INTRODUCCIÓN

Este último capítulo trata sobre cómo las políticas públicas se convierten en acciones del Estado y de qué forma se valora su implementación.

Cada acción que emprendemos las personas tiene algo de planificación y de evaluación. El ser humano planifica y evalúa casi todas las actividades que realiza. Una actividad tan simple como ir al cine implica que analicemos una serie de cuestiones: *qué película vamos a ver, en qué cine, en qué horario, con quién iremos, cuánto costará la entrada, quién la pague, en qué vehículo llegaremos, y a qué hora debemos salir para llegar a horario*, entre otras “preguntas” que debemos responder para poder cumplir con nuestro objetivo de ver una película. Luego, aunque quizás de manera inconsciente, tendremos diferentes opiniones sobre *si la película nos gustó o no, si satisfizo las expectativas que teníamos, si elegimos el cine y la función correcta, si en realidad nos hemos gastado más dinero de que convenía, si hemos elegido a la persona adecuada para ir, si los pochoclos estaban buenos o son mejores en otro cine...* pensamientos que tienen que ver con valorar nuestra decisión y acción de ir al cine.

Las acciones del Estado tampoco ocurren de pura casualidad. Las formas y modos en los cuales se llevan adelante las políticas públicas, refieren a acciones de planificación y siempre, de una forma o de otra, las políticas públicas son evaluadas.

Por supuesto, la planificación y evaluación de políticas públicas, implica un entorno de saberes y prácticas un tanto más complejas que ir al cine. Pero a lo largo





del capítulo, vamos a ver que los componentes no varían demasiado, y que quizás, planificar y evaluar una política pública es menos complejo de cómo lo presentan muchos autores. Todo depende de la capacidad que tengamos para comprender la realidad, y plantearnos acciones y formas de intervenir en ella que sean viables.

Tal como acabamos de expresar, las políticas se planifican y evalúan siempre. Ahora, esta práctica se realiza de forma muy diferente, con grados de sistematización, racionalización, idoneidad, pertinencia y participación diferentes.

Precisamente trataremos sobre las definiciones de planificación y evaluación que consideramos más apropiadas, como así también los principales tipos, momentos, características y formas que ambas acciones implican.

Podemos pensar que este capítulo es una bisagra muy importante, ya que nos permite articular los saberes construidos en los capítulos anteriores (sobre el Estado y su relación con la sociedad, sobre los modelos de analizar las políticas públicas, sobre su relación con la política, sobre los actores que intervienen, etc.), con la práctica de la acción pública en sí misma.

Además, puede resultar interesante que asumamos este capítulo como un punto de inflexión entre los saberes ya trabajados, y las intervenciones concretas que ustedes se imaginan realizar como profesionales.

Antes de comenzar el tratamiento específico de cada uno de los dos temas, aclaramos que los presentamos por separado simplemente para que resulte más fácil su comprensión y análisis, pero que en la práctica, la planificación y la evaluación son dos conjuntos de decisiones y acciones parte del mismo proceso.

## 2. La planificación de las políticas públicas

Comenzaremos con una definición de planificación propia del autor chileno Carlos Matus, colaborador y funcionario del presidente Salvador Allende, quien cuenta con varios textos sobre planificación, produciendo muy valiosos aportes a la materia, ligando a la tarea de planificar con el horizonte de sentido que la política le imprime.

Matus describió a “la planificación como una dinámica de cálculo que precede y preside la acción, que no cesa nunca, que es un proceso continuo que acompaña la realidad cambiante” (Matus, 1989).

El término planificación hace referencia a la construcción continua y compleja de vías de acción, que pueden ser expresadas en planes, programas o proyectos.

Uno de los primeros desafíos que encontramos al tratar el tema planificación, es ligar este proceso a la realidad posible y viable, y no simplemente a la formulación





de “ideales” o “expresiones de deseo”, que solo pueden quedar cuanto mucho bien redactadas en un texto, pero que nada nos aportará para transformar la realidad social.

La planificación además tiene que ser entendida como un “continuo”, planificar no es construir determinadas líneas de acción en un momento determinado, sino que implica un proceso constante, que acompaña al desarrollo de la acción pública.

Los desarrollos sobre la planificación aplicados al Estado, fueron realizados intensamente sobre todo durante los años de posguerra hasta los 80, principalmente por los países socialista y algunos países europeos para su reconstrucción luego de la guerra.

Las corrientes de pensamiento sobre planificación de estas décadas, tuvieron su impacto en América Latina, generando un conjunto de teorías y experiencias que conforman lo que se ha llamado “planificación normativa”, cuya característica principal ha sido la de pensar que la realidad puede ser abordada “desde fuera”, como una “cosa estática”, plausible de modificación sin conflictos.

Como resultado del fracaso de esta forma de abordar la planificación, se desarrollo en las décadas siguientes diferentes avances hacia una visión “estratégica” de la planificación.

La visión estratégica de la planificación, tiene que ver con la capacidad de incluir en el proceso de planificación a los actores sociales que se encuentran en relación a la “situación” que estamos planificando.

Así como a nadie se le ocurriría llevar al cine a una persona sin involucrarla en las decisiones que son necesarias tomar (qué película ver, cuando ir, etc.), también resulta defectuoso intentar planificar la resolución de un problema social determinado sin incluir a los principales involucrados en esa situación.

Carlos Matus, entre otros, ha trabajado sobre los obstáculos presentes entre el plan y los sujetos a los cuales el plan impacta, destacando que un plan no puede asegurar que lo escrito es determinante de lo que ocurrirá, y que entonces es necesario tener siempre presente el componente de imprevisibilidad de la realidad y el devenir social.

Ya en el marco de intervención alimentado por la planificación estratégica, durante el años 1990, tanto los desarrollos documentales y la práctica concreta de la planificación en América Latina sufrieron un cambio significativo: se trasladó al ámbito local y fue valorada y alentada solo en esa escala. Se abandonaron discursos que aludieran al desarrollo nacional, surgió con fuerza la planificación estratégica local y se desarrolló una amplia y variada bibliografía sobre la materia, mientras se escribía poco sobre la planificación a nivel provincial o nacional.





Si bien este foco de la planificación dirigido hacia lo local, desatendiendo el nivel nacional de gobierno opero en toda la región, en la Argentina tuvo una repercusión muy fuerte.

Como parte de este fenómeno, el mundo académico se abocó especialmente al ámbito local. Se han estudiado y difundido experiencias que incluso han dado origen a escuelas y criterios de planificación y gestión.

Luego de la crisis del año 2001, en la Argentina comenzaron a cambiar los marcos de discusión en torno a la planificación a nivel nacional, estableciéndose ejes de articulación e integración de objetivos de políticas públicas a nivel nacional, fundadas en una visión sobre el futuro que se quiere construir como país. Estos ejes dieron lugar a grandes políticas y programas, que conforman un plan de desarrollo con fuerte arraigo en la interrelación del Estado Nación con los demás países de la región.

Volviendo al significado de la planificación, en términos del *cómo hacer*, más que en el *deber ser* de la materia, encontramos la siguiente reflexión que nos puede ayudar: “Cuando se habla de planificación, sin tener ninguna preocupación por utilizar el término con todo rigor científico, siempre se asocia a la idea de organizar, ordenar, coordinar, prever... Si se ahonda algo más en este concepto, está claro que la idea central que aparece es la de fijar cursos de acción con el propósito de alcanzar determinados objetivos, mediante el uso eficiente de los medios. Se trata de “hacer que ocurran cosas que, de otro modo, no habrían ocurrido”, o de “crear alternativas, allí donde antes no había nada” (Bernazza, 2004).

Si pensamos en la planificación de las políticas públicas, aparecerán palabras como objetivos, recursos, responsabilidades, equipos de trabajo, cursos de acción, personas involucradas, alternativas, medios y resultados entre otras.

Como forma introductoria de agrupación de estos conceptos, que luego serán abordados por las diferentes lecturas propuestas por la cátedra, podemos enunciar algunos de los momentos y aspectos que constituyen la tarea de planificar.

Es importante tener en cuenta que estas acciones no son las únicas, ni se dan de forma tan lineal, pero nos ayudarán a dejar planteado el tema en este manual.

Tal como definiera Martínez Nogueira al referirse a las políticas públicas, la planificación puede entenderse como un proceso lineal y secuencial solo para su análisis, ya que en la realidad aparece como un accionar dinámico sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entra los diversos actores que intervienen (Martínez Nogueira, 1997).





## 2.1. Los momentos de la planificación

Matus (1987) plantea que en el proceso de planificación hay 4 momentos. Los llama momentos, diferenciándolos de las “etapas” tradicionales del viejo paradigma. Estos son:

*Momento explicativo.*

*Momento normativo.*

*Momento estratégico.*

*Momento táctico-operacional.*

El momento explicativo es aquel en que el actor que planifica está permanentemente indagando sobre las oportunidades y problemas que enfrenta, e intentando explicarse las causas que lo generan.

El momento normativo es aquel en el cual el actor que planifica diseña cómo debe ser la realidad o la situación. Este momento es el que la planificación tradicional confundió con la totalidad de la planificación, para terminar identificando planificación con diseño. Para Matus lo normativo es solo un momento del proceso de planificación, aquel momento de diseño que se mueve en el plano del “deber ser”.

El momento estratégico es el de la construcción de la viabilidad. El actor que planifica se pregunta: ¿cómo puedo construirle viabilidad a mi diseño normativo?, ¿qué obstáculos debo vencer y cómo los puedo vencer para que mi diseño del deber ser se encarne en la realidad como una fuerza efectiva de cambio hacia la situación elegida como objetivo?, ¿cómo el diseño que está en el papel o en nuestras cabezas puede convertirse en movimiento real de la situación?

Aquí aparecen “obstáculos” políticos, económicos, culturales, organizativos, cognoscitivos, legales, etc. Quien planifica no solo debe diseñar como deben ser las cosas, sino que también debe hacer un cálculo de cómo sortear los obstáculos que se oponen al cumplimiento de ese diseño.

El momento táctico-operacional es el momento decisivo porque los otros momentos tienen una única utilidad: constituirse en un cálculo para la acción, en un cálculo que precede y preside la acción. Sin embargo, es indispensable calcular explorando más allá del presente para darle racionalidad a nuestras decisiones de hoy; pero, al final, juzgaremos la planificación por la forma en que ese cálculo es capaz de alterar, conducir y orientar las acciones presentes.

Este cálculo es el centro del momento táctico-operacional y tiene como objeto orientar cada paso que demos en el día a día y evaluarlo en relación a la situación-objetivo, no solo para constatar la aproximación alcanzada respecto a ella, sino también para revisarla como guía que seguirá precediendo y presidiendo nuestros pasos siguientes.



La realidad se construye en el presente. Los resultados que obtenemos en la realidad son un producto de esos pasos que damos en el día a día, no cuentan los planes que simplemente pensamos o diseñamos, solo pesan aquellos que preceden y presiden nuestros pasos. Estos momentos de la planificación comprenden una serie de actividades que se presentan de forma sintética a continuación, con el propósito de visualizar el proceso de la planificación:

*Definición del horizonte político social a construir:* en primer lugar, antes que la aplicación de cualquier tecnología de gestión, será necesario definir los lineamientos políticos (estratégicos que dan origen y sustentan al plan). El proyecto de país en construcción, la relación entre las diferentes políticas, la situación estratégica del país en relación a los países de la región, el estudio de fuerzas de poder aliadas al proyecto y aquellas que tienen objetivos diferentes en su intervención política, entre otras cuestiones.

El primer momento de la planificación, radica en la definición político-ideológica que contiene la planificación de la temática específica en cuestión. De lo contrario, las intervenciones quedan desmarcadas de la política que le dio origen.

- i) *Diagnóstico de la situación:* implica la explicación de la situación social que la planificación quiere abordar. Consiste en aplicar los conocimientos desarrollados en las diferentes ciencias y disciplinas, para construir un esquema explicativo de las características, componentes y definiciones necesarias para comprender la situación. El estudio sobre aquello que la política pública pretende modificar es muy importante, ya que si el diagnóstico es erróneo, entonces la intervención seguramente resulte inapropiada. El costo social de las iniciativas del Estado definidas en forma deficiente, implica el sufrimiento de los grupos sociales involucrados.
- ii) *Conformación del “mapa de actores”:* se trata de una descripción de los sectores sociales implicados en la situación, y el análisis de los roles que cumplirán las personas relacionadas. Implica también visualizar quienes serán aquellos grupos sociales que se opongan a la planificación, de acuerdo a los parámetros político-sociales de los diferentes grupos de interés y de poder.

En este punto radica el carácter “estratégico” de la planificación. Si bien cada conjunto de ideas expresadas en estos puntos son centrales a la materia, la viabilidad de una política pública se pone en juego principalmente a través de la forma en cual se incluyan o no, se anticipen o no, se definan o



no, los diferentes grupos de personas que se encuentran impactados por la temática o situación social planificada.

iii) *Definición preliminar del plan, programa o proyecto*: la voluntad política de intervenir en una situación social determinada, la descripción y diagnóstico y el análisis estratégico del mapa de actores, se expresan (por escrito o no), en una serie de definiciones que marca la intervención: los objetivos, los pasos, los recursos necesarios, los responsables y equipos de trabajo, los plazos, las acciones previstas y la relación entre ellas.

Llamamos a esta definición “preliminar”, debido a que no puede entenderse como algo acabado, cerrado y estático. Es esperable que las “voluntades” que dieron origen al plan, se modifiquen a lo largo del proceso de implementación, de acuerdo a las características de viabilidad que la realidad presente, a los imprevistos que surjan, a los cambios en las jerarquías de los problemas y a las intervenciones de los diferentes tipos de actores.

(iv) *Implementación y seguimiento*: se trata de la puesta en marcha del plan, programa o proyecto. La realización efectiva de las acciones necesarias para lograr los objetivos propuestos. Durante la etapa de implementación, las tres etapas anteriores pueden modificarse. Las competencias necesarias para liderar la implementación de las políticas públicas resulta un tema de suma importancia e interés. En este momento, entran en juego fuertemente además las teorías de las organizaciones, las corrientes sobre cómo funciona la administración pública y sobre como se organizan los grupos de personas en torno al desafío de la implementación de una política pública.

(v) *Evaluación y socialización de los resultados*: siempre que se intente abordar una situación social determinada, es conveniente que al finalizar la implementación del plan, podamos valorar en términos de legitimidad social los resultados alcanzados. Para poder valorar la política pública, será necesario que la “perspectiva evaluativa” este presente durante todos los momentos de la planificación. Esta etapa, la evaluación, será desarrollada en el apartado siguiente.

La planificación implica en parte un conjunto de lineamientos pensados para la acción. La tarea de planificar se concreta en un contexto de complejidad cambiante, donde las decisiones no siguen un orden secuencial lineal, ya que la realidad social tiene otra lógica de conformación. Por tal motivo, los momentos y actividades antes enunciadas sirven solo a los efectos de pensar en un diagrama que nos ayude comen-





zar a construir un conocimiento más profundo sobre la planificación, teniendo como marco de referencia nuestro propio contexto nacional y latinoamericano.

## 2.2. La planificación normativa y la planificación estratégica

Tal como comenzamos a delinear en los primeros párrafos, a partir de los años 70 comenzaron a notarse con mayor énfasis las limitaciones de pensar a la planificación como un medio apropiado y útil para intervenir en las políticas públicas. Los desarrollos teóricos fueron perdiendo apoyo, manteniéndose latente la certeza de que era necesario acompañar a la práctica de las políticas públicas con marcos explicativos que contuvieran formas más acertadas de planificar la intervención del Estado.

Generalmente los actores acuerdan con la idea de que la acción pública debe estar guiada por cierta racionalidad, el problema se encuentra en definir que implica la racionalidad.

La planificación se lleva a cabo en una realidad ambigua y contradictoria, compleja e incierta, en la que se pretende introducir acciones planificadas. Todo plan o programa es un intento de introducir racionalidad a la acción. Pero esto no significa, ni asegura que las acciones sean más racionales o coherentes. La incertidumbre de todo proceso no se puede eliminar y el azar siempre está presente.

La planificación normativa entiende los problemas son esencialmente técnicos, y por lo tanto el plan se basa en su formulación. Al poner el énfasis en este momento, el plan se convierte principalmente en una expresión de voluntad, mejor o peor fundamentada desde la descripción del problema.

La planificación estratégica en cambio considera que el aspecto central de la planificación dependerá de la relación entre las personas involucradas y, por lo tanto, su foco de atención está puesto en la realización del plan.

En esta línea de pensamiento, la planificación normativa se concentra en lo ideal, mientras que la estratégica enfatiza lo viable.

Generalmente lo “ideal”, debe ser expuesto por los expertos, mientras que desde una perspectiva estratégica, se destaca la importancia de la política y la intervención de los diferentes actores sociales.

Por supuesto, no significa que una u otra postura implique desterrar a unos u otros de forma lineal.

La planificación estratégica reconoce como central contemplar los intereses, necesidades y expectativas de las personas involucradas en la situación que se plani-



fica, mientras que para la planificación normativa importan más las decisiones del sujeto planificador que se encuentra “fuera” de la realidad.

En la planificación normativa, no se le da importancia al poder o valor de los oponentes, mientras que la planificación estratégica plantea que el consenso social es la base fundamental para la planificación.

A continuación presentamos un cuadro con las principales características de uno y otro modelo de planificación.

PLANIFICACIÓN NORMATIVA	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
El punto de partida es el “modelo analítico” que explica la situación problema, expresada en un diagnóstico.	1. El punto de partida es la “situación inicial”, que explica la situación problema, expresada en un diagnóstico.
El punto de llegada es el “modelo normativo” que expresa el diseño del “deber ser”.	El punto de llegada es la “situación objetivo” que expresa la realización en el tiempo de la “imagen objetivo” que configura el “horizonte utópico”.
1. La dimensión normativa se expresa en un “deber ser”, del que se deriva un esquema riguroso, formalizado y articulado de actuación.	1. La “situación objetivo” se articula con el plano estratégico del “puede ser” y en plano operacional con la “voluntad de hacer”; no existe un esquema rígido de acción sino una preocupación por la direccionalidad.
<i>Se parte del supuesto:</i> de que el sistema social puede ser objeto de orientación por parte del planificador.	<i>Se parte del supuesto:</i> de que el sistema social está integrado por personas que tienen su propia escala de valores y establecen lo que conveniente e inconveniente, bueno o malo como objetivo a alcanzar.
1. El sujeto que planifica está “sobre” o “fuera” de la realidad planificada.	1. El actor que planifica está inserto y forma parte de la realidad que planifica, coexistiendo con otros actores sociales que, de algún modo, también planifican.
2. El sujeto que planifica tiene el monopolio del plan.	2. No hay monopolio en la elaboración del plan, sino coexisten varios planes, algunos coincidentes, otros posibles de concertar y algunos en competencia.
El sujeto planificador tiene capacidad de controlar la realidad.	Los actores que planifican, no controlan por si solos la realidad planificada.

Fuente: Bernaza (2004)