

CAPITULO I. MARCO TEÓRICO SOBRE LA ASISTENCIA TÉCNICA Y RECURSO HUMANO MUNICIPAL

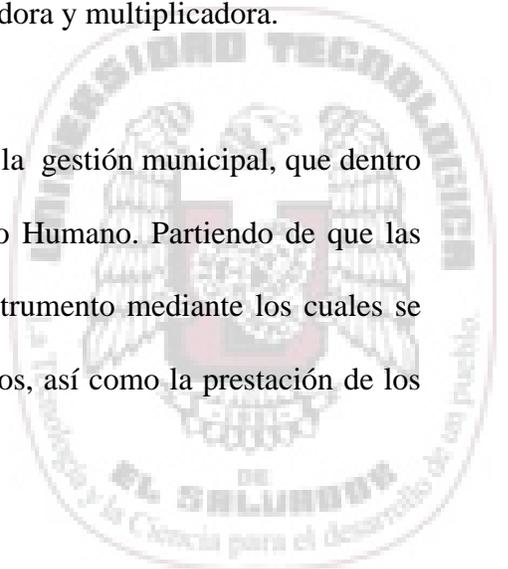
A. ASISTENCIA TÉCNICA MUNICIPAL

1. Introducción

En los últimos tiempos, el nivel de las relaciones de asistencia técnica entre los países de América Latina se ha incrementado y diversificado en gran medida, esto nos aclara por qué las instituciones internacionales que brindan asistencia técnica a los países en vías de desarrollo de esta región; están incrementando sus programas y proyectos en esta materia.

Los programas de asistencia técnica tienen como objetivo poner a disposición de los gobiernos en América Latina toda la asesoría necesaria y que esté vinculada a los aspectos esenciales de la reforma del Estado y la modernización de sus mecanismos de gestión, cumpliendo de esta manera una función integradora y multiplicadora.

Una de las gestiones principales del aparato público es la gestión municipal, que dentro de sus prioridades se destaca el desarrollo del Recurso Humano. Partiendo de que las administraciones de los Gobiernos Locales son los instrumento mediante los cuales se garantizan los derechos fundamentales de los ciudadanos, así como la prestación de los

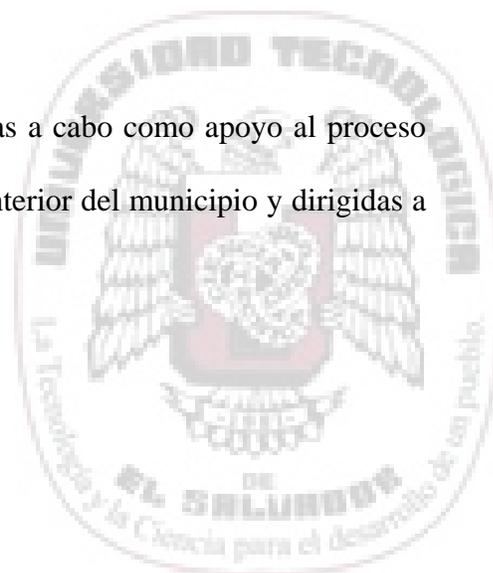


servicios básicos para el bienestar de la sociedad y a la urgente necesidad de formar y desarrollar a los recursos humanos, en este sentido El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal ISDEM ofrece a los Gobiernos Locales asistencia técnica en las áreas administrativa, financiera y de planificación con el firme propósito de fortalecer sus capacidades para que de esa manera puedan incorporarse en el proceso de cambio que constantemente experimentan las municipalidades.

El logro del bien común, el bienestar material de la colectividad, el fomento y protección de los intereses locales, la satisfacción de las necesidades de la población, establecidos como fines esenciales de los municipios; demandan necesariamente un cambio radical en las municipalidades, entendiéndose esta transformación no solamente como un mejoramiento de las condiciones de vida, a través de un incremento de los niveles de los estándares de servicios, sino como resultado de una modificación integral y sostenida, que implica cambios conceptuales, de organización y de procesos.

2. Definición de Asistencia Técnica

Asistencia Técnica. Es el conjunto de acciones llevadas a cabo como apoyo al proceso de Fortalecimiento Municipal, desarrolladas desde el interior del municipio y dirigidas a



mejorar las capacidades municipales, para cumplir sus funciones, principalmente al mejoramiento de las áreas funcionales, en la prestación de los servicios.¹

La Asistencia Técnica se puede concretar en las siguientes aspiraciones:

- 1) Mejorar la capacidad de organización y operativa institucional.
- 2) Mejorar la capacidad de generación de recursos, de recaudación y el manejo financiero.
- 3) Mejorar la capacidad de provisión de servicios a la comunidad.
- 4) Establecer mecanismos para que los municipios, paulatinamente, involucren a la comunidad en sus instancias de decisión.
- 5) Promover la coordinación y cooperación entre las municipalidades.

3. Objetivos fundamentales de la Asistencia Técnica.

Como objetivos de la asistencia técnica se mencionan los siguientes: asesorar, articular, y apoyar procesos que fortalezcan las capacidades de planificación, administración,

¹ Gangotena Juan, 1995, El P.A.P, Un Método de Asistencia Técnica para El Fortalecimiento Municipal, Banco del Estado/GTZ.



operación, gestión ambiental y aprendizaje continuo, de tal forma que puedan ser apropiadas e implementadas por el personal del ISDEM conjuntamente con las municipalidades.

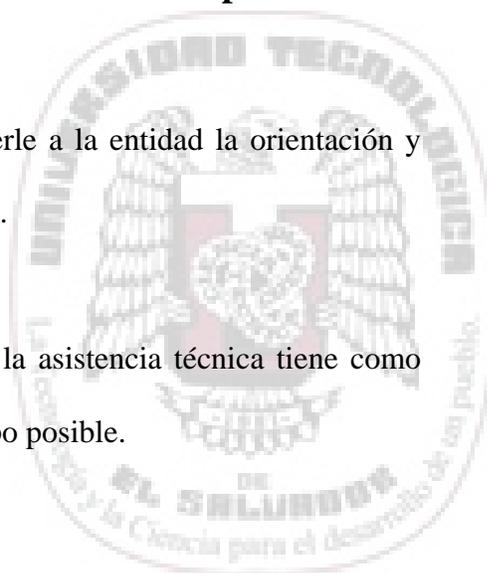
4. Funciones de la Asistencia Técnica

Dentro de las funciones, la asistencia técnica propone, diseña y desarrolla normas generales de acción para convertirlas en instrumentos, métodos y procesos acompañando su implementación en proyectos pilotos que garanticen su aplicabilidad y apropiación efectiva por el ISDEM y las municipalidades; además la asistencia técnica investiga, evalúa y da seguimiento de los procesos, métodos e instrumentos implementados por el ISDEM, tanto interna como externamente, para conocer los resultados del trabajo, haciendo mediciones de impacto y proponiendo cambios para asegurar la calidad de los instrumentos métodos y procesos.

5. La transferencia de la asistencia técnica como base para institucionalizar los cambios.

La asistencia técnica es temporal y consiste en proveerle a la entidad la orientación y apoyo necesarios, iniciar, aplicar y reajustar el proceso.

Ante el rol fundamental que asume la municipalidad, la asistencia técnica tiene como objetivos la transferencia de procesos en el menor tiempo posible.



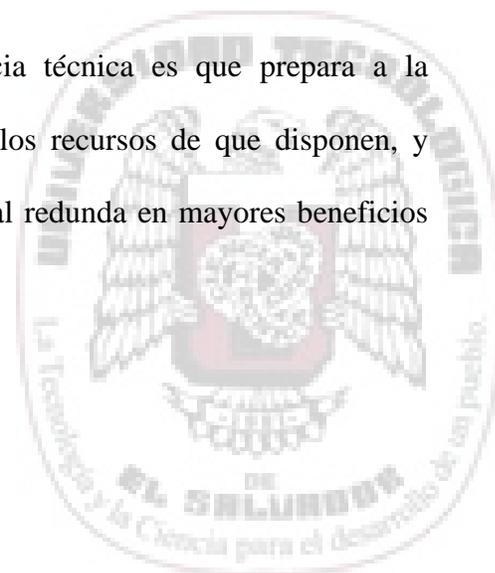
En este sentido, el proceso de trabajo debe ser totalmente transparente y dimensionado para que las autoridades, funcionarios, empleados, y comunidad, conozcan los criterios básicos en que se enmarca la asistencia técnica y además estén informados respecto a cada actividad: ¿ Por qué se hace?, ¿Cómo se hace?, ¿Para qué se hace?

La transferencia, en los términos mencionados, puede constituirse en el elemento fundamental para obtener el cambio de actitudes que se requiere en el proceso de transformación de los gobiernos locales.

6. La importancia de las inversiones en asistencia técnica.

Uno de los beneficios principales que se logran a través de las inversiones en asistencia técnica es la posibilidad de alcanzar mayores éxitos en la realización de las actividades de los usuarios de la asistencia; lo cual mejora la eficacia de los servicios municipales que se prestan en las alcaldías.

Otra de las ventajas de las inversiones en asistencia técnica es que prepara a la municipalidad para el manejo correcto y óptimo de los recursos de que disponen, y también permiten una adecuada administración, lo cual redundará en mayores beneficios para la comunidad.



B. EVALUACIÓN Y VALIDACIÓN DE LOS PROCESOS DE ASISTENCIA TÉCNICA DEL ISDEM A LOS MUNICIPIOS

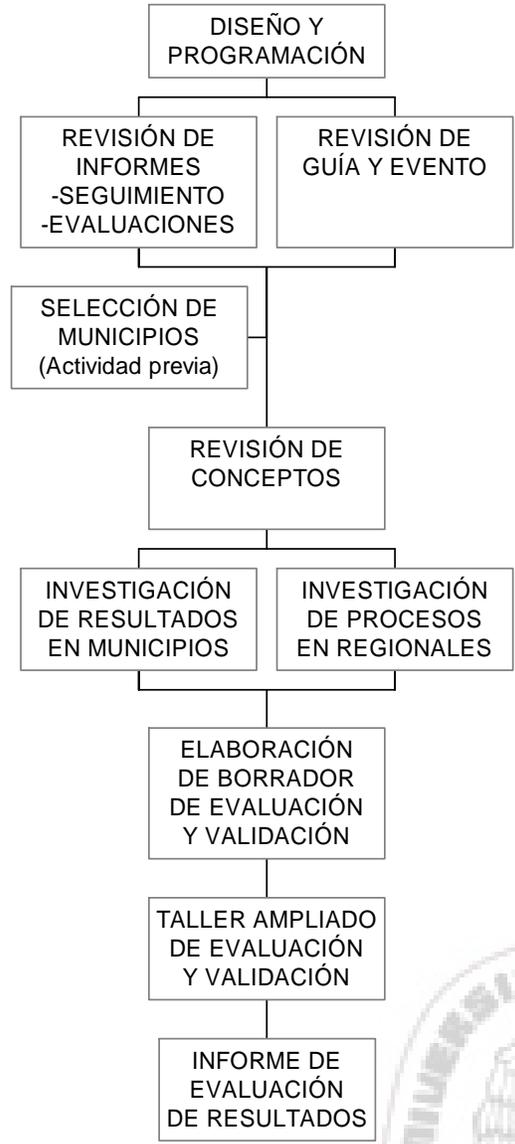
1. Antecedentes

El instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal en cumplimiento de su misión de brindar asistencia técnica a los Gobiernos Locales, a comienzos de 1998 dio inicio a un proceso de atención a las municipalidades mediante el empleo de los Planes Participativos Municipales (P.P.M)s. Con este propósito en febrero de ese año, se realizó un evento de capacitación a los técnicos del ISDEM, en el manejo del mencionado método con aplicación práctica en cuatro municipios y posteriormente se publicó un documento que recoge y sistematiza esas experiencias.

A partir de esa fecha se ha desarrollado, por parte de las cuatro Regiones del ISDEM, los procesos de formulación de los Planes Participativos Municipales en más de noventa municipios y además durante estos dos años, se han llevado a cabo diversas actividades orientadas a mejorar esta herramienta de planificación, particularmente en cuanto se refiere a la ejecución y seguimiento de este proceso. Para este fin se creó una Comisión de Mejoramiento constituida por técnicos de las cuatro Regiones.



2. Esquema Lógico empleado para la Evaluación de la Asistencia Técnica



3. Descripción del Esquema Lógico empleado para la Evaluación de la Asistencia Técnica²

El proceso empleado para la evaluación, luego del diseño y programación correspondiente, se inició con la revisión de información existente sobre seguimiento y programación de actividades del ISDEM y con el examen de los resultados de tareas desarrollados por la comisión interna de seguimiento y evaluación.

Con esta base se procedió a la revisión de conceptos y programación detallada de visitas a las regionales y municipios seleccionados previamente.

Tomando como base los resultados de las tareas señaladas se realizaron las investigaciones en cada una de las regionales a través de talleres internos y en los cuatro municipios de la muestra. Así mismo se preparó un borrador de evaluación y recomendaciones, el mismo que fue discutido y ajustado en un taller con representantes de los cuatro equipos regionales y de PROMUDE/GTZ.³

Los talleres con los asesores del ISDEM y los técnicos de PROMUDE/GTZ de las cuatro regiones, tuvieron como propósito identificar los procesos de formulación y seguimiento y efectuar ejercicios de análisis y retroalimentación para su mejoramiento.

² Gongotena Juan, 1999, Evaluación y Validación de los Procesos de Asistencia Técnica del ISDEM a los Municipios, Programa PROMUDE, ISDEM/GTZ, San Salvador, El Salvador.

³ Programa, Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización.



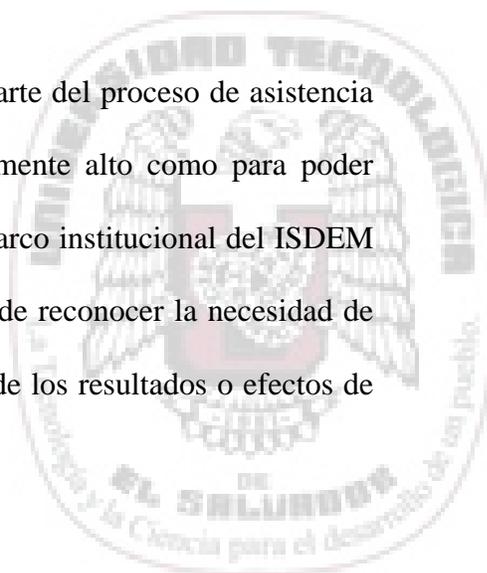
Las visitas a los cuatro municipios se concretaron en entrevistas con los Alcaldes y con los miembros de las comisiones de seguimiento, con el fin de identificar los avances en la aplicación de los planes, los resultados alcanzados y los niveles de “apropiación” de los Planes Participativos Municipales.

La evaluación e identificación de resultados proviene del examen de los procesos (de formulación de los planes y seguimiento de su aplicación) de asistencia técnica del ISDEM y de los productos (los planes) y de sus efectos en los municipios (comunidad y municipalidad).

Como consecuencia de lo anterior, las acciones examinadas son: la asistencia técnica para la formulación de los planes y las tareas de seguimiento y evaluación; los objetos de investigación y análisis son los planes y las comisiones municipales.

4. Situación actual de la Asistencia Técnica

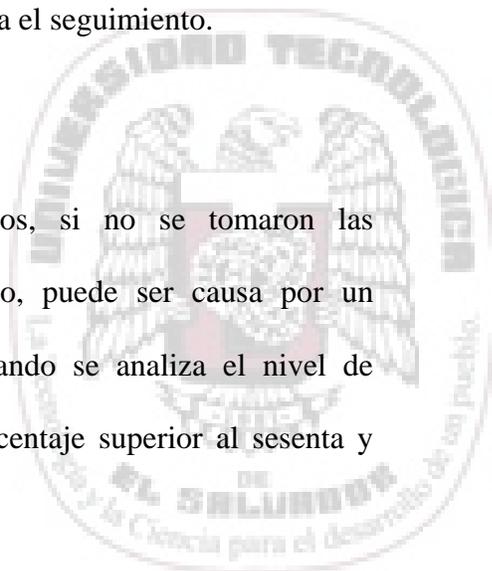
El número de planes que se han llevado a cabo como parte del proceso de asistencia técnica del ISDEM a los municipios es lo suficientemente alto como para poder afirmar que se ha implantado con fuerza, tanto en el marco institucional del ISDEM como en el contexto de municipios del país. Sin dejar de reconocer la necesidad de evaluar la calidad de estos instrumentos y en especial de los resultados o efectos de



la aplicación de esos planes, es factible afirmar que se han sentado bases que van a conducir a la consolidación del proceso y su perfeccionamiento. Ya no es factible pensar que se detenga o desaparezca.

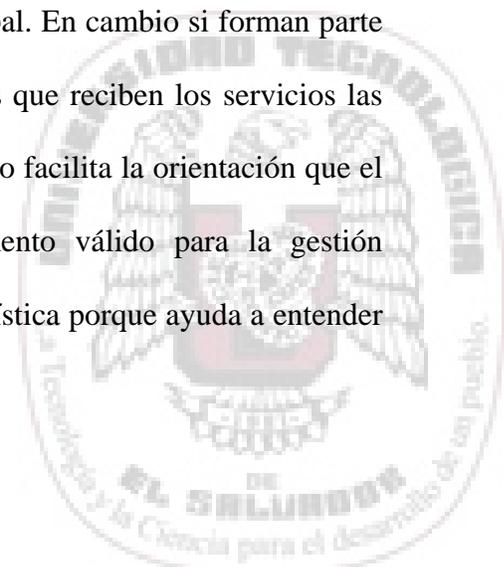
Para la estructuración de los Planes Participativos Municipales se contempla que los Planes de Trabajo, Institucionales y de Inversión, sean formulados de manera unitaria. La lógica para esta concepción es que los grupos comunitarios que les dan origen partan de una visión integradora de la problemática municipal y proponga soluciones concatenadas y coherentes. Pero el método y la propia estructura de los distintos planes permiten la posibilidad de que se formulen individualmente. En la práctica, los equipos técnicos iniciaron la formulación de los P.P.M, completos pero pronto, ya sea por presiones o por propios criterios de servicio a los municipios, abrieron la puerta a la formulación individual de los planes institucionales que al demandar menos tiempo permite incrementar el número de municipios atendidos. Esto en sí no es malo pero puede crear un facilismo que alivia presiones al comienzo, pero después exige mucho mayor tiempo para el seguimiento.

Precisamente el gran número de planes formulados, si no se tomaron las precauciones para otorgarles un seguimiento efectivo, puede ser causa por un deterioro de la credibilidad de los municipios. Cuando se analiza el nivel de cumplimiento de las metas se determina que un porcentaje superior al sesenta y



cinco por ciento de ellas está retrasado. Algunas metas ni siquiera han arrancado. Lo propio sucede con los proyectos de inversión. La consecuencia de esta proliferación de planes y proyectos con bajo índice de seguimiento y retrasos considerables va a crear una sensación de frustración en los municipios y sus comunidades. Se van a preguntar por qué no se han cumplido los cronogramas y si valió la pena el esfuerzo. Es decir se puede haber creado condiciones para generar incredulidad. No se deja de reconocer que los retrasos no solo obedecen al gran número de planes y metas, posiblemente obedecen además a otros factores. Pero un número muy grande dificulta las tareas de asistencia técnica y seguimiento que en algunos casos ya demostraron que son muy útiles para cumplir con lo programado.

Los planes institucionales si bien necesarios para el mejoramiento de la eficiencia municipal, son generados en talleres en los cuales la participación se limita a los funcionarios municipales y a los equipos técnicos. Son formulados “casa adentro”. Si esa es la única intervención prevista en un municipio, se está dejando fuera al gran actor por cuya causa existe el propio gobierno municipal. En cambio si forman parte del proceso integral de planificación, son las personas que reciben los servicios las que van a identificar los problemas institucionales y eso facilita la orientación que el plan institucional debe seguir para ser un instrumento válido para la gestión municipal. Es necesario reflexionar sobre esta característica porque ayuda a entender el incumplimiento o el atraso.



Los resultados alcanzados en resumen son satisfactorios porque el proceso en definitiva ha permitido vender la idea de la planificación participativa a los gobiernos municipales y comunidades. La gran proliferación de planes denota un alto interés en los técnicos por utilizar estos instrumentos en beneficio de los municipios. Pero también denota una débil planificación interna y la falta de espacios o tiempos de reflexión para dosificar ese entusiasmo con el fin de obtener resultados consistentes.

5. Evaluación de Procesos de Asistencia Técnica

¿Cómo se ha hecho?

En esta parte se recoge la revisión y análisis de tres componentes: el proceso de formulación; los planes como producto de ese proceso y, el proceso de seguimiento.

1) Pasos del Proceso de Formulación del Plan Participativo Municipal

A continuación se efectúa una breve descripción de los procesos metodológicos empleados por las diferentes regiones municipales en El Salvador.



a) Descripción de los Procesos

El levantamiento de información no siempre es efectuado al inicio del proceso, relegándolo para el momento previo a la elaboración del informe y se limita a la recolección de información de carácter general del municipio. Esta es una de las limitaciones más importante identificada, sobre la cual se recomienda incorporar un paso específico, a efecto de profundizar en el análisis de los problemas priorizados, a la vez que se sugiere mantener el levantamiento de información previa, antes de iniciar el proceso con los municipios.

La identificación, selección y convocatoria de participantes se efectúa por la municipalidad y en la mayoría de los casos por el Alcalde. Si bien le corresponde a la municipalidad esta tarea, el equipo debe asegurar la adecuada representación de todos los sectores territoriales y funcionales a la vez que la representación de los participantes, de manera que debe efectuarse un análisis crítico sobre el tema.

Las tareas de identificación y priorización de problemas son realizadas en el primero de una serie de talleres.

La caracterización de problemas, así como la construcción de la visión del municipio varía según el caso.



b) Logros del Proceso de Formulación

Además de los importantes resultados obtenidos con relación al avance en la formulación de los PPM, ya descritos, a continuación se listan los principales logros detectados en el campo del proceso de aplicación del método.

- Los Planes Participativos Municipales han llegado a convertirse en una herramienta muy útil para la gestión del ISDEM.
- Se verifica una importante participación de Organizaciones No Gubernamentales y Gubernamentales durante los procesos de formulación de los PPM, emprendidos por las municipalidades con asistencia técnica del ISDEM.
- Igualmente se verifica un alto nivel de respuesta por parte de la comunidad a la convocatoria del municipio, para participar en los procesos de planificación.
- Los equipos del ISDEM se han “apropiado” del proceso de asistencia técnica a través de los planes, hay un conocimiento del método por parte de los técnicos y ellos han desarrollado habilidades para su manejo.



- Esta “apropiación” y conocimiento del método por parte de los equipos técnicos, han conducido a que los pasos del proceso metodológico hayan sido adaptados a las circunstancias y condiciones particulares de cada región y en casos, hayan sido mejorados.
 - En igual forma esa misma apropiación y conocimientos han propiciado que el método se halla transferido a los nuevos miembros de los equipos.
 - Existe una alta motivación al interior de los equipos para aplicar el método.
- c) Limitaciones en el proceso de formulación

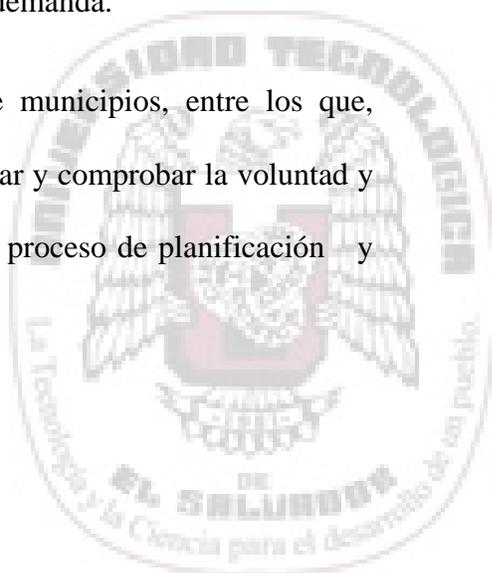
Las limitaciones en el proceso de formulación han sido divididas según: los actores, y su participación y por el método y su empleo.

- Los actores y la participación



Los problemas citados a continuación y que tienen que ver con los actores y su participación, tienen como efecto final deficiencias sobre la “apropiación” de los planes de parte de la municipalidad y la comunidad y, consecuentemente sobre la sustentabilidad de los procesos de planificación.

- ✓ Ausencia de verificación de la existencia de “demanda” real del Alcalde y del Concejo, para iniciar el proceso de planificación. Esta demanda entendida como una necesidad interna del municipio y una voluntad comprobada de sus autoridades para realizar los esfuerzos que ese proceso supone.
- ✓ Falla de “inducción” previa por parte de los equipos del ISDEM, en aquellos casos de ausencia de demanda, de manera de propiciar esa voluntad y el desarrollo de esfuerzos internos de la municipalidad en el proceso, con miras a asegurar la “apropiación” y sustentabilidad de los resultados del proceso.
- ✓ Injerencias institucionales y de donantes en selección de municipios; lo cual conduce en algunos a trabajar sin que se asegure la demanda.
- ✓ Falta de requisitos mínimos para la selección de municipios, entre los que, necesariamente debe constar la necesidad de asegurar y comprobar la voluntad y disposición de las municipalidades para iniciar un proceso de planificación y luego de aplicación de sus resultados.

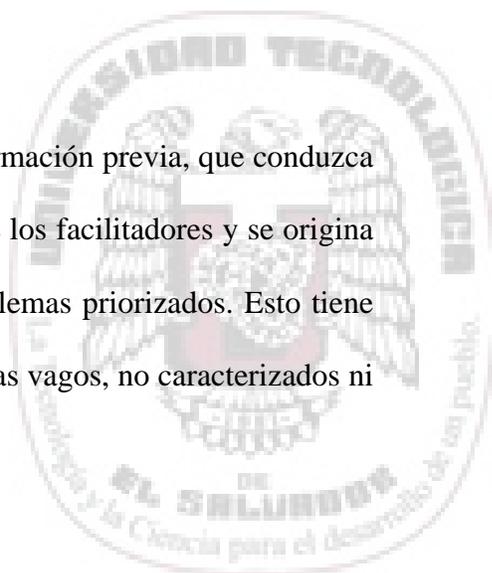


- ✓ No está asegurada la representatividad de participantes; en la mayoría de los casos no existe un análisis y reflexión, por parte de los técnicos acerca de la identificación y selección de participantes con miras a asegurar la adecuada representación de los diversos sectores territoriales u organizaciones, así como la representatividad de los participantes.
- ✓ Los participantes desconocen resultados finales del proceso, debido a que no se han incluido en la mayoría de las ocasiones.
- ✓ Escasa y pasiva participación de Concejales, con efectos muchas veces en la falta de respaldo político y el cumplimiento de los planes.

- El Método y los Equipos

El segundo grupo de problemas relativos al método y su empleo por parte de los equipos, incide directamente en la calidad de los productos y consecuentemente en su nivel de aplicabilidad.

- ✓ El mayor problema de este grupo es la falta de información previa, que conduzca a una adecuada orientación del trabajo por parte de los facilitadores y se origina en la ausencia de investigación acerca de los problemas priorizados. Esto tiene sus efectos directos en el planteamiento de problemas vagos, no caracterizados ni



suficientemente definidos y como efecto directo, en la generalidad de las soluciones, así como a la dificultad de proponer adecuados indicadores.

- ✓ Como resultado de lo anterior, los técnicos identifican dificultades en el manejo del método: problemas, objetivos y metas, indicadores y moderación. Esta última dificultad no se debe necesariamente a las causas mencionadas, si bien puede incidir en la falta de seguridad de los facilitadores para orientar y conducir el proceso.
- ✓ En muchos casos, el proceso de formulación de los planes es producto de un trabajo individual y no de equipo, de manera que la programación, la formulación y la documentación están ausentes del análisis y reflexión del grupo regional.
- ✓ A lo anterior se añade la ausencia de retroalimentación del proceso, tanto al final de cada uno de los pasos, como al concluir el proceso. Este incide en la calidad final del producto e imposibilita un mejoramiento de los procesos de trabajo.
- ✓ Los asesores técnicos del ISDEM son más que facilitadores. Esta limitación tiene que ver con una falta de claridad acerca del rol de los técnicos y en la ausencia de adoptar la demanda de los municipios, como requisitos del proceso.



2) Productos: Los Planes Participativos Municipales (PPM)

a) Logros

Los planes permiten canalizar los requerimientos de la población de una manera organizada y sistematizada. Permiten identificar problemas, priorizar su atención e instrumentalizar las soluciones que los propios actores señalan como válidas para resolverlos. Esa actuación permanente permite la concreción de soluciones. Estas nacen con el respaldo del gobierno municipal y de los grupos sociales afectados.

Los PPM han logrado constituirse en instrumentos válidos para la gestión de aquellos Alcaldes y Concejos Municipales que decidieron ponerlos en práctica. En otros términos los PPM poseen en sí mismos y por naturaleza del proceso que les da origen, la potencialidad de ser instrumentos de concreción de las soluciones propuestas, siempre y cuando medie la voluntad política de aplicarlos.

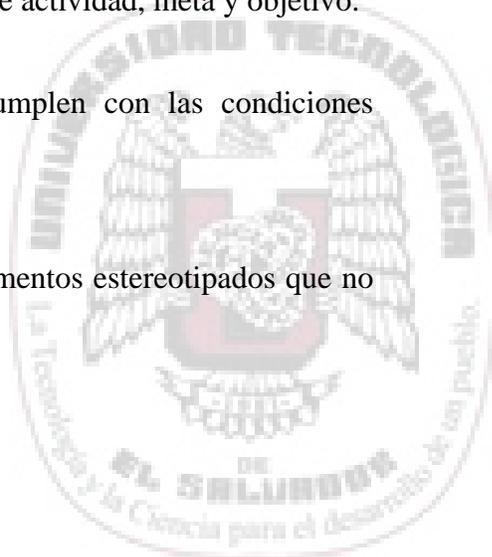
La formulación de los planes implica un alto sentido participativo y de apropiación por parte de las autoridades y de la comunidad.



Los planes se formulan a partir de análisis que abordan todos los problemas de un municipio e involucra a autoridades y a los autores más representativos de la comunidad.

b) Lo que hay que cambiar

- La potencialidad de los PPM es evidente y ha sido demostrada en varias municipalidades, Pero si bien no se le pone en duda; no siempre se logra aprovechar esa potencialidad y obtener instrumentos tan útiles y eficientes como los descritos. Se señalan a continuación los aspectos que deben mejorarse y cambiarse en la generalidad de los casos.
- Los PPM son muy poco aplicables por su generalidad.
- Los objetivos y metas no siempre son concretos.
- Los PPM no obedecen a una articulación lógica entre actividad, meta y objetivo.
- Los indicadores de resultados y objetivos no cumplen con las condiciones mínimas.
- Los planes institucionales se han convertido en elementos estereotipados que no responden a la realidad.

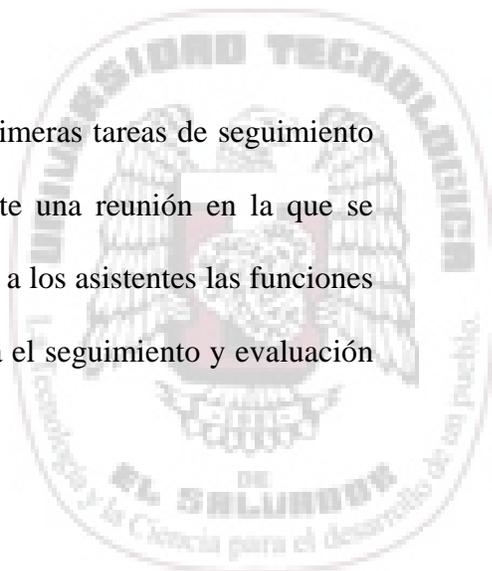


- Los PPM por lo general no están sustentados en el conocimiento de la realidad.

3) Proceso de Ejecución y Seguimiento

a) Características Generales del Seguimiento y Evaluación

- No existe seguimiento: Son muy limitados los casos en que se realiza seguimiento, se puede decir que casi no existe, y cuando hay, es muy limitado, se reduce a una capacitación inicial de la comisión de seguimiento y evaluación y a visitas de revisión de avances.
- Comisiones de seguimiento y evaluación: Durante el taller final se procede a conformar comisiones; estas comisiones se conforman con miembros de la municipalidad y con representantes de la comunidad; en la mayoría de ocasiones en igual número.
- Capacitación a las comisiones: Como una de las primeras tareas de seguimiento se procede a capacitar a estas comisiones mediante una reunión en la que se revisan los resultados de la planificación, se explica a los asistentes las funciones generales de la comisión, se entregan formatos para el seguimiento y evaluación y se explica el rol de los técnicos del ISDEM.



b) Logros

- Mejoramiento de los planes.
- Instancia de participación comunitaria.
- Motivación de las comisiones.
- Interés de los técnicos.
- Trabajo de la comisión.

c) Limitaciones

- Ausencia de seguimiento.
- Falta de funcionamiento de las comisiones.
- Falta de tiempo.
- Desconocimiento del proceso de ejecución de los planes.
- Ausencia de retroalimentación.



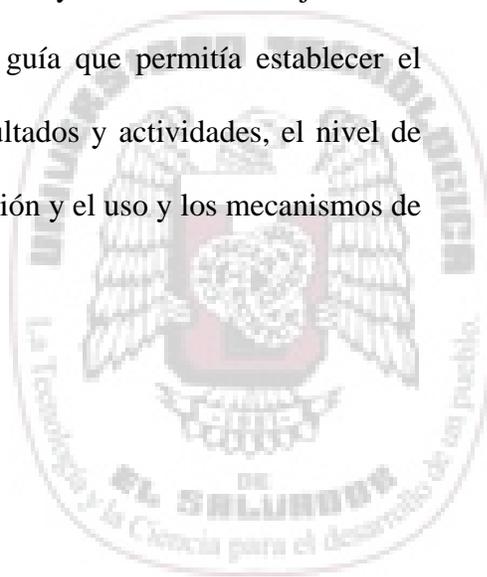
6. Evaluación de Resultados

¿Qué se ha logrado?

1) Criterios de Evaluación de Resultados

Los criterios para seleccionar los casos de estudio fueron los siguientes: Que los municipios sean de tipo promedio tanto por su nivel de respuesta a las demandas de asistencia técnica, por su tamaño y el grado de avance: que el PPM esté en ejecución y que halla operado la comisión de seguimiento.

Con base en el conocimiento previo del plan, en cada municipio se desarrollaron dos tipos de actividades: entrevista de trabajo con el Alcalde y reunión de trabajo con la comisión. En ambos casos se aplicó un cuestionario guía que permitía establecer el grado de conocimiento del plan, de sus objetivos, resultados y actividades, el nivel de apropiación de los funcionarios y miembros de la comisión y el uso y los mecanismos de control que se aplican en su ejecución.



2) Resultados

Se identifican tres niveles de impacto:

- El primero señala los efectos directos.
- El segundo, permite establecer si los resultados alcanzados son sostenibles.
- El tercero determina si se han producido cambios permanentes en el conjunto de valores y principios orientados al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En el primer nivel de impacto se analizan los efectos directos:

Aspectos Positivos

- ✓ Se comprueba el mejoramiento de servicios como resultados directos de la aplicación del plan.
- ✓ Los PPM han servido para captar asistencia técnica y financiamientos de agentes externos.



Aspectos Negativos

Hay algunos municipios en los cuales no se respetan las decisiones que constan en el plan de inversiones

En el segundo nivel de impacto se analizan los resultados relacionados con la sustentabilidad:

Aspectos positivos

- ✓ Se ha abierto un espacio de participación ciudadana más activo y decisorio.
- ✓ Muchos Alcaldes utilizan los PPM como instrumento de gestión.
- ✓ Se verifica un alto nivel de aprobación de los PPM por parte de algunos Alcaldes y miembros de las Comisiones.
- ✓ Los PPM han contribuido a mejorar la relación municipio-comunidad.
- ✓ La Corte de Cuentas reconoce a los PPM.



- ✓ El proceso de planificación participativa ha fortalecido la gestión institucional del ISDEM.

Aspectos Negativos

- ✓ No hay apropiación de los planes por parte de algunos Concejos y Municipios.
- ✓ Los PPM son utilizados como requisitos para lograr financiamiento de proyectos.

En el tercer nivel de impacto se analizan los cambios en los valores y principios:

Este es el nivel superior del impacto que un PPM puede generar y significa que a partir de la instauración y consolidación de estos procesos, los valores de percepción, criterios y principios, se modificaron de manera permanente en la mentalidad de las autoridades y de la población.

Se ha logrado que muchos Alcaldes cambien su concepción sobre la conveniencia de basar su gestión en la participación comunitaria.



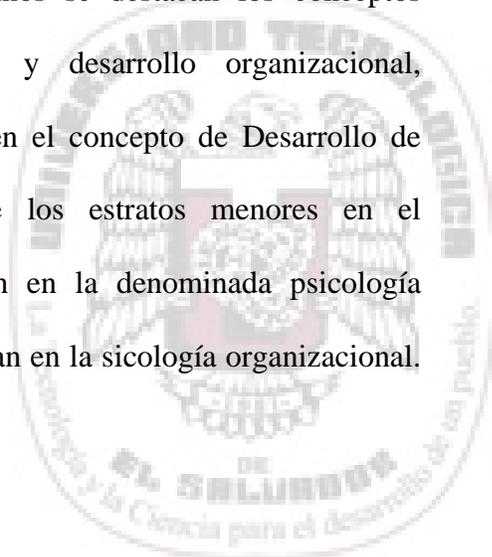
C. DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL

1.Generalidades

En las organizaciones, las personas se destacan por ser el único elemento vivo e inteligente, por su carácter eminentemente dinámico y por su potencial de desarrollo. Las personas tienen enorme capacidad para aprender nuevas habilidades, captar información, obtener nuevos conocimientos, modificar actitudes y comportamientos, y desarrollar conceptos y abstracciones. Las organizaciones disponen de una variedad de medios para desarrollar a las personas, agregarles valor y capacitarlas y habilitarlas cada vez más para el trabajo.

Los procesos de desarrollo de personas incluyen las actividades de entrenamiento, desarrollo de personal y desarrollo organizacional.

En el subsistema de Desarrollo de Recursos Humanos se destacan los conceptos siguientes: entrenamiento, desarrollo de personal y desarrollo organizacional, constituyendo tres estratos de amplitudes diferentes en el concepto de Desarrollo de Recursos Humanos. Esta división obedece a que los estratos menores en el entrenamiento y el desarrollo del personal se basan en la denominada psicología industrial, en tanto que los estratos más amplios se basan en la psicología organizacional.



En otros términos, los dos primeros estratos tratan el aprendizaje individual, en tanto que en el nivel superior se aborda como aprenden y se desarrollan las organizaciones.

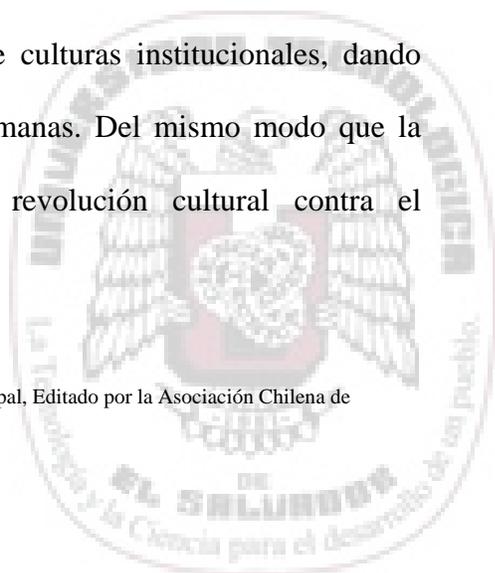
2. Recurso Humano Municipal.

El rasgo central de la gestión moderna es su alta valoración del Recurso Humano, a este se le reconoce como el componente dinámico, creativo e innovador esencial de la empresa moderna.

Esta es la filosofía de diversas escuelas de gestión como los llamados “Círculos de Calidad”, “Excelencia”, “Calidad Total” o “Reingeniería”.⁴

La administración pública latinoamericana está tomando las características de la gestión moderna antes mencionadas y en general se está tratando de pasar de la administración tradicional a la gestión participativa con funcionarios, empleados, ciudadanos y el sector privado, tomando en cuenta que el asunto es más un cambio de actitudes, valores o conductas no sólo en el ámbito de personas, sino de culturas institucionales, dando mayor énfasis en el uso pleno de las capacidades humanas. Del mismo modo que la “Excelencia” o “Calidad Total”, constituyen una revolución cultural contra el

⁴ Rosales O. Mario, 1996 Desarrollo de Recursos Humanos para la Gestión Municipal, Editado por la Asociación Chilena de Municipalidades, Santiago, Chile.



formalismo en la empresa privada, un movimiento similar es necesario en el sector público.

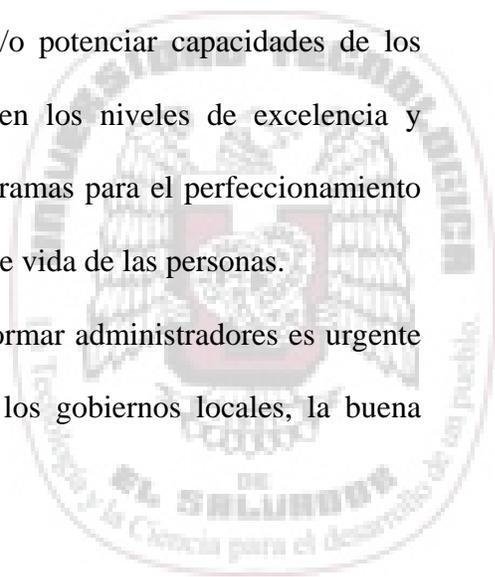
Lo que constatamos es un progresivo cambio de metodología, lenguaje y estilo de trabajo en el sector público local de las comunidades más dinámicas.

Los municipios modernos son gobiernos locales que facilitan el desarrollo integral de sus comunidades, y en concertación con el sector privado y en estrecha coordinación con otros niveles del Estado.

En el contexto de la gestión moderna municipal es de suma importancia el desarrollo de los Recursos Humanos como factor determinante del proceso modernizador y juega un papel prioritario en el desarrollo nacional, ya que este recurso debe ser ubicado en el más alto nivel.

En el Desarrollo de los Recursos Humanos se deben dar avances progresivos en el establecimiento de políticas que conduzcan a crear y/o potenciar capacidades de los funcionarios y empleados municipales, incrementos en los niveles de excelencia y compromisos de su personal; así cómo establecer programas para el perfeccionamiento profesional llevándonos al mejoramiento en la calidad de vida de las personas.

Para esto de debe tener muy en cuenta que lejos de formar administradores es urgente que se formen líderes en el ámbito de dirección de los gobiernos locales, la buena



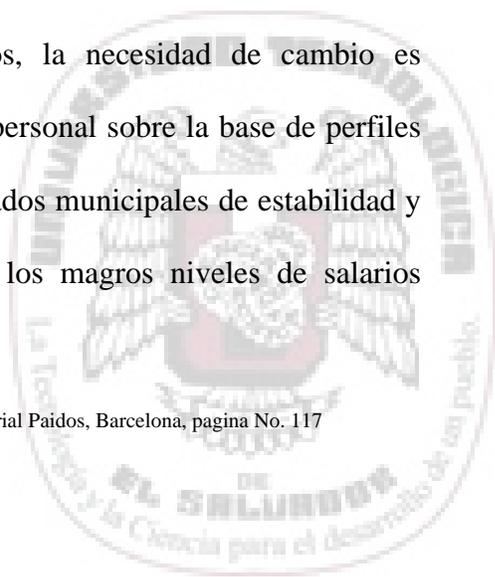
práctica muestra que es necesario imponer una concepción de gerencia pública moderna; esta se caracteriza al igual que en el sector privado por una actitud de liderazgo dinámico, capaz de fijar objetivos estratégicos, conformar equipos de trabajo, motivar, conseguir apoyos externos públicos y privados.

Cómo bien lo menciona Stephen Covey, los individuos, grupos y empresas estamos a menudo tan atareados “cortando maleza” que ni siquiera nos damos cuenta de que trabajamos en la “selva” equivocada, y el cambiante entorno en el que vivimos hace del liderazgo efectivo, hoy más que nunca, un factor crítico de todos los aspectos de la vida independiente e interdependiente. La efectividad y a menudo incluso la supervivencia, no depende sólo del esfuerzo realizado, sino también de que se realice en la “selva” correcta, y la metamorfosis que tiene lugar en casi todas las industrias y profesiones requiere liderazgo primero y administración después.⁵

3. Cambios en el Paradigma del Recurso Humano Municipal

En el ámbito del Desarrollo de Recursos Humanos, la necesidad de cambio es gigantesca. Esta va desde una adecuada selección de personal sobre la base de perfiles técnicos y no a adhesión política, de dotar a los empleados municipales de estabilidad y estímulos de carrera, hasta la exigencia de mejorar los magros niveles de salarios

⁵ Covey Stephen R., 1997, Los Siete Habitos de la Gente Altamente Efectiva, Editorial Paidós, Barcelona, pagina No. 117



actuales. Se trata de recuperar la dignidad y moral del servidor municipal y someterlo a procesos de formación permanente para obtener la polifuncionalidad y dinamismo necesarios si queremos aplicar, efectivamente la tecnología de la gestión participativa; convirtiéndose esta en la variable clave como filosofía o estilo moderno en la gestión local; desarrollando una ética y motivación de servicio.

4. Gestión del Recurso Humano Municipal

1) Necesidad de Establecer Políticas

Si los recursos humanos son la base esencial que permiten el buen funcionamiento de cualquier institución pública o privada, es evidente que es necesario diseñar una política que haga realidad este acierto.

Reclutar o seleccionar el mejor personal en la localidad o fuera de ella. De acuerdo claro está, a la disponibilidad de recursos financieros.

2) Diagnóstico y Planificación de Políticas.

Diagnóstico de la situación del personal y planificación de una política de recursos humanos. Los indicadores cuantitativos del diagnóstico son:

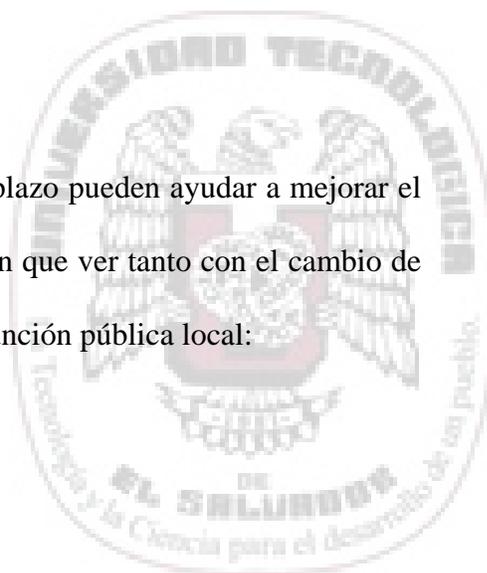


- a) Clima Organizacional existente;
 - b) Grado de realización de trabajo en equipo;
 - c) Opciones de incremento en la productividad, vía redistribución de tareas, capacitación o mejor equipamiento; y
 - d) Las políticas de motivación y recompensas.
- 3) Elementos para el diseño de un programa de desarrollo de los recursos humanos municipales

Los climas institucionales de las municipalidades no suelen ser los más propicios para crear una mística de trabajo tenaz. Se puede comprobar por la relativa pérdida del prestigio del sector público, la forma de reclutamiento a veces poco ortodoxa y la relativa inestabilidad de la dirección municipal al ser esta por su naturaleza política, renovada periódicamente. De modo que no es fácil poner en práctica y sostener en el tiempo una política de gestión positiva de los recursos humanos.

- a) Políticas a Mediano y Largo Plazo

Algunas indicaciones a ser implementadas en el largo plazo pueden ayudar a mejorar el ambiente de trabajo de las municipalidades. Estas tienen que ver tanto con el cambio de normas, hábitos y una mayor profesionalización de la función pública local:



Es necesario mejorar los niveles de ingresos.

Es inevitable cambiar progresivamente la proporción del personal calificado y no calificado.

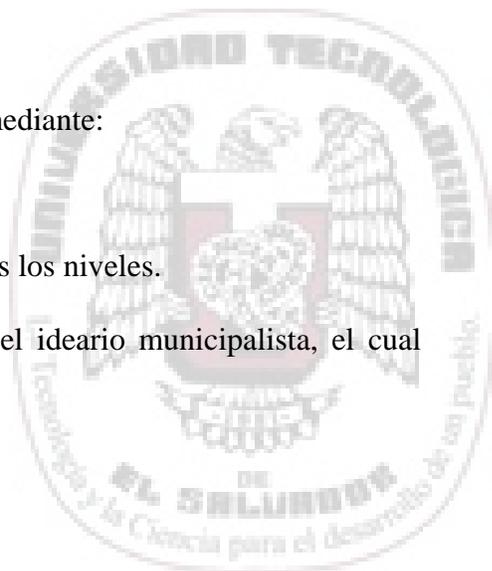
Es inevitable modernizar la administración municipal haciéndola más autónoma.

Es conveniente seguir avanzando en la profesionalización de la función pública local.

b) Políticas Inmediatas de Corto Plazo

No obstante y mientras se ejecutan estas políticas, de largo aliento es mucho lo que se puede hacer por mejorar la gestión de personal en las municipalidades. Veamos los componentes de esta estrategia.

- Diagnosticar la situación del personal y elaborar una política de desarrollo de recursos humanos de modo participativo.
- Ubicar la función de gestión de Recursos Humanos cómo un componente esencial de la estructura municipal.
- Mejorar el clima institucional de la municipalidad mediante:
 - ✓ Una adecuada circulación de la información en todos los niveles.
 - ✓ A través de eventos de formación que defiendan el ideario municipalista, el cual ayuda a crear una cultura institucional positiva.



- ✓ Mediante la ejecución de talleres de relaciones humanas que ayuden a racionalizar, reducir y anular los conflictos entre personas y grupos.
- ✓ Utilizando las hojas de vida como instrumentos para recoger más los logros y éxitos del funcionario.
- ✓ Haciendo de las calificaciones verdaderas instancias de gratificación de los mejores revirtiendo la tendencia a calificar a todos en la mejor lista.
- ✓ Utilizando mecanismos no formales de motivación.

5. Aspectos Técnicos de la Capacitación y el Desarrollo de los Recursos Humanos.

Un componente esencial de toda política de desarrollo de recursos humanos es la capacitación. Forman parte de ella los cursos, seminarios, talleres, que sin ser parte de una carrera técnica o personal sistemática, contribuyen a mejorar el nivel de desempeño, integración y motivación del personal municipal. Si bien hay consenso en la importancia de la capacitación permanente como medio de actualización del empleado frente a un mundo muy dinámico y cambiante, en las municipalidades no suele realizarse actividades sistemáticas de formación.

1) ¿Qué es la Capacitación?

Desde el punto de vista técnico entendemos por capacitación el proceso mediante el cual



se aprende a mejorar la productividad, es decir, se modifica positivamente la conducta o comportamiento de la persona en su medio de trabajo.⁶

2) Formas de Organizar Capacitación.

Hay distintas maneras de organizar capacitación en general se suele hablar de seminarios, cursos, talleres y pasantías.

- a) Entendemos por seminarios los eventos de corta duración uno o tres días que tienen por objeto discutir, analizar, intercambiar experiencias y llegar a conclusiones a cerca de un tema sobre el cual no hay un conocimiento acabado.
- b) Por cursos, solemos referirnos a eventos más estructurados en cuanto a entrega de contenidos. En ellos hay instructores expertos que actúan como facilitadores del aprendizaje suele durar más que los seminarios.
- c) Los talleres son actividades en que se enfatiza el intercambio y la resolución grupal de problemas. Por ejemplo una municipalidad puede organizar un taller de relaciones humanas destinado a mejorar su clima organizacional . Los talleres

⁶ Rosales O. Mario, Saavedra V. José María, 1996, Desarrollo de Recursos Humanos para la Gestión Municipal, Editorial Asociación Chilena de Municipalidades, Santiago, Chile.



suelen ser de corta duración y en ellos es muy importante la existencia del mencionado clima sin censura que estimule la libre expresión.

- d) Las Pasantías se refieren a visitas de trabajo por un plazo de una semana a un par de meses que suelen realizar funcionarios de una municipalidad a otra con el ánimo de aprender y enseñar a la vez. Suele realizarse bastante en el ámbito internacional para intercambiar experiencias de administración municipal entre países.

La organización de la capacitación como actividad sistemática aconseja la existencia de un responsable de la misma.

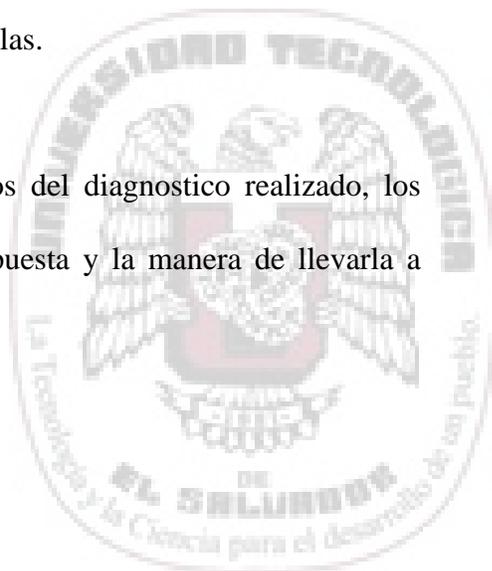
3) Pasos para determinar necesidades de capacitación

Un método esquemático para determinar necesidades de capacitación de Asistencia Técnica en una municipalidad intermedia o pequeña puede ser el siguiente:

- a) Reúna toda la información documental disponible acerca de la comuna y la acción municipal que en ella se realiza.



- b) Realice entrevistas a informantes calificados de la comunidad (dirigentes sociales, empresarios, otras autoridades) acerca de los problemas y logros de la municipalidad.
- c) Realice entrevistas internas a Alcalde, Concejales y principales directivos municipales en relación con las principales necesidades de formación y Asistencia Técnica existentes.
- d) Aplique una encuesta de necesidades de capacitación al personal elaborada en función de la información obtenida a través de los medios mencionados.
- e) Elabore un primer informe preliminar con los resultados parciales obtenidos
- f) Realice un taller interno con directivos incluidas las jefaturas y funcionarios municipales seleccionados, si el tamaño de la municipalidad impide reunirlos a todos. En esta se discutirá de manera abierta cuáles son las principales falacias de formación y cuales las maneras de solucionarlas.
- g) Elabore una propuesta final, con los resultados del diagnostico realizado, los objetivos y contenidos de la capacitación propuesta y la manera de llevarla a cabo.



- h) Colóquela a disposición del alcalde y directivos para conocer su opinión. Haga las modificaciones necesarias.

6. La municipalidad y sus Recursos Humanos en Acción

1) Introducción

Una política de gestión de recursos humanos adecuada aplica las ideas de integra, motivar, formar equipos, es decir, tener personal “con la camiseta municipal bien puesta”.

En muchas oportunidades buenos empleados municipales hablan a cerca de su motivación principal. Más que mencionar el salario o el poder como motivos centrales, se escuchan en los municipios latinoamericanos algunas respuestas notables:

Un director financiero Uruguayo que se ufana de la calidad de su equipo y luchaba por obtener para ellos mejores salarios confesaba emocionado que su lealtad a la municipalidad provenía de su agradecimiento por la actitud solidaria de sus compañeros cuando enfrente una enfermedad mortal.



Un frío jefe de planificación chileno citaba como razones de forma efectiva de trabajar-tenacidad, profesionalismo y lealtad al alcalde el tener bien puesta la “camiseta municipal”

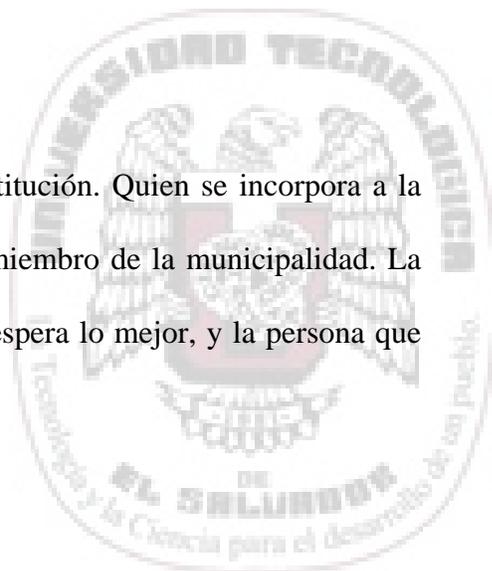
Un encargado de finanzas Ecuatoriano que complementaba su magro salario con ingresos de arriendos y trabajos contables aseveraba que la motivación principal para permanecer en el cargo era el prestigio social de ser funcionario municipal.

Un médico voluntario peruano que había montado en la localidad el único sistema de control de calidad de alimentos, contestó con lagrimas en los ojos cuando se le consulto su motivación profunda: "mi pueblo pobre, mi pueblo..."

Las personas que así se expresan están integradas a su institución y poseen una alta motivación y además conforman sólidos equipos de trabajo con sus compañeros. ¿Cómo se logra esto?

2) Integrar al Personal a la Institución.

En primer lugar, hay que integrar al personal a su institución. Quien se incorpora a la actividad municipal debe sentirse desde el comienzo miembro de la municipalidad. La integración es un fenómeno bidireccional. La entidad espera lo mejor, y la persona que se integra también.



Los deberes hacía el nuevo miembro de la institución son tan grande como la exigencia de rendimiento que se le hace.

La función principal de los departamentos de personal no es controlar, sino preocuparse de la integración y desarrollo de las personas en el seno de la institución.

Toda municipalidad debe desarrollar una cultura institucional sólida que refuerce el alto concepto que el grupo humano debe tener de sí mismos y de la institución.

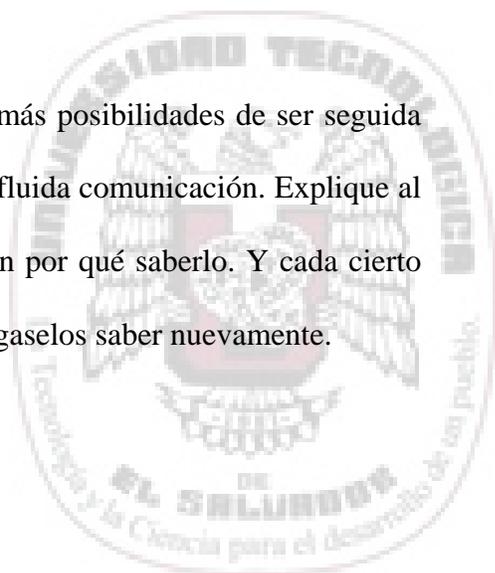
La cultura institucional se expresa en ciertos valores y sentido de emisión que corresponden a cada realidad municipal específica y están asociados estrechamente al programa de acción de cada administración municipal.

3) Mantener alta la motivación y conformar equipos de trabajo.

¿ Cómo mantener en alto la motivación del personal?

La respuesta es desde ya..., actuando con el ejemplo.

La autoridad que derrocha energía y entusiasmo tiene más posibilidades de ser seguida que la que no lo hace. También mediante una buena y fluida comunicación. Explique al personal cuales son sus buenos motivos, ellos no tienen por qué saberlo. Y cada cierto tiempo sobre todo cuando se produzcan dificultades, hágaselos saber nuevamente.



El método inverso también funciona. Trate de saber qué es lo que motiva cada uno de los miembros de su personal y apoye las buenas ideas e iniciativas.

¡ No vacile en ajustar su propio programa con las ideas originales y atractivas de sus colaboradores.

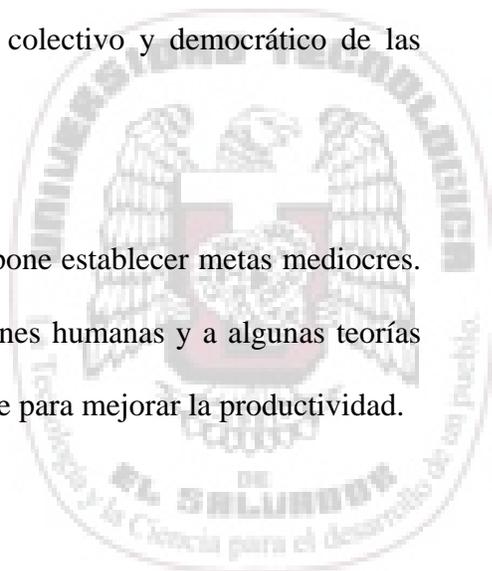
Tenga en cuenta que la motivación es contagiosa y valore el efecto multiplicador de un empleado municipal motivado cuando tiene la oportunidad de expresarlo.

4) Fijar metas claras, concretas y exigentes de modo participativo

Probablemente hay gente que rinda mucho en determinados trabajos sin necesidad de conocer muchos detalles de lo que ocurre en su entorno. Sin embargo, lo normal en el personal con mayor iniciativa, creatividad y capacidad de liderazgo es valorar altamente las instancias de participación.

Cuando se trata de fijar metas de trabajo es siempre conveniente consultar a la gente. Todo saldrá mejor si queda la sensación de carácter colectivo y democrático de las decisiones tomadas.

Definir metas de trabajo de manera participativa no supone establecer metas mediocres. La crítica que suele hacerse a la escuela de las relaciones humanas y a algunas teorías humanistas es que supone que basta tratar bien a la gente para mejorar la productividad.



5) Conceder autonomía, estimular la iniciativa y fomentar la responsabilidad.

El supuesto errado en que se basa el exceso de seguimiento y control que termina anulando la iniciativa de la gente es la falta de experiencia o, peor aún, la poca inteligencia.

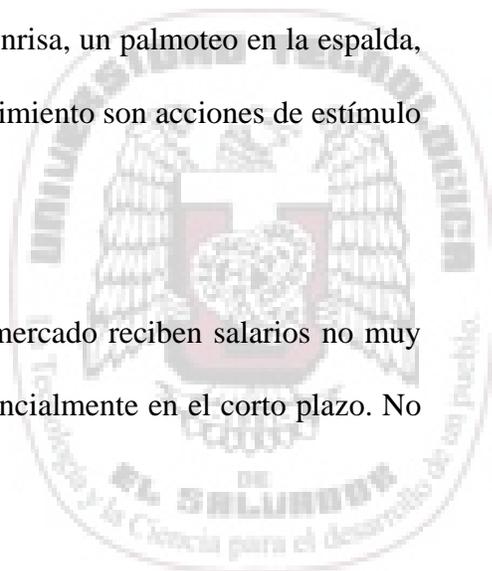
Con el argumento de que poseen la experiencia y capacidad que los demás no tienen, muchos gerentes tienden a estar encima de sus subordinados, vigilando todo y criticar ácidamente si las cosas no se hacen como ellos quisieran.

Confíe, es decir, delegue. Si el personal ha sido bien seleccionado, está motivado y se han definido metas claras, concretas y exigentes, como Alcalde o miembro del Concejo Municipal usted puede “soltar las amarras” y dejar de preocuparse por todo.

6) Gratificar, capacitar, dar seguimiento y oportunidades de progreso.

Una acción bien hecha debe ser recompensada. Una sonrisa, un palmoteo en la espalda, un halago, una felicitación pública, una nota de agradecimiento son acciones de estímulo para premiar a quien actúa bien.

Las municipalidades y, en general los empleados del mercado reciben salarios no muy motivadores. Y es poco probable que este mejore sustancialmente en el corto plazo. No



obstante es posible avanzar hacía situaciones mejores, ubicando a los empleados en los cargos que les corresponde por calificación y rendimiento y pagando debidamente las horas extraordinarias de trabajo efectivamente realizadas.

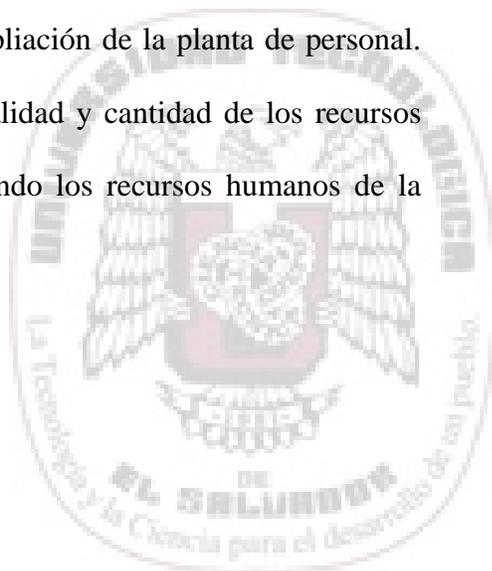
Otra manera de estimular permanentemente al personal y, de paso, mejorar, su rendimiento es el uso de la capacitación.

Toda municipalidad debiera determinar las necesidades de capacitación de su personal y realizar los esfuerzos necesarios para implementar un programa de formación permanente de sus recursos humanos.

7) Apoyarse en la comunidad y en su mejor gente

Rara vez la municipalidad contará con recursos humanos suficientes en número o calificación para cumplir su cometido.

Todo funcionario siempre necesitará un ayudante y las demandas de la comunidad son siempre crecientes e insistentes, lo que justifica la ampliación de la planta de personal. Entonces. ¿ Cómo incrementar en el corto plazo la calidad y cantidad de los recursos humanos con que trabaja la municipalidad? Movilizando los recursos humanos de la comunidad y el sector privado.



D. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA EVALUACIÓN

Actualmente la evaluación se concibe como un proceso sistemático y planificado de obtención de información para enjuiciar y valorar si el proceso, los componentes, los resultados de una sesión, acción o plan de capacitación se adecuan a los criterios previamente establecidos con vistas a la mejora del sistema y a la toma de decisiones.

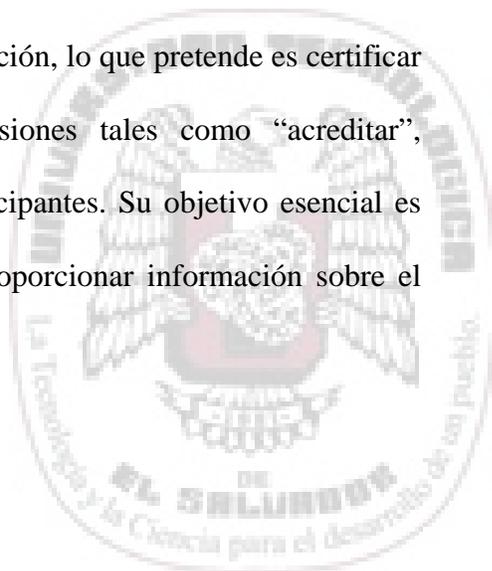
Se distinguen tres tipos de evaluaciones:

- **Evaluación inicial o diagnóstica**

Tiene por objetivo valorar la situación inicial de los participantes respecto al nivel de conocimientos, capacidades y actitudes previos, así como el grado en que el participante ya domina los objetivos previstos a alcanzar en el programa o acción formativa de que se trate.

- **Evaluación sumativa**

Su función es de control del proceso de capacitación, lo que pretende es certificar la utilidad del programa, conduce a decisiones tales como “acreditar”, “certificar” niveles de rendimiento de los participantes. Su objetivo esencial es explorar el aprendizaje de los contenidos y proporcionar información sobre el nivel alcanzado por los participantes.



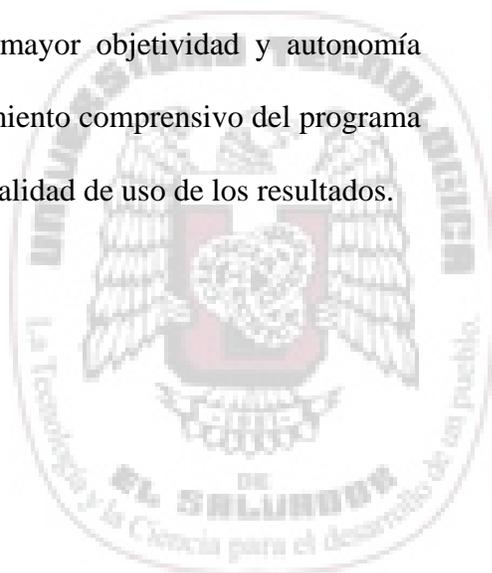
- **Evaluación formativa**

Los fines de la evaluación formativa se orientan a la mejora del programa o actividad de capacitación. Se centran en proporcionar una continua retroalimentación a los que administran o imparten los programas relativos a los fallos y los éxitos del proceso instructivo. Los aspectos específicos que pretende evaluar son lo que está ocurriendo, qué es susceptible de mejora y cómo puede mejorarse.

Otra clasificación importante es la que distingue entre evaluación interna y externa. El criterio de clasificación es el papel del evaluador, su relación con la función de capacitación de la organización.

El evaluador interno puede aportar un mayor conocimiento del programa y una mayor potencialidad en la utilización del resultado, pero presenta como inconveniente el subjetivismo y la dependencia administrativa.

Utilizar **evaluadores externos**, por su parte, aporta mayor objetividad y autonomía respecto al futuro del programa, pero un menor conocimiento comprensivo del programa y sus detalles contextuales, así como una menor potencialidad de uso de los resultados.



1. LA EVALUACIÓN Y SUS DISTINTOS NIVELES.

Dependiendo lo que se pretenda de la evaluación existen diferentes niveles, a saber:

NIVEL 1: De la impresión o reacción

Es el nivel más elemental en el ámbito de la evaluación de las acciones de capacitación, lo constituye el grado en que éstas han satisfecho a los participantes. Se trata de una “evaluación en caliente” realizada a la finalización del plan, programa o acción correspondiente, sobre la aceptación subjetiva que ha logrado entre el personal capacitado.

NIVEL 2: La evaluación de conocimientos(aprendizaje/eficacia)

Se centra en la valoración del aprendizaje realizado por los participantes, es decir, qué conocimientos, habilidades y actitudes han adquirido, y todo ello en función de los objetivos previstos inicialmente.

NIVEL 3: la evaluación de aplicación práctica(conducta/desempeño en el puesto de trabajo/eficiencia)

Es la valoración de la transferencia de ese aprendizaje al puesto de trabajo concreto de cada funcionario.



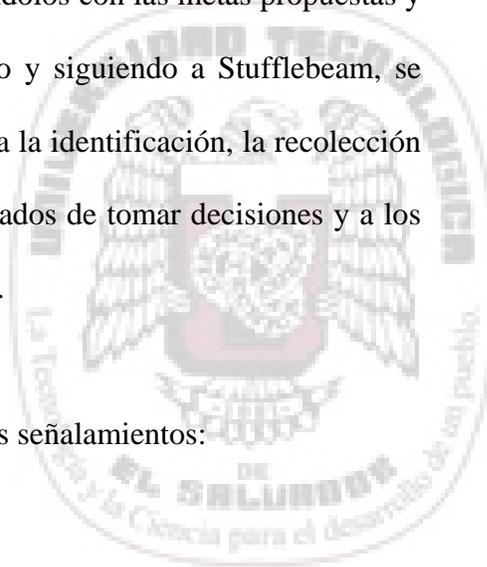
NIVEL 4: la evaluación de resultados en la organización (impacto en los resultados)

Se refiere fundamentalmente a los efectos que la mejora de los comportamientos, habilidades y actitudes profesionales tienen sobre el rendimiento, la calidad y la productividad en la organización. La cuestión básica que se plantea en éste nivel es: ¿Qué resultados son efecto de los comportamientos profesionales adquiridos mediante el proceso de capacitación? Se trata de valorar la relación causal entre la mejora de dichos comportamientos y el rendimiento y la calidad de los productos, procesos y servicios que presta la organización.

2. Evaluación como proceso sistemático

Evaluar constituye un proceso sistemático, metódico y neutral que hace posible el conocimiento de los efectos de un programa, relacionándolos con las metas propuestas y los recursos movilizados (Jacinto y Gallart) Asimismo y siguiendo a Stufflebeam, se podría decir que la evaluación es un proceso que facilita la identificación, la recolección y la interpretación de informaciones útiles a los encargados de tomar decisiones y a los responsables de la ejecución y gestión de los programas.

Al concepto original de Stufflebeam, Scriven agregó dos señalamientos:



- La evaluación debe enriquecerse con juicios de valor que adjetiven el curso del programa, remarcando si la sociedad, el programa y los sujetos de estudio se beneficiaron con las acciones implementadas.
- Es recomendable agregar una evaluación sin referencia estricta a los objetivos, ya que pueden aparecer hechos imprevistos y el evaluador está obligado a estar muy alerta respecto a lo que vaya surgiendo.

3. Momentos de Realización de la Evaluación.

EXANTE: Se cumple antes del inicio de la ejecución, se evalúa el contexto socioeconómico e institucional; los problemas identificados; las necesidades detectadas; la población objetivo; los insumos y las estrategias de acción.

INTRA: Se desarrolla durante la ejecución del programa, se evalúan las actividades del proceso mientras estas se están desarrollando, identificando los aciertos, los errores y las dificultades.

POST: Se corresponde con la finalización inmediata de la ejecución del proyecto, detectando, registrando y analizando los resultados tempranos.



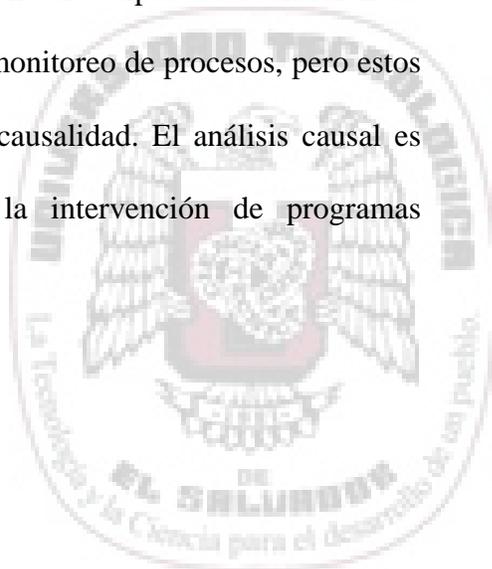
EXPOST: Se realiza tiempo después (meses o años) de concluida la ejecución, evalúa los resultados mediatos y alejados consolidados en el tiempo.

Al tratar la evaluación de impacto, indicaremos su momento al inicio (ANTE), al finalizar (POST) y tiempo después de finalizar (EXPOST), el proyecto.

4. Concepto de Evaluación de Impacto.

¿Qué es la Evaluación de Impacto?

La evaluación de impacto mide los cambios en el bienestar de los individuos que puede ser atribuidos a un programa o a una política específica. Su objetivo es proveer información y ayudar a mejorar la eficacia de dichos programas o políticas. Las evaluaciones de impacto son herramientas que deben utilizar los encargados de tomar decisiones en la formulación de políticas y que hacen posible que el público pueda exigir cuentas sobre los resultados de los programas. Existen otros tipos de evaluación de programas, como las revisiones organizacionales, y el monitoreo de procesos, pero estos no miden la magnitud de los efectos ni atribuyen la causalidad. El análisis causal es esencial para comprender la función relativa de la intervención de programas alternativos.



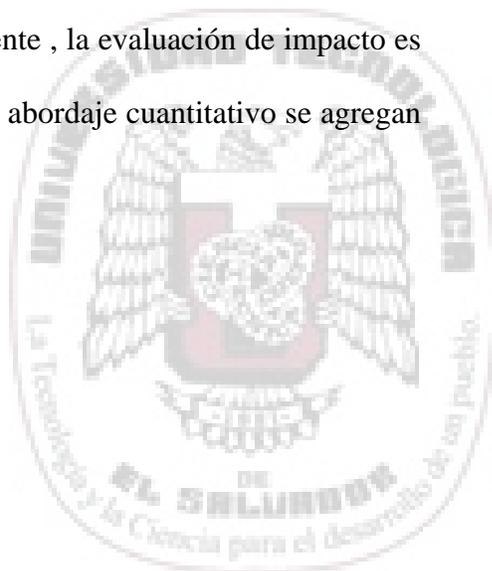
Bajo la denominación de evaluación de impacto se entiende el proceso evaluatorio orientado a medir los resultados de las intervenciones, en cantidad, calidad y extensión según las reglas preestablecidas.

La medida de los resultados, característica principal de la evaluación de impacto, permite comparar el grado de realización alcanzado con el grado de realización deseado.

Compara, de esta forma, la planeación con el resultado de la ejecución.

La evaluación de impacto abarca todos los efectos secundarios a la planeación y a la ejecución: específicos y globales; buscados (según los objetivos) o no; positivos, negativos o neutros; directos o indirectos (la puesta en marcha del programa puede generar por si misma efectos sobre los directamente involucrados hasta la sociedad toda).

Durante décadas, la idea predominante era **evaluar es medir**, dándole peso únicamente a las dimensiones e indicadores cuantitativos. Actualmente, la evaluación de impacto es valorada como un proceso amplio y global, en el que al abordaje cuantitativo se agregan técnicas cualitativas.



5. ¿Por qué es necesaria una evaluación de impacto?

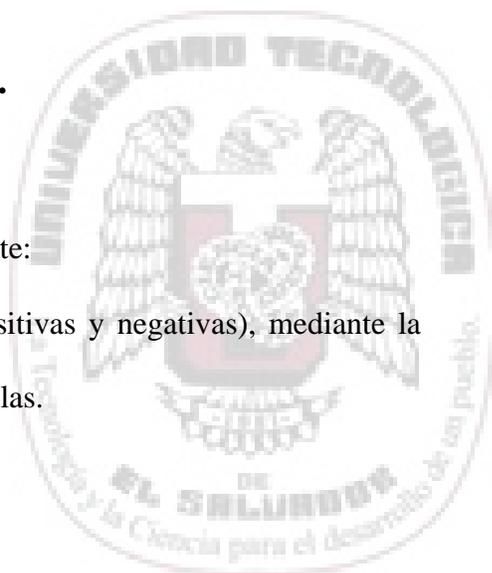
La información generada por una evaluación de impacto ayuda a tomar decisiones sobre la necesidad de ampliar, modificar o eliminar ciertas políticas o programas, y es posible utilizarla para asignarle prioridad a las acciones públicas. Además, las evaluaciones de impacto contribuyen a mejorar la eficacia de las políticas y programas al abordar las siguientes preguntas:

- Logra el programa las metas propuestas?
- Son los cambios producidos un resultado directo del programa, o son el resultado de otros factores que ocurrieron simultáneamente?
- Cambia el impacto del programa dependiendo del grupo al que se está tratando de beneficiar, a través del tiempo?
- Tuvo el programa efectos inesperados, ya sean estos positivos o negativos?
- Justifica el valor del programa su costo?

6. Utilidad de la Evaluación de Impacto.

La evaluación de impacto, al medir los resultados permite:

- Registrar y analizar todas las experiencias (positivas y negativas), mediante la comparación en el grupo control, sistematizándolas.

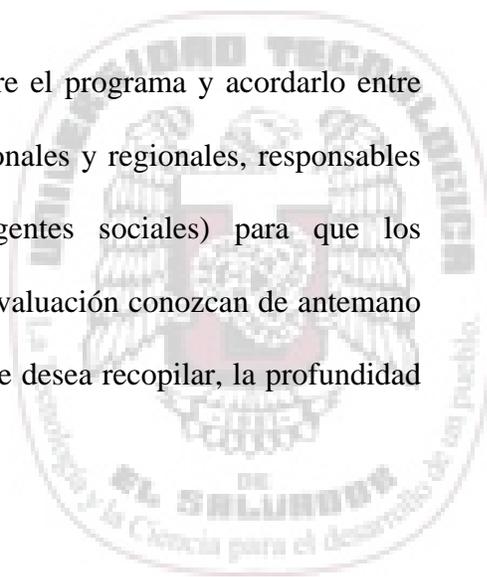


- Evaluar el contexto socio-económico y político en que se da la experiencia.
- Identificar los actores involucrados y su peso específico en los resultados.
- Estudiar la articulación interinstitucional y político-privado.
- Ofrecer estudios de costo-beneficio.
- Concertar aportes de los técnicos en gestión, mediante la difusión de la información proveniente de la evaluación y su posterior discusión entre todos los responsables de la gestión.
- Informar de forma clara y objetiva a los responsables de la toma de decisiones sobre la marcha de los programas; esta retroalimentación promueve el reforzamiento institucional.

7. Proceso Técnico.

Antes del inicio del proceso de la evaluación se deben tener presentes los siguientes señalamientos:

- Es necesario **saber lo que se desea saber** sobre el programa y acordarlo entre todas las partes involucradas (autoridades nacionales y regionales, responsables del programa, ejecutores, empresarios y agentes sociales) para que los encargados de la planeación y ejecución de la evaluación conozcan de antemano la cantidad y la calidad de la información que se desea recopilar, la profundidad



del análisis a la que serán sometidos los datos y la difusión y uso que se les dará a los resultados.

- Es imprescindible la mayor claridad en la definición de cada etapa para evitar la confusión metodológica y la falta de sistematización que impide medir el impacto real.
- Se debe buscar la menor complejidad posible para que la evaluación tenga un costo accesible.

Finalmente, dada la enorme complejidad de los factores en juego, no existen modelos ideales de planeación ni de prácticas de evaluación: existen guías, marcos, lineamientos que se deben adaptar a cada programa.

Las etapas básicas de la evaluación son:

- Toma de decisión respecto al cumplimiento de la evaluación y su estructuración;
- Constitución del marco de referencia;
- Selección de evaluadores y planeación de la evaluación (incluyendo costos, organigrama y cronograma);
- Implementación y gestión;
- Difusión de resultados



8. Toma de decisión y estructuración organizativa.

En esta etapa, se lleva a cabo el acuerdo citado previamente entre los diferentes actores y su compromiso con la evaluación, clarificando las responsabilidades y las orientaciones del proceso.

Constitución del marco de referencia.

Los términos de referencia que dan origen al marco-guía del proceso, incluyen un resumen del o los programas y su implementación y un resumen del contenido de la evaluación que se propone (metodología, organigrama, costos, beneficiarios, cronograma)

Selección de evaluadores y planeación de la evaluación.

La evaluación depende del principal responsable del programa que es el decisor político y el diseñador. El evaluador debe estar calificado y libre de presiones en su tarea.

Una de las primeras preocupaciones que surgen a la hora de construir los procesos de evaluación es la necesidad de superar los enfoques más tradicionales, los que sitúan a la evaluación como el contraste estricto entre objetivos y resultados.

La planeación se efectiviza mediante la caracterización de las fases del ciclo del programa de evaluación, con sus tiempos correspondientes en un cronograma-guía.

