

INT-2388

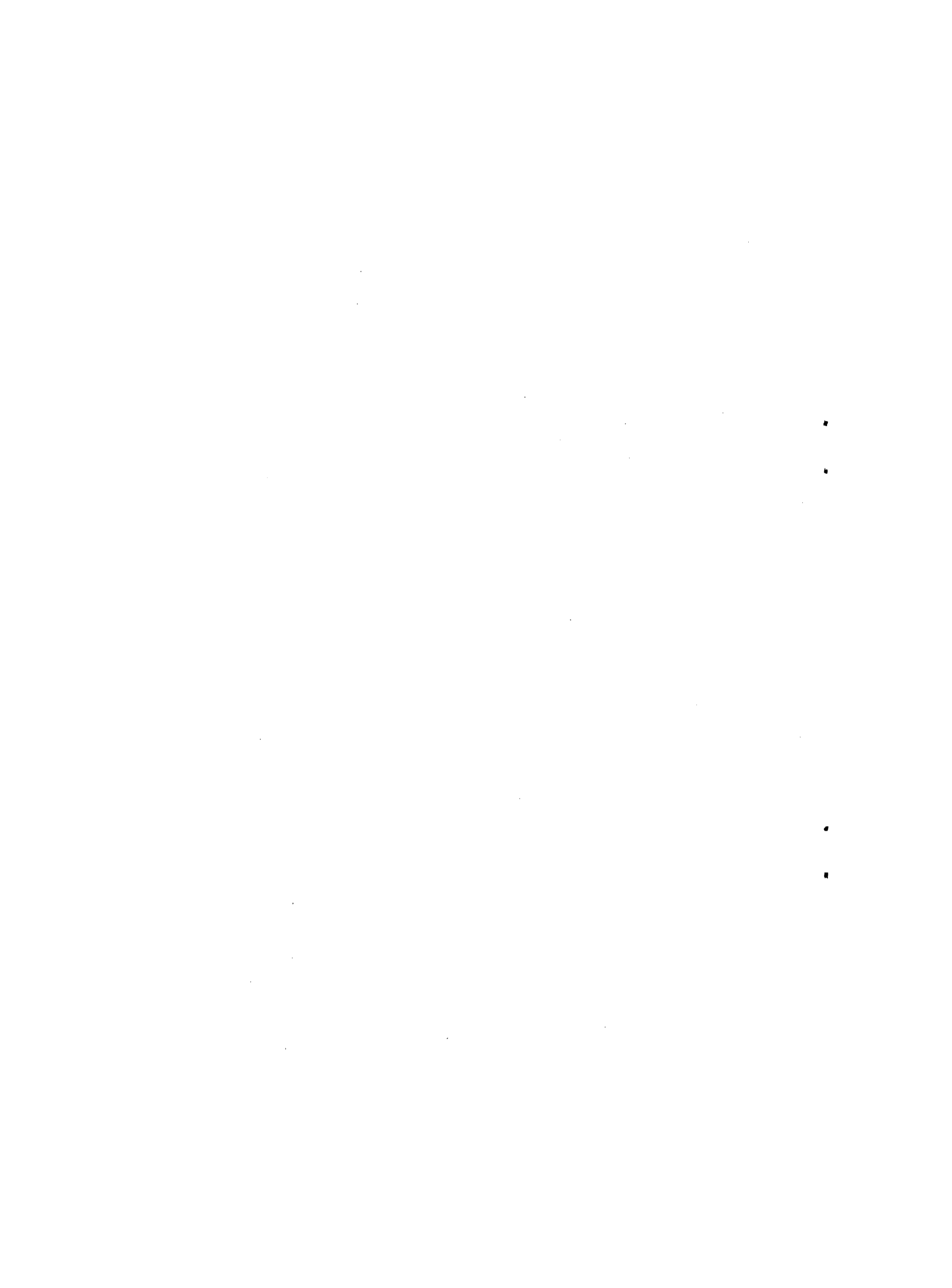
v.2

ILPES  
Programa Servicios  
de Asesoría  
Santiago, Chile  
1979

ANEXO I

ESTADO RIO GRANDE DO NORTE, BRASIL:  
METODOLOGIA PARA LA EVALUACION DEL PLAN DE ACCION DEL GOBIERNO (PAG) \*/

\*/ El presente documento fue elaborado por el señor Henri Méot, Experto del ILPES. No ha sido revisado ni aprobado por la Dirección del Instituto y, por lo tanto, no tiene carácter oficial. Está sujeto a revisiones de fondo y forma.



El presente documento forma parte del informe final de la asesoría prestada por el ILPES al Estado de Rio Grande do Norte, Brasil. El documento es de carácter preliminar y está sujeto a revisiones de fondo y forma.



Indice

	<u>Página</u>
I. CARACTERISTICAS GENERALES .....	1
a) Finalidad y objetivos de la evaluación .....	1
b) Principios metodológicos .....	2
c) Esquemas sistémicos .....	3
II. PROCESO METODOLOGICO .....	8
a) Definición del universo de la evaluación .....	14
b) Análisis de situación .....	17
c) Realización de la evaluación .....	23



La evaluación de Programa de Acción del Gobierno, objeto de la primera etapa del trabajo a concluirse en junio de este año, podrá realizarse según una metodología general presentada a continuación de forma esquemática a través de sus características generales y del proceso metodológico.

Es importante resaltar que a partir de la elaboración del Diagnóstico Estructural del Estado (1974) el Sistema de planeamiento está utilizando, de manera sistemática, un enfoque conceptual integrado del Desarrollo y de sus principales variables socio-económicas, y que el proceso de planificación adoptado está evolucionando de manera muy dinámica. Por este motivo, la evaluación que se pretende realizar debe ser efectuada en el contexto de la actual realidad socio-económica del Estado.

#### I. CARACTERISTICAS GENERALES

##### a) Finalidad y objetivos de la evaluación

1. La finalidad de la evaluación es proporcionar las principales orientaciones y criterios necesarios para definir la futura acción del Gobierno (1979/1983).

No interesa, apenas, efectuar un análisis crítico de la concepción de las acciones del Gobierno en el contexto de la realidad vigente en el momento de su definición, sino, especialmente, estudiar las acciones realizadas y utilizar la experiencia acumulada durante su ejecución.

2. Por lo que fue dicho anteriormente, los objetivos de la evaluación tendrán un doble carácter, o sea, uno pragmático y otro conceptual.

En cuanto al aspecto PRAGMATICO deberá hacerse un análisis de coherencia de las acciones realizadas, a través de:

i) Un estudio comparativo de las acciones realizadas por el Gobierno y de las previstas en el PAG, con una interpretación de las discrepancias encontradas; y

ii) Un análisis crítico de las condiciones de realización de las acciones, destacándose los principales factores que condicionan su gestión.

Con relación al carácter CONCEPTUAL se realizará un estudio de los resultados alcanzados por las acciones realizadas teniendo, como referencia, las cuatro Estrategias adoptadas en el PAG y determinando las consecuencias principales de las acciones sobre la realidad socio-económica del Estado, además de definir las necesidades de adaptación de nuevas orientaciones.

b) Principios metodológicos

La metodología general se basa en tres principios:

i) Actualización del Diagnóstico Estructural elaborado en 1974 en sus aspectos indispensables a la evaluación adoptando el final de 1978 como "época de actualización" y haciendo las proyecciones necesarias durante el año 1978 para las variables actualizadas.

ii) Evaluación únicamente de las acciones principales, realizadas desde 1975 hasta 1978, considerando en particular los Programas y Proyectos Sectoriales e Intersectoriales promovidos en todo el Estado.

iii) Examen crítico de la validez actual de la concepción de las cuatro estrategias del PAG a la luz de la realidad socio-económica presente y de su evolución en los últimos años, analizando las posibles consecuencias para el futuro programa de acción.



c) Esquemas sistémicos

Para ilustrar el marco conceptual de la metodología general se presentan a continuación algunos esquemas sistémicos simplificados. Se pretende que estos esquemas puedan ser posteriormente perfeccionados por los diferentes grupos de trabajo, procediéndose a una desagregación de sus elementos pertinentes.

1. Esquema simplificado del subsistema estadual

Este primer esquema tiene por objeto solamente indicar los elementos principales de sistematización utilizados. En este sentido, se considera, como hipótesis de trabajo, que la realidad socio-económica de Rio Grande do Norte puede asimilarse a un subsistema del sistema nacional.<sup>1/</sup>

Este sistema estadual se encuentra condicionado por el sistema nacional y, al mismo tiempo, su existencia tiene también efectos visibles sobre el resto de la Unión. Es así como en este primer esquema aparecen en forma explícita los "factores de relacionamiento" además del efecto a través de los "resultados" y "recursos".

El análisis del subsistema estadual en sí mismo identifica inicialmente "resultados" y "recursos", en su forma más amplia posible. Al interior del subsistema se ha adoptado una subdivisión por funciones, distinguiéndose tres tipos de funciones principales: Función productiva: (industrias, agropecuaria, pesca, minería); Función de apoyo (infraestructura, servicios, etc.) y Función de conducción: donde estaría radicado el sistema de decisiones responsable por el funcionamiento global del subsistema estadual.

---

<sup>1/</sup> Es importante tener presente que esta hipótesis constituye solamente una herramienta de análisis y no una afirmación de un relacionamiento sistémico absoluto.

Todos estos elementos son igualmente importantes en la evaluación que se propone hacer. Aún cuando los análisis específicos se centren en aspectos técnicos restringidos, todos los elementos descritos deberán estar presentes como marco de referencia conceptual.

La gestión de gobierno, con su interrelación con el sistema de planificación estatal, se encuentra situada en la función de conducción. Es precisamente esta parte del sistema la que se presenta en el segundo diagrama.

## 2. Esquema simplificado de la gestión estadual

En este diagrama, se ha dejado el sistema económico y social del Estado solamente señalado en sus características globales y se ha sacado de la función de conducción el centro de decisiones del Gobierno del Estado.

Este esquema pretende señalar los principales centros de decisión que influyen en el comportamiento del sistema estatal, señalando al mismo tiempo cuales son los principales canales de relacionamiento entre estos centros. Este planteamiento pretende orientar el análisis de gestión de la acción de gobierno estadual. Los centros de decisión considerados han sido los siguientes: Gobierno Federal, Gobierno Estatal, Sistema de planificación federal, Sistema de planificación estatal, estructura de poder nacional, estructura de poder Nordesteño y estructura de poder de Rio Grande do Norte.

Los relacionamientos señalados en el esquema representan tanto canales formales e institucionales, como también canales no institucionalizados. Contienen por lo tanto, políticas, acciones directas y mecanismos de implementación.

Diagrama 1

ESQUEMA SIMPLIFICADO DEL SUBSISTEMA ESTADUAL

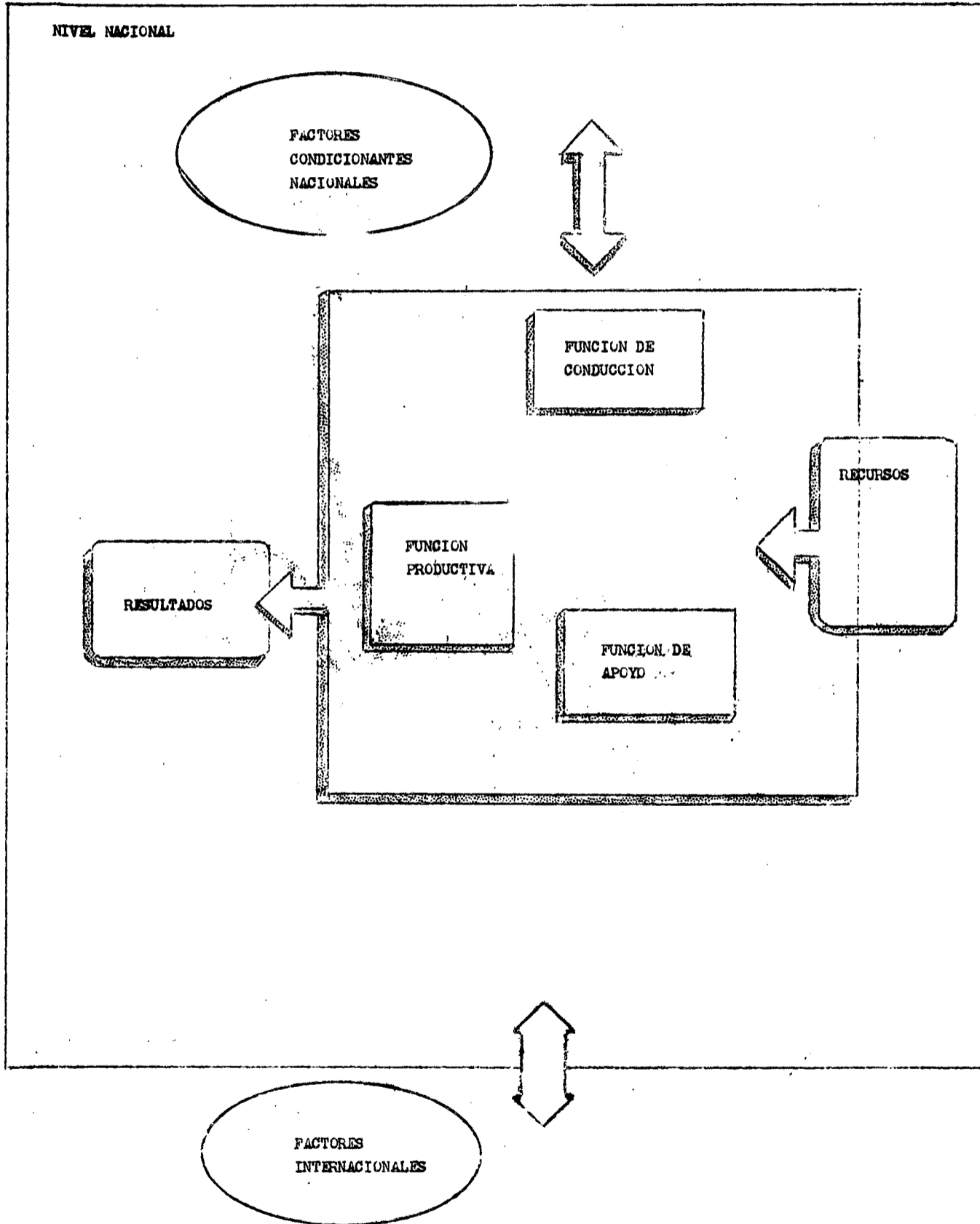
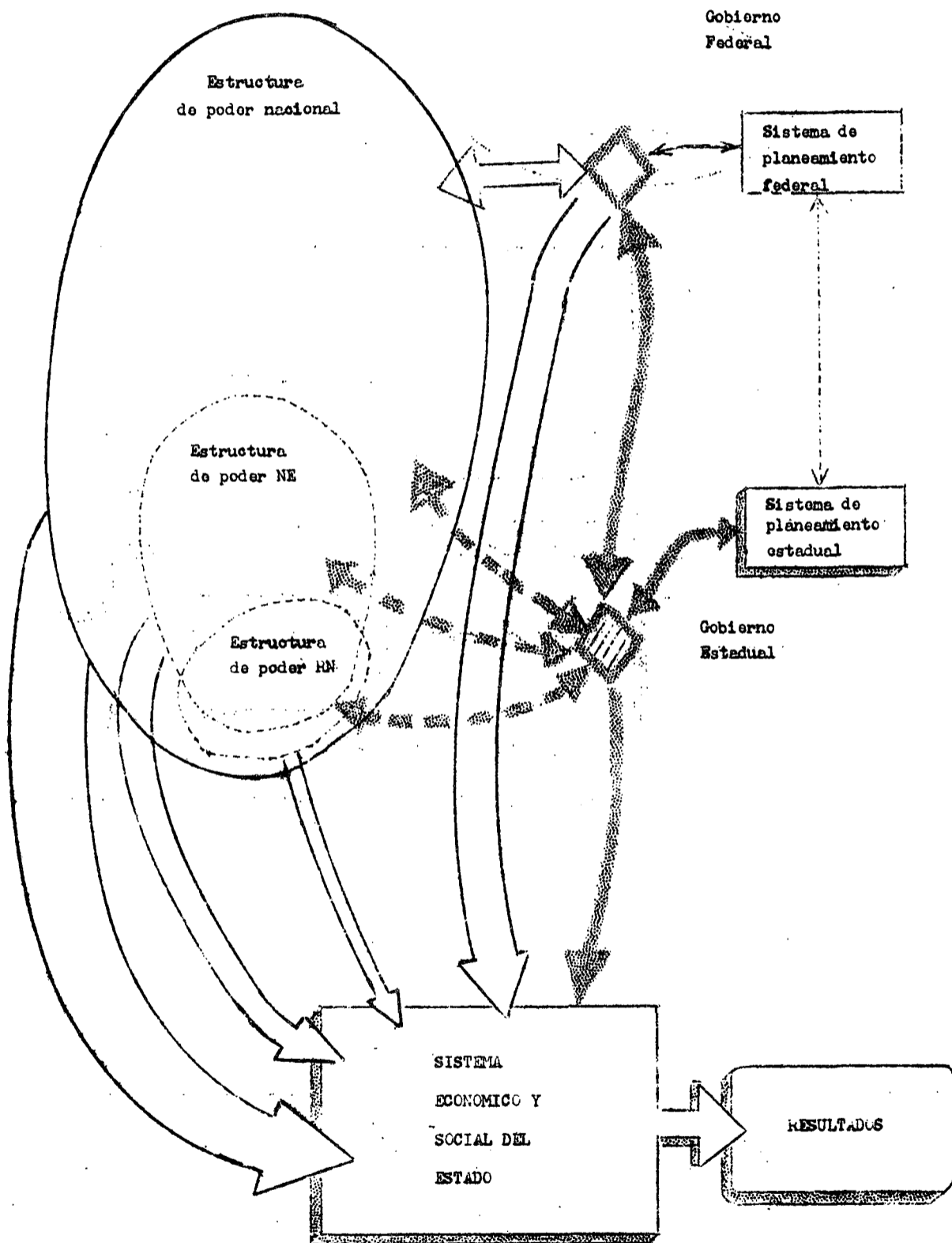


Diagrama 2

ESQUEMA SIMPLIFICADO DE GESTION ESTADUAL



### 3. Esquemas simplificados para la evaluación

Finalmente se presenta una secuencia de cuatro esquemas, cuya función es solamente señalar la mecánica de la evaluación y reformulación del programa de acción del Gobierno.

En los esquemas se señalan cuatro situaciones temporales: Una fase inicial, correspondiente al período de iniciación del proceso de planificación, un período intermedio, que corresponde al período de implementación o ejecución de la acción programada, una fase correspondiente a la situación actual y finalmente una fase que corresponde a la situación futura.

En estos mismos esquemas se han señalado tres niveles: un primer nivel correspondiente a las actividades del sistema de planificación, un segundo nivel correspondiente a la acción de Gobierno estatal y un tercer nivel correspondiente a la evolución de la realidad socio-económica del Estado.

En una primera fase (anterior a 1975), (véase el diagrama 3), el sistema de planificación se ha concentrado en tareas de diagnóstico y formulación del programa de gobierno, mientras que el Gobierno ha debido actuar condicionado fundamentalmente por una alimentación no racionalizada a nivel estatal. Sus acciones se han orientado tanto a influir sobre los factores externos como también sobre los elementos internos del sistema.

En el período intermedio (1975-1978), se cuenta ya con un marco de racionalidad estatal dado por el programa de acción de gobierno, lo que permite al Gobierno del Estado articular sus acciones para reorientar consecuentemente los resultados del sistema. Tal como ha sido concebido y dada su propia naturaleza discontinua, el programa de acción de gobierno no permite articular la totalidad de la gestión estatal, de tal forma que

el Gobierno debe continuar por lo tanto con acciones complementarias no articuladas para poder hacer frente a las distintas situaciones coyunturales no contempladas en el programa.

La fase de la situación actual (1978) trata de mostrar la pérdida progresiva de vigencia del programa a medida que pasa el tiempo. Esta situación, al prolongarse indefinidamente, puede llevar al sistema a una situación de gestión semejante a la condición inicial. Esto obliga a reactivar el proceso de planificación hasta convertirlo en un proceso continuo, que permita la reactualización continua de sus instrumentos de alimentación a la gestión de gobierno. Esta situación se ilustra en el esquema como "situación futura" (1979-1983).

En estos esquemas, se encuentran los distintos pasos de la metodología general. Es así como en el segundo esquema se indica el análisis de coherencia, ya comentado anteriormente. En el tercer diagrama se señalan los elementos del análisis de resultados y funcionamiento y finalmente en el cuarto diagrama se indican los elementos de la formulación de las nuevas líneas de acción propuestas.

## II. PROCESO METODOLOGICO

La aplicación de las características generales de la metodología y, en particular, el cumplimiento de sus objetivos y el respeto de los principios metodológicos conducen a adoptar un proceso metodológico compuesto de etapas sucesivas, cuyo esquema figura en el diagrama 7 (Esquema metodológico de la evaluación).

Diagrama 3 (1a parte): ESQUEMAS SIMPLIFICADOS PARA LA EVALUACION

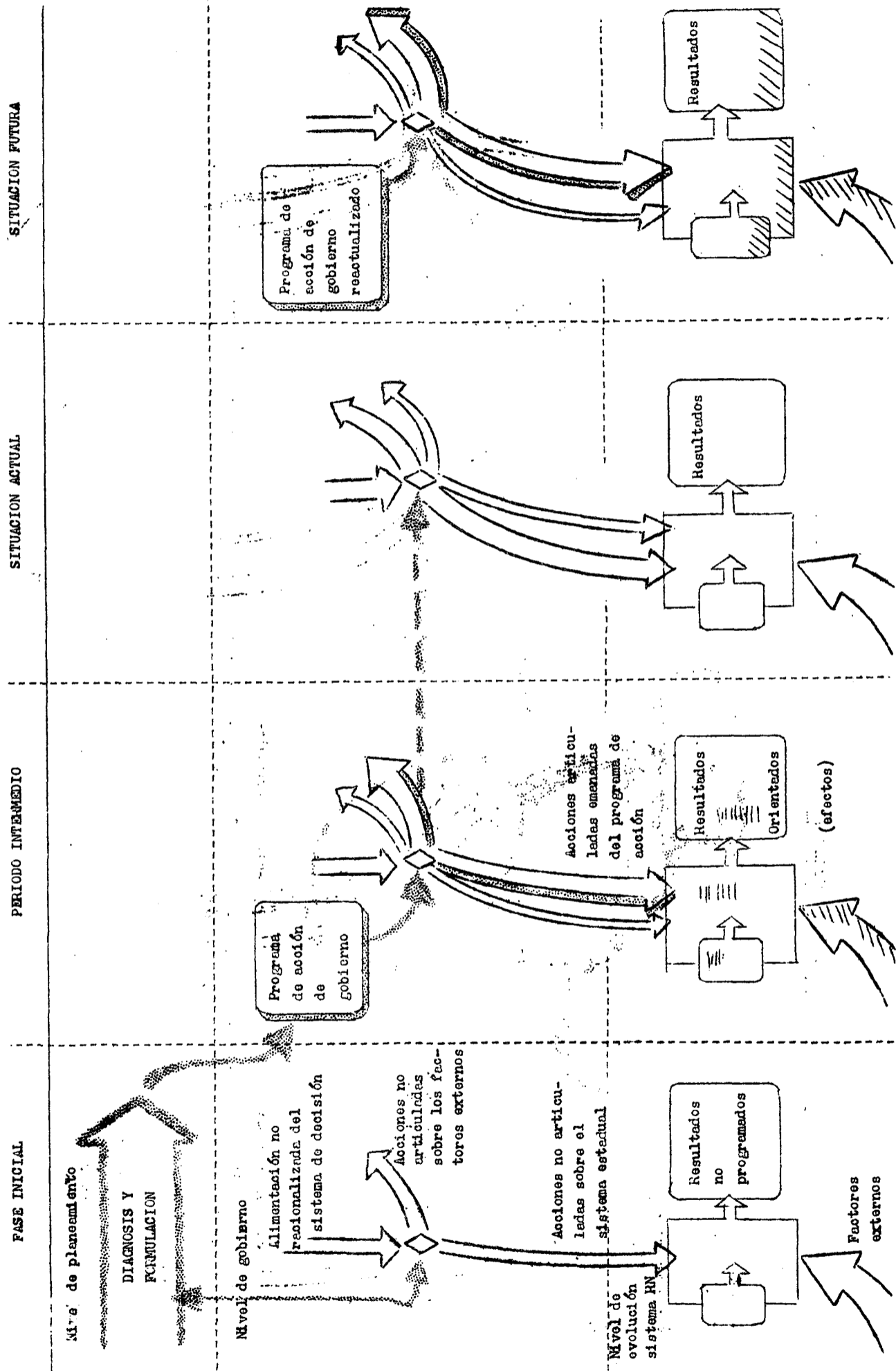


Diagrama 4 (2ª parte): ESQUEMAS SIMPLIFICADOS PARA LA EVALUACION

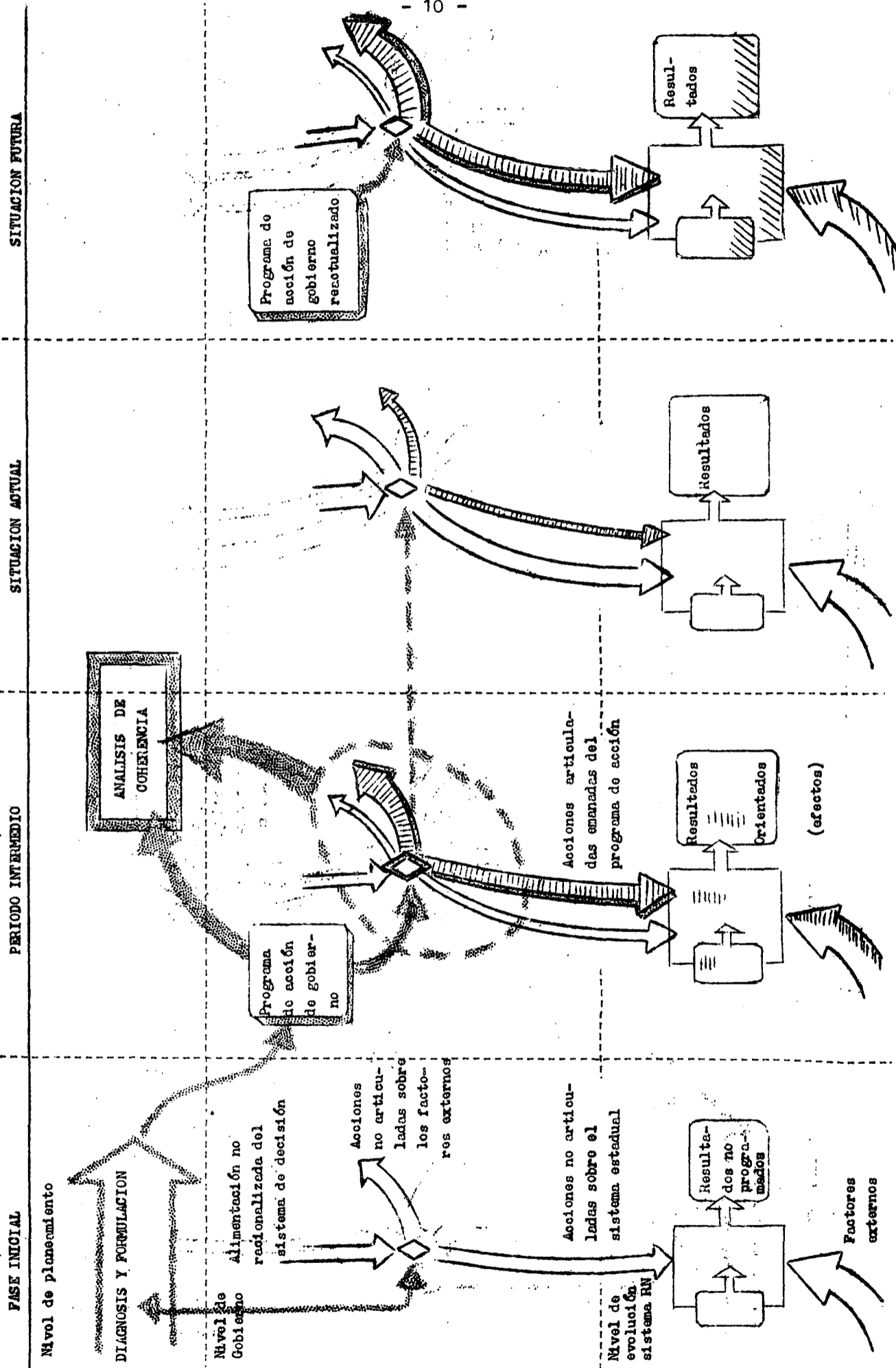




Diagrama 5 (3ª parte): ESQUEMAS SIMPLIFICADOS PARA LA EVALUACION

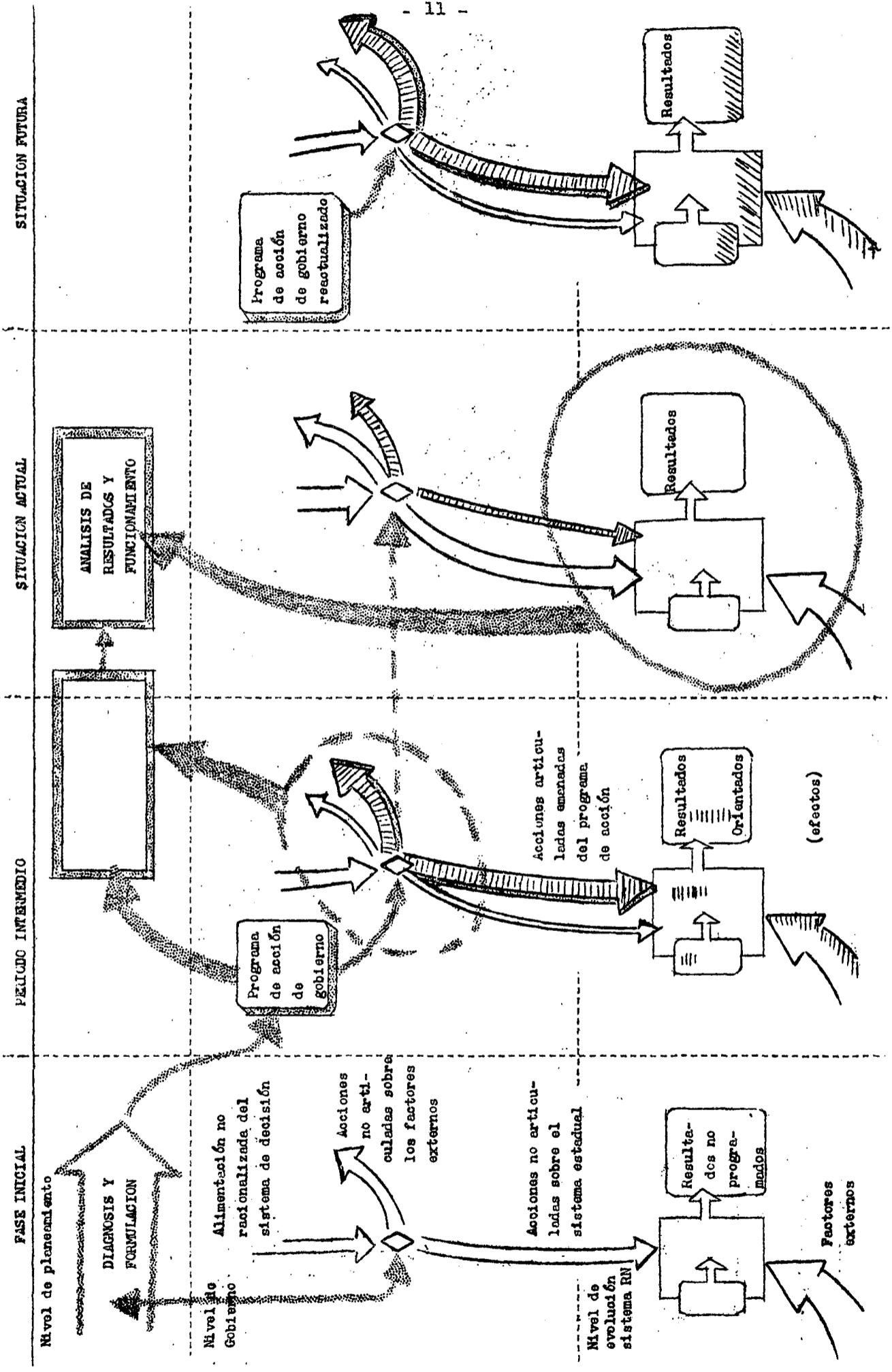


Diagrama 6 (4ª parte): ESQUEMAS SIMPLIFICADOS PARA LA EVALUACION

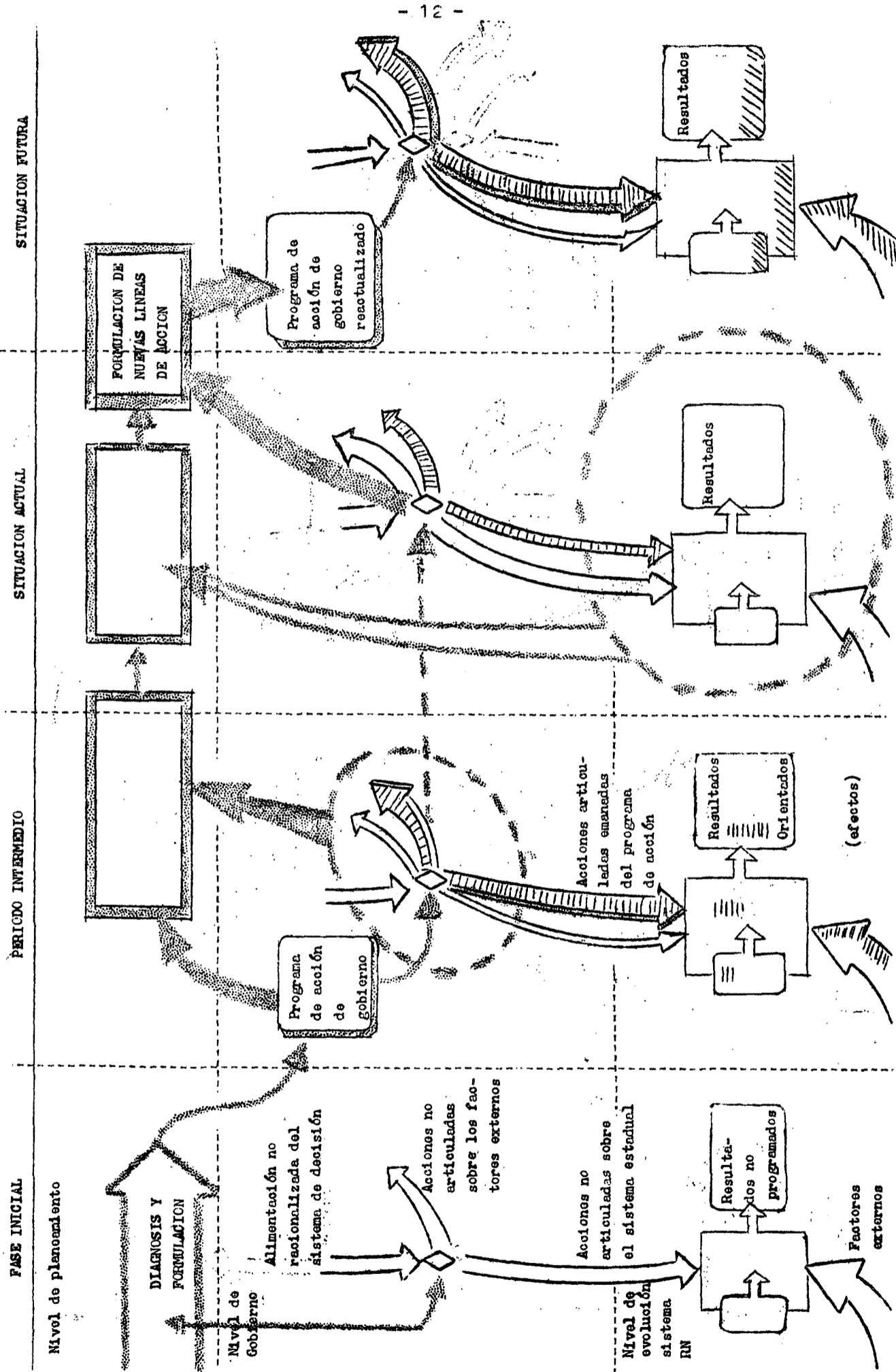
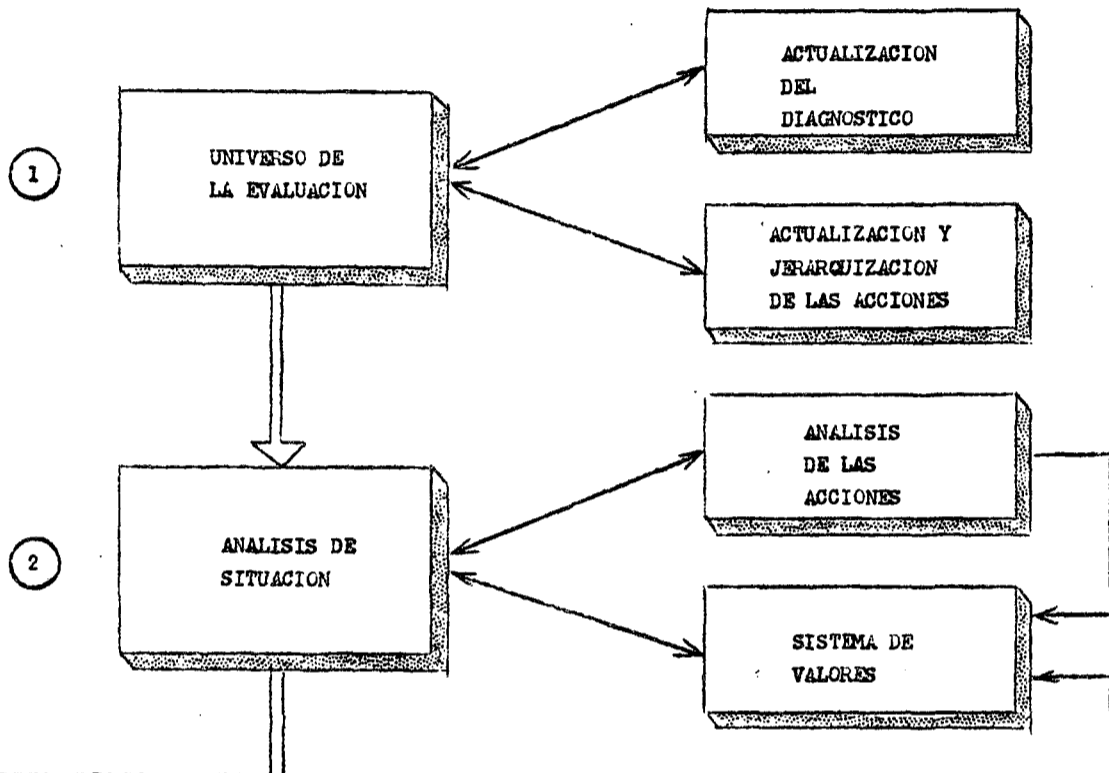


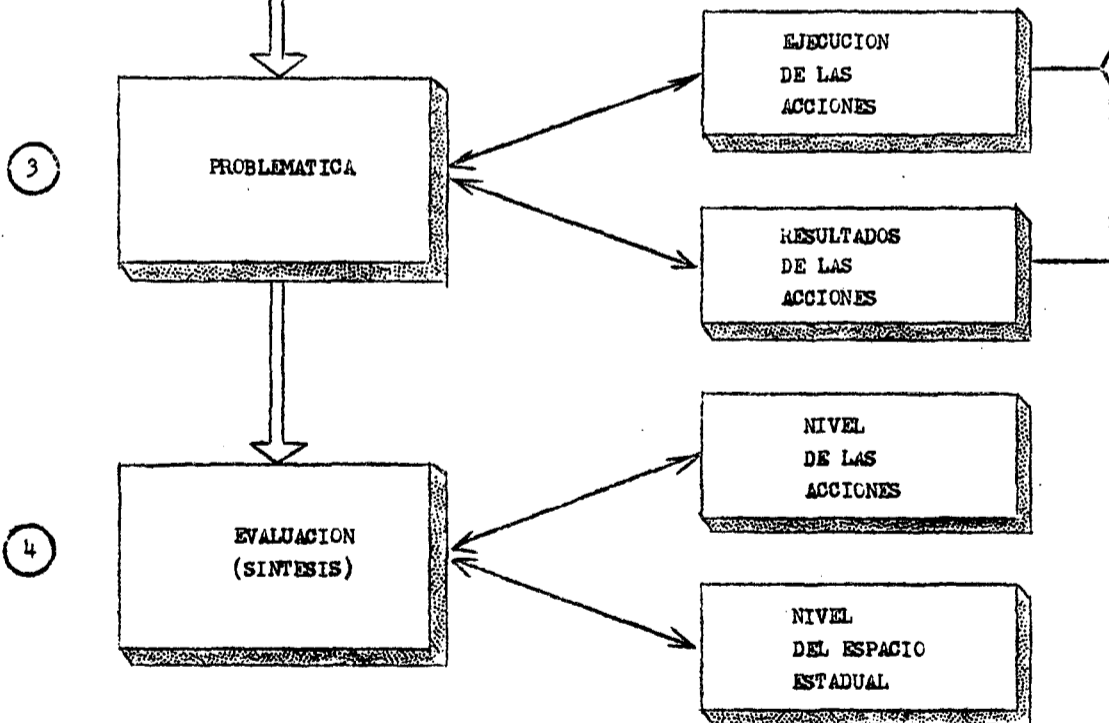
Diagrama 7

ESQUEMA METODOLOGICO DE EVALUACION

A) Definición



B) Evaluación



Los distintos instrumentos analíticos y los métodos específicos a emplearse para la evaluación se agrupan en dos grandes tipos de acciones: i) Definición del universo de la evaluación (Acciones del Gobierno en el contexto socioeconómico del Estado) y ii) Realización de la evaluación, a partir del universo así definido (Coherencia y Resultados).

A su vez, cada uno de estos tipos se subdividen en dos clases específicas de acciones a realizarse. Es así que para definir el universo de la evaluación habrá que: i) inventariar y jerarquizar las acciones de Gobierno a evaluar y ii) caracterizar estas acciones y definir en función de ello los criterios necesarios para su evaluación.

En cuanto a la realización de la evaluación se deberá proceder a: i) la elaboración de la problemática de las acciones en función de sus características propias y de los criterios adoptados para la evaluación y ii) sintetizar luego las distintas conclusiones de los análisis anteriores, que constituirán la evaluación propiamente dicha.

Las características de estas distintas acciones están definidas a continuación.

#### A. DEFINICION DEL UNIVERSO DE LA EVALUACION

Las primeras tareas a realizarse para definir el universo de la evaluación consistirán en:

1. Un análisis exhaustivo del PAG y la actualización del Diagnóstico estructural de 1974, mediante:

i) la determinación de las modificaciones estructurales ocurridas en el espacio estadual y en sus relaciones externas (Situación y Problemática del diagnóstico).

ii) la realización de los estudios complementarios estimados necesarios como decorrencia de nuevas informaciones y los requeridos por las transformaciones ocurridas;

iii) la elaboración de las proyecciones hasta 1980 (futura época de censo demográfico) de las principales variables socioeconómicas y de las previsiones hasta 1990 de algunas variables seleccionadas.

2. Inventario jerarquizado del universo de las acciones a realizarse en las condiciones siguientes. (Véase al respecto el diagrama 8).

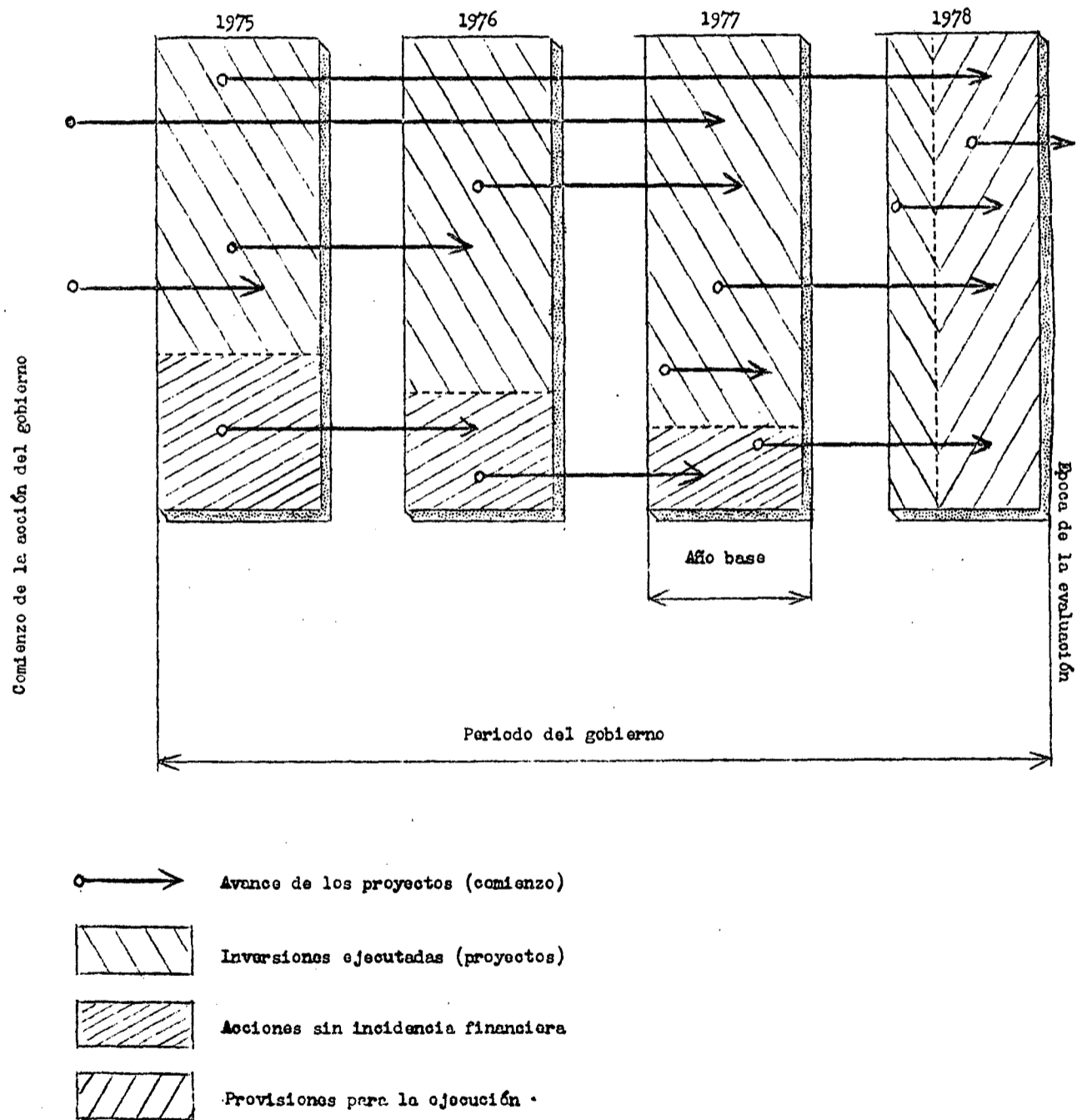
i) Las inversiones realizadas por el sector público estatal en 1977 constituyen la mayor parte de las acciones a estudiar. A partir de los resultados de la ejecución financiera se ha elaborado una lista por funciones programáticas de todas las inversiones y se las ha clasificado en grupos homogéneos según su importancia financiera. El análisis de las inversiones (análisis de "Situación" de la metodología) se realizará por orden decreciente de importancia financiera, profundizando más los análisis de los grupos de mayor importancia.

ii) La evaluación interesa también a las acciones realizadas en 1975 y en 1976 y a las acciones a realizarse en 1978, lo que conducirá a identificar las acciones terminadas en 1975 y 1976 (las acciones en ejecución en 1977 deben aparecer en la lista de la ejecución financiera) y las previstas en el Programa de Trabajo de 1978, que normalmente según lo realizado hasta 1977 deberían realizarse durante el presente año (previsiones de ejecución).

iii) Pero al lado de las inversiones existen acciones del Gobierno que no tienen incidencia financiera y, por ende, no figuran en las listas financieras. Se identificarán estas acciones y se analizarán las más importantes por sus consecuencias (Resultados).

Diagrama 8

DEFINICION DEL UNIVERSO DE LAS ACCIONES A EVALUAR



iv) Igualmente se identificarán las principales acciones del Sector Privado y se analizarán hasta donde lo permitan las informaciones disponibles (estudio de los programas de la SUDENE por ejemplo).

B. ANALISIS DE SITUACION

Habiendo definido el universo de la evaluación, es preciso caracterizarlo en la época de la evaluación (Análisis de "Situación") para luego, en función de sus características propias, proceder a elaborar un "sistema de valores" que permita crear los criterios requeridos para la evaluación de las acciones del Gobierno.

a) Análisis de las acciones

El análisis de las acciones clasificadas como principales, se compone de tres partes: Definición y caracterización de cada acción a evaluar, análisis del funcionamiento de su programa y condiciones de realización del mismo. Estos análisis se realizarán en las condiciones siguientes:

1. Definición y caracterización de las acciones

La definición de cada acción se hace a través del análisis de los elementos principales de su programa: Finalidad, objetivos, organización y organismos participantes.

i) Como "finalidad" se entiende: la idealización de la acción; el porqué y las motivaciones de su concepción. Generalmente se encuentra definida en los Antecedentes del Programa de Acción.

ii) Como "objetivo" se entiende los resultados que la realización de la acción debe alcanzar para cumplir con sus finalidades.

iii) Se entiende por "organización" la manera como está concebida institucionalmente la acción, tanto para su concepción como para su realización.

iv) Por "organismos" se entiende las entidades de la institución Estado, que sean de administración directa o indirecta, participantes de la acción.

La caracterización de la acción se hará a través del análisis de sus principales características referentes a la: Naturaleza, estrategia, políticas e instrumentos.

i) Como "Naturaleza" se entiende la calificación de los principales tipos de intervención del Estado (Nación) previstos en el programa de acción.

ii) Por "Estrategia" se entiende la manera de conjugar en el tiempo y en el espacio las distintas acciones del programa, para conseguir los objetivos en el marco de la organización y tomando como base los organismos.

iii) Por "Política" se entiende los distintos modos de intervención específica del Estado (Nación) para conseguir los objetivos, según la estrategia.

iv) Por "Instrumentos" se entiende los recursos empleados en la aplicación de las políticas.

## 2. Análisis del funcionamiento del Programa

Son las condiciones según las cuales los distintos organismos participantes del programa se interrelacionaran en las tres funciones características de: "promoción, programación y ejecución" de las acciones a realizarse (aspectos de la gestión del Gobierno).

El análisis dinámico del programa debe ser hecho tanto para el funcionamiento interno como para el externo del programa. En esta última parte deben considerarse todas las limitaciones impuestas al programa.



En este análisis dinámico será considerada la evolución temporal (evolución de las características y secuencia de etapas) que presentó o presentará el programa.

Este análisis de funcionamiento se desarrollará sobre dos ángulos institucionales distintos a saber:

i) A través del estudio de la participación del Gobierno en el programa. La participación del Gobierno corresponde a la naturaleza de la responsabilidad que incumbe al Estado de Rio Grande del Norte en las distintas funciones a desarrollar en el programa y al grado correspondiente alcanzado por esta responsabilidad.

Este estudio se desarrollará considerando los aspectos formales (legales, formalizados, etc.) y los aspectos originados en la situación real (los aspectos que configuran "la problemática" oriunda de los dos aspectos anteriores y de su confrontación serán analizados más adelante).

ii) A través del estudio de obligaciones/resultados referentes al Estado de Rio Grande do Norte.

Por el contrario el estudio de obligaciones/Resultados se efectuará únicamente para la situación actual en la cual las obligaciones fluyen del estudio anterior y los resultados son todas las consecuencias de orden espacial (modificaciones, obras realizadas, etc.) que fluyen de la ejecución del programa.

### 3. Realización

El estudio de las acciones realizadas en el programa se limitará al espacio estatal y las acciones serán estudiadas en dos ópticas:

i) Acciones previstas en el programa en el marco de las políticas adoptadas.

ii) Acciones realizadas efectivamente desde el inicio hasta la fase actual del programa.

En este estudio serán considerados los aspectos siguientes para caracterizar a las acciones:

i) "Naturaleza" o categoría sectorial de la acción desarrollada con las principales características técnicas, financieras e institucionales.

ii) "Importancia espacial" para el Estado de Rio Grande do Norte desde el punto de vista territorial, demográfico, social y económico (posición relativa al Estado como un todo).

iii) "Localización espacial" desde el punto de vista territorial (área interesada) y de las características de la población interesada.

b) Sistema de Valores

En esta fase del estudio se considera la creación del sistema de valores que permitirá evaluar la situación actual de la acción del Gobierno. En seguida se necesita detallar: el enfoque conceptual del sistema de valores, la metodología a utilizar en su creación y las distintas categorías principales que lo constituyen.

1. Enfoque Conceptual

El sistema de valores es un marco de referencia para la formulación de juicios de valor sobre la situación de la acción del Gobierno, la manera de desarrollarla y las implicaciones que ella pueda tener

Es necesario que el sistema de valores sea totalmente explícito para evitar interpretaciones subjetivas propias del analista, que disminuyen la validez de la evaluación hecha, y para dar al mismo tiempo las condiciones para modificarlo en algunos de sus elementos, en función de la necesidad del proceso de desarrollo del espacio que se está evaluando.

Las categorías principales del sistema de valor son de orden general, es decir aplicables a cualquier programa, y específicas del programa en función de sus características. Al mismo tiempo deberán tener carácter de normas aceptadas por el Estado (Nación), objetivos, decisiones oficiales, reglamentos, directrices, etc.

El alcance espacial de los valores componentes del sistema son de orden internacional, federal, regional, <sup>1/</sup> estatal y local (más detalle al respecto en: Henri Méot, Diagnóstico Espacial del Ecuador - Elaboración de la problemática - Quito, Marzo de 1975).

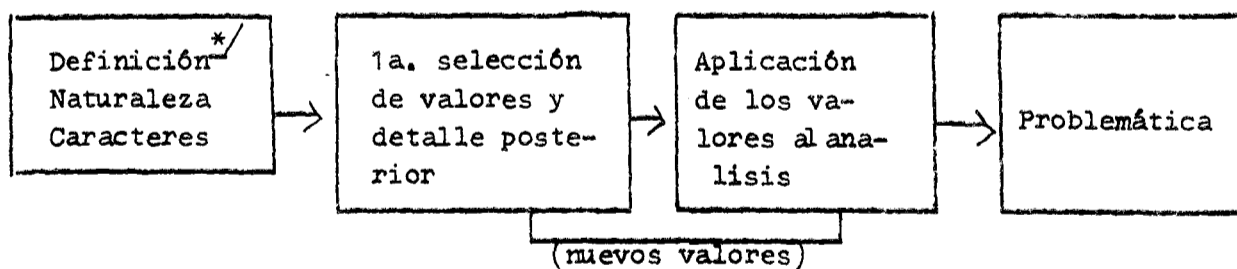
## 2. Metodología de la elaboración

En la elaboración de la problemática se deberá aplicar los principios siguientes:

i) Adecuación del sistema al objeto del estudio de evaluación, a los análisis hechos y a la problemática.

ii) Elaboración progresiva del sistema de valor mediante primero: la definición de las grandes categorías de valores, segundo el detalle de sus categorías en función de la aplicación del primer principio y finalmente la elaboración final del sistema de valores una vez terminada la elaboración de la problemática.

Entonces la Secuencia Metodológica es la siguiente:  
(Sistema de valores)



\* / Definición del Sistema de Valores  
(ver más adelante)

<sup>1/</sup> Por regional se entiende aquí la Gran Región de la SUDENE.

En la definición del Sistema de Valores, existen tres grandes grupos de Categorías del Sistema (llámase categoría: un conjunto de componente de carácter común que permita extraer valores).

i) Componentes referentes a las acciones desarrolladas:

- Desarrollo (serán utilizados indicadores
- Acciones Sectoriales normalmente usados en diagnós-
- Niveles Institucionales ticos socioeconómicos).

ii) Componentes referentes al análisis:

- Previsiones (Los valores referentes a las
- Realizaciones previsiones y realizaciones saldrán
- Balance dinámico del análisis de las caracterís-
- (confrontación inter- ticas mismas de la acción y los
- pretativa). del balance incluyen tanto el
- contable como el interrelaciona-
- miento de indicadores socioeconó-
- micos).

iii) Componentes de orden espacial:

- Implicaciones espaciales (Los valores se referirán tanto a
- Medio Ambiente la estructura del espacio como a
- las relaciones que deben unir los
- distintos componen tes del espacio).

Los principales valores anteriores se buscarán en los documentos siguientes:

- II PND
- II PMDES
- II SUDENE
- PAG y Esquemas anuales de trabajo
- Declaraciones Oficiales
- Normas Institucionales
- Arsenal Institucional del Programa
- Normas Técnicas Sectoriales
- Presupuesto
- Teorías Espaciales
- Medio Ambiente

#### C. REALIZACION DE LA EVALUACION

De acuerdo con el enfoque conceptual y la metodología de la evaluación, la segunda parte del estudio corresponde a la realización de la evaluación que comprende la elaboración de la problemática de la acción del Gobierno y la evaluación misma.

##### a) Elaboración de la problemática

Contrariamente a lo generalmente admitido, la "Problemática" no se entiende aquí como el análisis de los problemas existentes, o potenciales, en la concepción y la realización de las acciones sino como un concepto mucho más amplio.

1. Definición: En esencia es un análisis crítico e interpretativo de las acciones realizadas por el Gobierno en el espacio estatal y de su integración dinámica con este espacio:

i) Mediante las características propias de las acciones.

ii) En comparación con los componentes del Sistema de Valores.

Entonces en la problemática se deberá realizar un estudio crítico de:

i) Todas las características de las acciones, analizadas tanto sectorial como territorialmente, referentes a su concepción y a sus modalidades de realización.

ii) Las condiciones de integración de estas acciones al espacio en el cual están actuando, como las posibles consecuencias e implicaciones de las mismas, actualmente y en el futuro.

2. Elaboración: Los análisis críticos de los factores se harán en dos ópticas distintas:

i) La problemática de la ejecución de la acción. El análisis crítico debe incluir los estudios referentes:

- al estado actual de la acción (naturaleza y avance);
- las modalidades de intervención (organismos, instrumentos e integración);
- la localización espacial (sociedad, territorio y sector);
- a la continuidad de la acción (etapas y perspectivas).

ii) La problemática de los resultados de la acción misma. El análisis crítico debe incluir los estudios referentes:

- a los factores endógenos (intrínsecos a la acción) que permiten resaltar los factores estáticos, positivos y negativos (características de la composición de la acción), y los factores dinámicos, aceleradores o "frenantes" (característicos de las interrelaciones de los elementos de la acción);

- a la indicación de las limitaciones exógenas a la acción considerada (influencia de las demás);
- a la determinación de las posibles incidencias de orden espacial que los distintos factores de la acción tienen o tendrán en el futuro.

b) Evaluación (Síntesis)

La formulación de la síntesis final del estudio de evaluación de la acción del Gobierno (la evaluación propiamente dicha) se realizará a partir de los elementos anteriores de la problemática. Consiste en combinar las principales conclusiones formuladas tanto para las condiciones de la ejecución como para los resultados de las acciones y para sus interrelaciones espaciales internas y externas, en el conjunto de acciones del programa considerado y en el espacio interesado.

Esta evaluación se hará con dos ópticas distintas:

- 1) La evaluación de los programas propiamente dichos hecha a nivel de sus acciones (integración espacial) y según las implicaciones espaciales posibles actualmente y en el futuro.
- 2) La evaluación de la acción del Gobierno al nivel de la integración de los programas al espacio estatal en función de las necesidades y posibilidades del espacio considerado.

Natal, Abril de 1978

ILPES y SEPLAN

