

Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo

Aníbal Jorge Sotelo Maciel

I. Introducción

Gobernar se asemeja al arte de navegar. En efecto, la etimología de esta palabra nos remite a ello: *gubernare* en latín significa pilotar un barco y proviene del griego *kybernaein*, que tiene el mismo significado. Llevar la nave a buen puerto le demanda al timonel adoptar decisiones complejas, tomando en cuenta de manera simultánea factores muy variados. El arte de navegar se ha asentado desde hace siglos en tres recursos estratégicos: a) la experiencia del comandante y su capacidad para enfrentar los obstáculos del camino, b) la carta de navegación y c) una serie de instrumentos que fueron surgiendo para permitir un mejor uso de la carta: la brújula, la ampolleta, el astrolabio, la ballestina, el cuadrante náutico, el reloj de longitudes, entre muchos otros. Éstos permitían determinar el rumbo, medir la distancia, precisar la profundidad, establecer la velocidad, estimar la altura de los astros, calcular la hora. Con el avance científico y tecnológico estos recursos de la navegación se han perfeccionado de manera significativa. Sin embargo, no se han experimentado avances similares en el campo del gobierno y las políticas públicas. Por el contrario, podríamos incluso conjeturar que, en las últimas décadas, en ese terreno se ha sufrido un retroceso.

El sector público ha experimentado en los últimos años una sobreoferta de métodos e instrumentos en el campo de la gestión. Sin embargo, eso no ha venido acompañado de mejores resultados. Por el contrario, frecuentemente esta gran cantidad de alternativas disponibles ha llevado a la parálisis, a la confusión o al desconcierto a muchos organismos públicos. En paralelo a la hipertrofia de los instrumentos, ha habido un marcado debilitamiento de la perspectiva sistémica de la realidad y, como contracara, del enfoque estratégico de las intervenciones sobre los problemas públicos. Es como si el instrumental hubiese tomado el lugar del mapa de navegación. Sin embargo, como los artefactos se tornan ciegos sin una carta náutica, la travesía una vez más ha quedado librada a la experticia del comandante.

Es necesario recuperar para la actividad de gobierno una mirada lúcida y rigurosa sobre los problemas, como basamento de las acciones públicas. Sin una mirada sistémica sobre los factores que intervienen en la producción de los problemas objeto de las políticas públicas la mirada estratégica sobre la intervención deviene imposible. Sin embargo, los abordajes más difundidos en el último tiempo no transitan ese camino. Por el contrario, se encuentran más centrados en la medición, la eficiencia y el desempeño de unidades organizativas que en el desafío de dar con el camino correcto que nos lleve a Ítaca.

En este trabajo exponemos lo que denominamos Cadena de Valor Público (CVP), un modelo descriptivo que, a nuestro entender, presenta un interesante potencial al momento de oficiar de carta de navegación de las políticas públicas. Posibilita expresar las principales apuestas o estrategias de intervención, sistematizar las medidas de política y la prestación de bienes y servicios que éstas implican y tener una mirada sistémica del accionar gubernamental sobre los problemas públicos. El núcleo del modelo lo constituye la cadena *insumos* → *productos* → *resultados* → *impacto* que hemos presentado en otros trabajos (SOTELO MACIEL, 2003,

2008) y que se ha comenzado a difundir en diversos ámbitos durante los últimos años. No obstante, se ofrece aquí un desarrollo que coloca esta serie en un marco sistémico que renueva su significado al ponerla en relación con componentes diversos y otorgarle un marco interpretativo diferente al habitual.

Los antecedentes de esta secuencia denominada a veces cadena de resultados son, en todo los casos, recientes. Está presente en los fundamentos de una de las propuestas de presupuesto por programa para el sector público que más incidencia ha tenido en Latinoamérica (MATUS, MAKON, ARRIECHE, 1979), con un énfasis especial en las relaciones insumo-producto propias de ésta técnica presupuestaria. Durante los años '80 y '90 fue presentada tangencialmente por Carlos Matus en su vasta obra dedicada a la planificación estratégica situacional y a lo que él denominaba ciencia y técnicas de gobierno (MATUS, 1987, 2007). También en los años 90, Carol Weiss hacía referencia a la cadena *insumos → productos → efectos → impacto* en el ámbito de la evaluación de proyectos, en el marco de lo que se conoce como "theory based evaluation" (WEISS, 1995). Asimismo, ha sido presentada, bajo el nombre de modelo lógico, como herramienta para expresar la estructura de proyectos y generar indicadores de seguimiento (MC.LAUGHLIN y JORDAN, 1999). Es utilizada también como herramienta de apoyo en los procesos de auditorías de desempeño por parte de los organismos auditores en varios países de la OCDE (INTERNATIONAL CONGRESS OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, 2004, AUDIT DEVELOPMENT AND REPORTS, 2009 y LING & VILLALBA VAN DIJK, 2009).

En todos los casos está presentada desde dimensiones parciales del universo de políticas públicas: el presupuesto, el diseño de operaciones, la evaluación de proyectos o la tarea de auditoría. En ningún caso se pretende una aplicación comprehensiva que posibilite una visión de conjunto de las acciones analizadas. La lógica de la secuencia es siempre de carácter lineal, siendo de utilidad para la descripción, el análisis o la resolución de acciones acotadas que constituyen dimensiones particulares de una política pública, sobre las que el esquema arroja luz por su simplicidad y capacidad ordenadora.

El propósito del trabajo es proponer un desarrollo conceptual de la CVP, postulándola como un modelo descriptivo de las políticas públicas, en general, y del accionar del sector público, en particular, que posibilita una visión sistémica y permite ordenar a aplicación de herramientas metodológicas propias de los distintos sistemas de gestión de la administración pública. Se pretende que esto vigoriza el análisis y la orientación estratégica de las políticas públicas. El desafío es asumir una perspectiva integral, sin perder la simplicidad que hace potente el modelo, y, a la vez, potenciar su capacidad heurística.

II. Dimensiones ausentes en las experiencias actuales

Desde hace algunos años, Latinoamérica asiste a un resurgir de la planificación pública. No obstante, las experiencias de planificación y mejora de la gestión que tienen lugar actualmente en los países de la región adolecen de importantes debilidades. Y es que en el tránsito de la *planificación del desarrollo* de los años '60/'70 a las propuestas del *new public management (NPM)* de los años '90, se han extraviado dimensiones valiosas para las tareas de gobierno y el proceso de políticas públicas.

Una de las principales ausencias es la de la **dimensión política**. Esta fue ya una desviación propia del "reduccionismo economicista" de la planificación del desarrollo: descuidaba las

características del proceso político, transformándose en una actividad paralela a las verdaderas decisiones de gobierno. Esta característica que persiste aun hoy -aunque con ropaje nuevo- fue objeto de autocrítica por parte de referentes de aquella experiencia (MATOS, 1987 y DE MATTOS, 1979), sin embargo, estas consideraciones han caído en saco roto. El principal riesgo es que la planificación se transforma irremediamente en una actividad inocua y finalmente sin ningún contenido.

Otro vacío ostensible es la escasa cabida que ha tenido el reconocimiento del **conflicto** como escenario en el cual se desarrollan las políticas públicas por parte de quienes promueven los procesos de planificación y mejora de la gestión. Esto redundará en un descuido de los aspectos vinculados a la construcción de viabilidad y a la ampliación del campo de gobernabilidad. Estas tareas continúan ausentes o toman la forma de procesos de participación o de construcción de consensos, en general, meramente formales.

Y un tercer déficit es la pérdida de una **visión sistémica** sobre los problemas públicos objeto de políticas. A pesar de las limitaciones que tuvo la experiencia de la planificación del desarrollo, se debe reconocer que ésta fue una de sus fortalezas. Si bien circunscripto a la economía en circunstancias de cambios ligados al desarrollo, el estructuralismo latinoamericano de raigambre cepalina se caracterizaba por un enfoque sistémico, multidimensional y dinámico que permeaba todos sus diagnósticos.

En términos estrictos de planificación, resulta preocupante el nulo valor otorgado a los estudios diagnósticos u análisis situacionales tanto en el desarrollo de las experiencias actuales como en los documentos metodológicos. No se trata de volver a los viejos diagnósticos sectoriales, sino de revalorizar la importancia otorgada al estudio de la realidad por parte de la planificación del desarrollo.

La visión sistémica sobre las causas y sobre las estrategias de intervención son hoy prácticamente inexistente. Ésta es probablemente una rémora de la hegemonía del *new public management* (NPM) durante los años '90. Tres características de esta corriente son suficientes para dar cuenta de esto:

- (a) el traslado del foco de la planificación a la gestión
- (b) la identificación de la gestión pública con *el management* privado
- (c) la reducción de la planificación a la planificación estratégica corporativa, aplicada exclusivamente al nivel institucional

Estas particularidades alcanzaron para disolver cualquier intención de visión de conjunto de carácter integral sobre la realidad en la cual se interviene.

En realidad, lo que se dio como contrapartida fue la proliferación de numerosos instrumentos vinculados al *management*. A saber: métodos de construcción de indicadores de desempeño, *balanced scorecard*, tableros de control, Análisis FODA, convenios de gestión, presupuesto participativo, metodologías de formulación y evaluación de proyectos, estudios de clima laboral, gestión de la calidad total, gestión por resultados, etc.

El instrumental tomó el lugar de la carta de navegación: la travesía una vez más ha quedado librada a la experticia del comandante.

III. Cadena de valor público (CVP)

La red que representa los complejos e intrincados caminos de agregación de valor público constituye, a nuestro entender, una vía de retorno a la mirada sistémica y dinámica de la sociedad. No solamente por intentar expresar la forma en que una política incide -o se propone incidir- sobre las distintas variables de una situación, sino también porque demanda un análisis integral de cómo se produce dicha situación, indagando en la multicausalidad de los problemas económicos y sociales.

La Cadena de Valor Público (CVP) es fundamentalmente un modelo descriptivo, más que un método prescriptivo. Su potencial primordial radica en posibilitar una expresión simple y rigurosa de *lo que es*. En tal sentido ayuda más a entender y, en alguna medida, a “descubrir” las políticas y el accionar del sector público, que a determinar su *deber ser*.

El núcleo del modelo lo constituye lo que en algún momento denominamos cadena de producción pública. Este postula que el sector público puede ser entendido como un conjunto de instituciones dedicadas a generar **productos** -bienes o servicios- que se entregan a la población. Estos productos constituyen la razón de ser de una institución ya que, a través de ellos, satisfacen necesidades sociales contribuyendo de este modo en forma directa al logro de políticas. Los objetivos de política, a su vez, se operacionalizan en **resultados** e **impactos** esperados; ambos cotejables y susceptibles de seguimiento. Para producir los bienes y servicios se requieren cantidades y calidades adecuadas de **insumos** y, para adquirirlos, se necesitan **recursos** financieros. Se denomina **operación** al proceso mediante el cual se transforman recursos en productos.

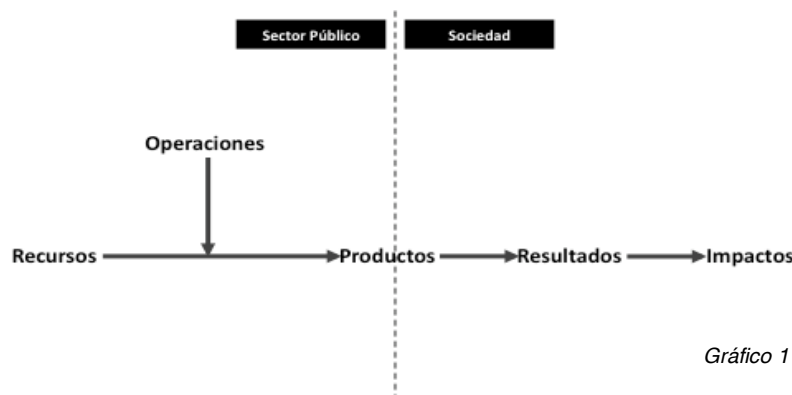


Gráfico 1

A modo de ejemplo

El Ministerio de Agricultura puede generar un servicio de asistencia dirigido a productores agrícolas que podría denominarse “*superficie preparada para la siembra*”, se trataría de un **producto** cuyo volumen de producción puede medirse a través de una unidad de medida como “*hectárea mecanizada*”. Para la realización de dicho producto, durante el ejercicio presupuestario, el organismo va a requerir distintos **insumos**, en diversas cantidades. Por ejemplo: horas de técnicos especialistas,

máquinas para la preparación del suelo, horas de operarios, días de viáticos, vehículos, combustible, entre otros. A su vez, dicho producto puede complementarse con otros como *“asistencia técnica a productores de cultivos exportables”* y *“entrega de material de siembra enriquecido para cultivos exportables”* y, juntos, generar un **resultado** como *“aumento de la superficie sembrada con cultivos de exportación”* y contribuir con un **impacto** del tipo *“aumento del volumen de las exportaciones agrícolas”*.

La cadena así entendida se despliega sobre dos campos de naturaleza diferente: el de la producción pública y el de los efectos sociales. El primero constituye el mundo de la administración, donde las relaciones son predecibles, aun cuando puedan ser complejas. El segundo, es el ámbito de los problemas sociales, el universo de las variables y sus relaciones, donde prevalece la incertidumbre: el campo de los objetivos de política. Ambos dominios están atravesados por relaciones de causalidad, sin embargo, el primero se caracteriza por relaciones de tipo deterministas / necesarias y el segundo por procesos estocásticos / contingentes.

Es interesante el papel del concepto de producto porque se encuentra a caballo de estos campos caracterizados por reglas de juego diferentes. El producto une esos dos mundos. Los bienes o servicios que el sector público entrega son, en algún sentido, una flecha arrojada al vacío: una apuesta.

Si bien el agregado de valor se da a lo largo de toda la cadena, es en el cuadrante derecho, en el terreno de la incertidumbre, en donde culmina el valor público. Es necesario aclarar, entonces, que en el marco de esta propuesta el concepto de valor público no es entendido como la satisfacción de necesidades de ciudadanos particulares (destinatarios, usuarios o beneficiarios) que deviene del acto de consumir los bienes o servicios entregados por el sector público, enfoque frecuentemente usado en los métodos de evaluación de proyectos y programas (HINTZE, 2005). Es entendido, en contraste, como el cambio que acontece en las variables sociales; a modo de ejemplo: la disminución de la tasa de mortalidad materna, el incremento de la tasa neta de cobertura de la educación básica o el aumento del valor de las exportaciones. Ahora bien, esta forma de entender el valor público trae consigo ciertas dificultades. ¿Quién determina qué cambios y en qué variables constituyen valor público? Algunos casos parecieran no presentar dudas pero otros son decididamente más ambiguos. Se pueden señalar dos factores que inciden particularmente en ello. Por una parte, los problemas sociales comportan una dimensión objetiva que es la referencia a una situación dada, pero implican siempre una dimensión subjetiva: el parámetro de deseabilidad utilizado para evaluar la situación actual como insatisfactoria y declarar el problema. Dicha perspectiva depende, en general, del lugar que ocupa el actor en el espacio social. Por otra parte, la intrincada relación que existen entre los problemas sociales hace que los cambios favorables en algunos de ellos impliquen necesariamente el agravamiento de la situación en otros, entonces las interpretaciones y valoraciones del balance del intercambio de problemas suele ser también motivo de opinión. Agrega mayor complejidad aun que ese balance no comprenda solamente el tiempo presente porque muchos de los cambios constituyen acumulaciones cuyos efectos prosperarán recién en el futuro. Otra contrariedad que acarrea este concepto de valor público es la dificultad para evaluar en qué medida los cambios que se registran en las variables son el resultado de ciertos procesos promovidos desde la

política pública en cuestión o consecuencias de otros factores intervinientes. Esto debido a la multicausalidad que conllevan los problemas sociales.

No obstante, entender de ese modo tanto el valor público como los resultados y los impactos esperados es lo que le otorga al modelo la potencialidad de expresar de manera integral las políticas públicas y abordar la dimensión estratégica de las mismas.

III.1 La cadena de valor público y las herramientas metodológicas

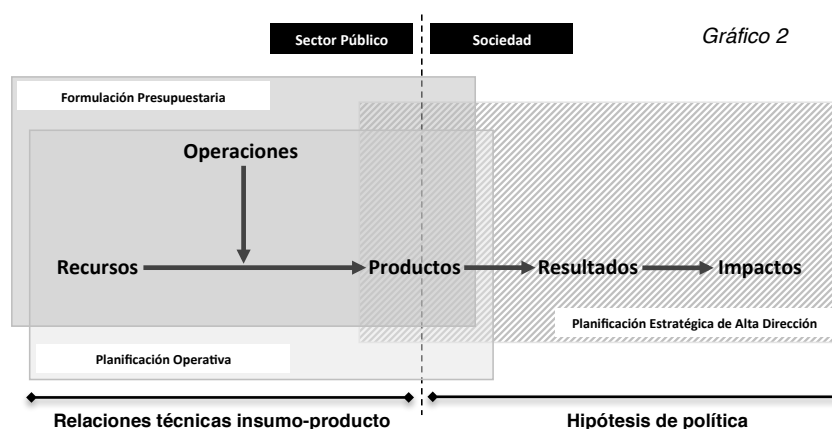
Si bien la CVP constituye un modelo y no una metodología, su potencial descriptivo permite una mirada ordenadora de los diferentes abordajes metodológicos que se realizan en el sector público.

Sobre esta cadena convergen cinco funciones críticas del proceso de producción de políticas públicas: la Planificación Estratégica de Alta Dirección, la Planificación Operativa, la Formulación Presupuestaria, el Monitoreo y la Evaluación. Estas funciones cuentan con herramientas metodológicas, técnicas e instrumentos diferenciados, pero operan –o deberían operar– sobre un mismo y único proceso (SOTELO 2003, 2008).

La definición de los impactos y resultados esperados de una política e, incluso, la definición del perfil de producción de las organizaciones públicas para alcanzar dichos objetivos, es materia de la **Planificación Estratégica de Alta Dirección**.

La **Planificación Operativa** es el proceso mediante el cual una organización diseña en detalle las acciones que permitirán transformar los insumos en los productos requeridos por la política en cuestión.

En tanto que la **Formulación Presupuestaria** debe reflejar estos procesos productivos, garantizando que los recursos financieros estén asignados adecuadamente y que se los pueda gestionar de manera ágil y efectiva durante la implementación.

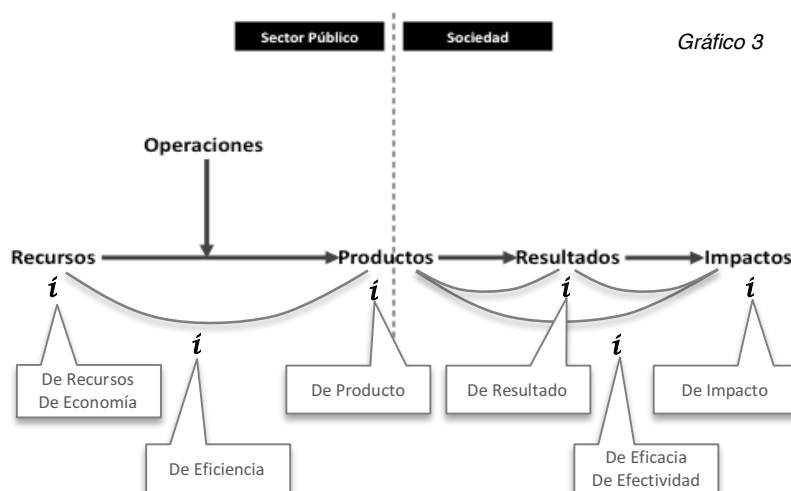


Si el sector público produce bienes y servicios es porque espera modificar situaciones sociales que son objeto de política. La producción pública adquiere sentido cuando contribuye de manera efectiva a lograr efectos esperados que reviertan los problemas que definen esas situaciones. La relación que se postula, en los procesos de planificación, entre

producción pública y cambios esperados en las variables-resultado o en las variables de impacto constituye un tipo particular de hipótesis que denominaremos *hipótesis de intervención o hipótesis de política*. Es decir, es una conjetura y su ocurrencia es incierta, sobre todo teniendo en cuenta que la mayor parte de las veces presupone una relación estocástica: “si se produce X e Y, en condiciones C, entonces, **probablemente** se producirá Z”.

En cambio, los vínculos del cuadrante izquierdo de la CVP, que expresan las relaciones que existen entre los productos y la combinación de insumos que se necesita para obtenerlos, son de tipo determinista: “si se combinan P, Q y R, en circunstancias C, **siempre** se obtendrá Z”. A menos que el proceso de transformación de los recursos en bienes y servicios haya sido de deficiente calidad o no se haya respetado la tecnología de producción prevista. Se trata de *relaciones técnicas que relacionan insumos-productos* y son programadas durante los procesos de planificación operativa y formulación presupuestaria.

Los esfuerzos destinados a observar de manera sistemática información relevante sobre la CVP es lo que se denomina **Monitoreo**. El propósito es introducir oportunamente ajustes o cambios necesarios para el logro de sus resultados, o bien, generar conocimiento sobre el contexto de intervención. Los eslabones de la CVP y las relaciones establecidas entre ellos constituyen las principales referencias para construcción de los indicadores necesarios para tal fin (Gráfico 3). Esto evita la tan frecuente proliferación de indicadores y permite concentrarse sólo en aquellos que informan la CVP. Igualmente, estos indicadores, así como las hipótesis de intervención, constituyen las bases fundamentales para la tarea de **Evaluación**, ya sea que esta se atenga a lo planificado o busque efectos con prescindencia de los objetivos establecidos.



Los indicadores de recursos, de economía, de producto -ya sean cuantitativos o de calidad- de resultado y de impacto son los que se encuentran vinculados a los eslabones de la CVP. Los indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad se refieren a relaciones entre sus componentes.

III.2 Las dimensiones de las políticas públicas

La sencillez del modelo y su potencial explicativo constituye uno de los atractivos del núcleo inicial de la CVP que hemos expuesto, pero sus limitaciones son evidentes. El sesgo productivista hace que no esté preparada para expresar cabalmente una política pública y que incluso en algunas instituciones ni siquiera se la pueda aplicar. Esto se entiende porque una política es más que la prestación de bienes y servicios: La producción no constituye la única forma de intervención del sector público en el espacio de los efectos sociales.

Un componente fundamental de las políticas públicas, además de la prestación de bienes y servicios, es lo que denominaremos el ámbito de las **medidas de política**. Utilizamos este término de manera deliberadamente amplia para referirnos a todas aquellas decisiones que pretenden incidir en el comportamiento de terceros –ciudadanos o instituciones- con el propósito de orientarlos en una dirección determinada, de manera de lograr los resultados e impactos esperados. Un tipo particular de medidas de política lo constituyen las *acciones de regulación* que son aquellas que se expresan a través de instrumentos normativos que establecen prohibiciones, obligaciones o incentivos -positivos o negativos. Estas regulaciones pueden aplicarse de manera universal, o bien, tratarse de una regulación que rige para una situación particular o única. En cualquier caso, se trata de decisiones que se toma una vez pero que, al establecer reglas de juego, rigen de ahí en más el comportamiento del sistema de manera permanente durante su vigencia. Esto las diferencia de la prestación de bienes y servicios, que requiere un proceso de producción regular que demanda insumos en forma permanente, aplica tecnologías para combinarlos y obtener sus correspondientes *outputs* y para ello debe programar y ejecutar operaciones.

No todas las medidas de política son estrictamente regulaciones, por el contrario, hay decisiones que no regulan el comportamiento de terceros pero ayudan a instalar o comprender el sentido de la política, a incorporar en la agenda de la sociedad ciertos temas, a construir legitimidad o a establecer alianzas estratégicas. En un sentido laxo, inciden en terceros pero no regulan su comportamiento, en el sentido fuerte del término.

De este modo, una estrategia de intervención pública es una combinación de medidas de política y de prestación de bienes y servicios. Se podrían distinguir entonces dos dimensiones de las políticas públicas: (a) **producción** y (b) **regulación**. Sin embargo, la combinación particular de producción y regulación que caracteriza a las políticas públicas se dan bajo un marco más general de definiciones que constituye el **direccionamiento estratégico** de la misma, sea éste explícito o no. Esto constituye el perfil de la política, la selección de problemas que ésta aborda, el encuadre general de la estrategia, los valores que reivindica, es decir, el núcleo de la misma. Una parte sustancial de la actividad de los dirigentes políticos consiste en ajustar, precisar y comunicar esta dirección. En torno a ella se suelen dar las principales refriegas y conflictos que caracteriza al escenario en el que se desarrollan las políticas públicas. Se podría entonces agregar una tercera dimensión que denominaremos: (c) **orientación** (Gráfico 4).



A modo de ejemplo

Los **productos** “superficie preparada para la siembra”, “asistencia técnica a productores de cultivos exportables” y “entrega de material de siembra para cultivos exportables” pueden combinarse con una **medida de política** como “exenciones impositivas a los productores de cultivos exportables”. Juntos generarían un **resultado** como “aumento de la superficie sembrada con cultivos de exportación” y de esa manera contribuirían al **impacto** “aumento del volumen de las exportaciones agrícolas”.

La distinción entre medidas de política y prestación de bienes y servicios en la CVP resulta fundamental al momento de abordar la descripción y análisis de una política, ya que la función de regulación es central en la producción de resultados e impactos y resulta invisibilizada en la secuencia *insumos* → *productos* → *resultados* → *impacto*. Incluso hay instituciones que son casi exclusivamente reguladoras, su razón de ser está expresada en acciones de regulación; ante ellas, la cadena de producción -a veces, denominada cadena de resultados- resulta completamente estéril.

Por otra parte, únicamente una adecuada descripción del *núcleo de política* (ROTH DEUBEL, 2008), es decir, del sistema de creencias, percepciones y valores que estructuran una política, nos permite entender las pujas que se dan en torno al recorte de los problemas a los que se deben dar respuestas, acerca de los modos de interpretar la relación entre los factores que producen tales problemas, alrededor de las estrategias más adecuadas para abordarlos, referidas al balance del intercambio de problemas que se pueden originar, entre otros.

III.3 Las hipótesis de política

El modelo CVP se ha enriquecido con las funciones de regulación y orientación, pero aun así parece presentar todavía limitaciones para expresar cabalmente las políticas públicas. Una de las principales deficiencias es el carácter lineal de su representación, que lo vuelve apto para expresar intervenciones sencillas y acotadas, cuando están dirigidas a contextos simples no caracterizados por la multicausalidad. Pero se vuelve restrictivo a la hora de describir y analizar intervenciones más complejas, desde una perspectiva sistémica.

El campo en el que la producción pública y las acciones de regulación tienen efectos es un terreno complejo e incierto, caracterizado, en general, por una multiplicidad de variables que mantienen entre sí relaciones diversas. Para comprender el mundo de relaciones que vinculan la producción y los efectos sociales, la CVP introduce una distinción entre efectos que denomina *resultados* y efectos que denomina *impactos*. Un resultado es el estado en el que se desea encontrar una variable como consecuencia, entre otras cosas, de la producción pública y de las medidas de política que la acompañan. Se denomina impacto a los efectos que los resultados ejercen sobre otras variables: la producción institucional tiene sobre ellas un efecto indirecto a través de los resultados.

Muchas de estas relaciones son, como decíamos en el apartado III.1 de carácter *estocástico* ("Si X, entonces probablemente Y"), pero también existen relaciones de tipo *reversible* ("Si X, entonces Y, pero también si Y, entonces X"), de tipo *coexistente* ("Si X, entonces también Y"), o bien de carácter *contingente*: ("Si X, entonces Y, pero sólo si Z") o *sustituibles* ("Si X, entonces Y, pero si Z, también Y").

Estas relaciones coexisten con otras para las que el modelo está más preparado, a saber, de tipo: *determinista* ("Si X, entonces siempre Y"), *suficiente* ("Si X, entonces Y, independientemente de cualquier otra cosa"), *necesaria* ("Si X, y sólo si X, entonces Y"), *irreversible* ("Si X, entonces Y, pero no viceversa"), *de secuencia* ("Si X, entonces más tarde Y").

Las hipótesis de política, que conjeturan que determinados bienes y servicios combinados con determinadas medidas de política tendrán ciertos efectos diversos en el campo de los *outcomes*, deberían entonces graficarse más como una red compleja que como una cadena lineal (Gráfico 5). Y esto es así porque se presentan frecuentemente al menos las siguientes situaciones:

- a. Un producto puede tener efectos en más de un resultado.
- b. Un resultado puede ser consecuencia de varios productos, incluso de instituciones diferentes.
- c. Un resultado puede ser consecuencia de varios productos y también de medidas de política.
- d. Un resultado se puede ver afectado por otro/s resultado/s, incluso por variables de impacto de otros procesos.
- e. Una medida de política puede afectar a resultados, a impactos e incluso a productos.
- f. Un resultado puede tener un impacto, o varios.
- g. Un impacto puede derivar de un resultado, o de varios.
- h. Un resultado puede ser consecuencia exclusivamente de una medida de política.
- i. Los impactos pueden retroalimentarse entre sí.
- j. Todas estas relaciones pueden mantener grados diversos de certeza e indeterminación.

El agrupamiento de los efectos sociales en las categorías de *resultados* e *impactos* es claramente una simplificación de la realidad. Las cadenas causales en las que se insertan son, sin duda, más complejas y desagregadas de lo que estas categorías expresan y sus relaciones son de naturaleza muy diversa. Se trata de términos relativos; sus límites no son claros y dependen de cada situación. Una variable de impacto de un juego determinado

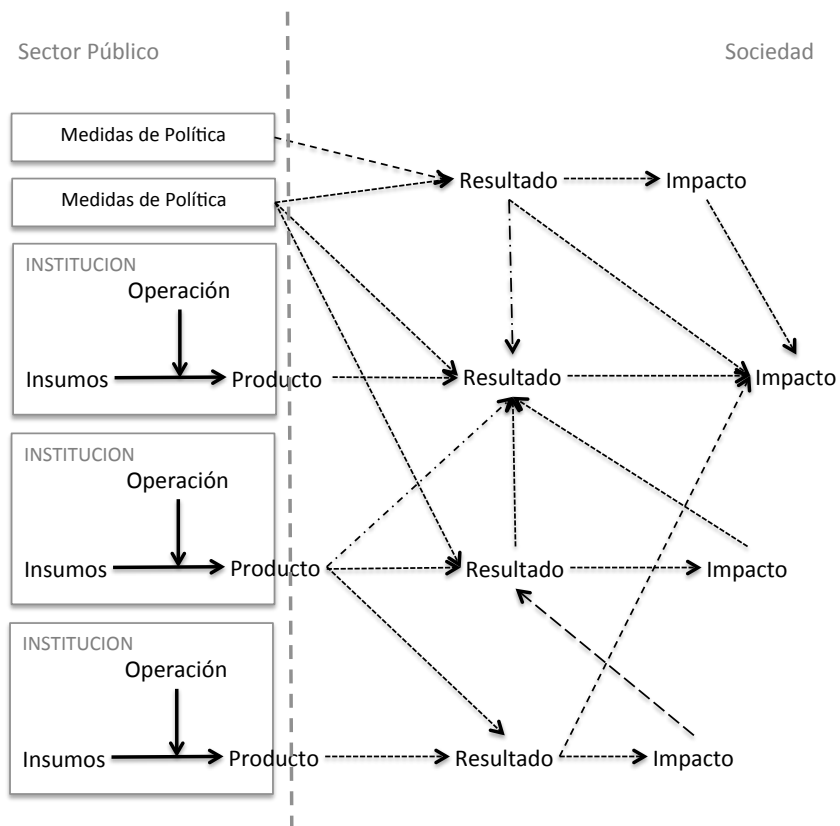


Gráfico 5

puede ser, en otro, una variable resultado. Lo importante es tener en cuenta que en todos los casos se trata de entidades de una misma naturaleza: variables de la situación que mantienen entre sí una complejas relaciones causales.

Es evidente que un modelo de intervención se asienta sobre un modelo explicativo. Y que, si el campo de la intervención tiene la complejidad que acabamos de describir, el método de construcción –o reconstrucción- del modelo explicativo deberá tener el potencial necesario como para construir modelos explicativos complejos. Esta tarea se acomete en procesos de planificación estratégica. Dicho procesos pueden ser sistemáticos o informales, burocráticos o innovadores, superficiales o profundos, pero es a través de ellos que se toman decisiones de carácter estratégico, independientemente de la calidad de sus resultados.

III.3.1 Hipótesis de política y planificación estratégica

En trabajos anteriores hemos denunciado que prevalecen concepciones limitadas de planificación estratégica, particularmente en lo que hace a sus funciones y alcances (SOTELO, 2008). Es frecuente entender la Planificación Estratégica de Alta Dirección sólo

como un proceso mediante el cual una institución define los productos terminales que entregará a la población y el impacto que, en término de resultados, pretende suscitar en la sociedad. No obstante, hemos señalado que éste es sólo un aspecto del dominio de la planificación estratégica, ya que el direccionamiento estratégico comporta dos elementos en tensión permanente: la definición anticipada de un rumbo y el manejo cotidiano en situaciones conflictivas que posibiliten la concreción de un camino que no necesariamente será el previsto. En esa tensión se originan las estrategias, surgen por la existencia del otro, se definen de manera relacional. En este sentido, las estrategias emergen, se definen en el camino, se construyen: se forman más que se formulan. Es necesario redescubrir en el concepto original de estrategia (*στρατηγία*: dirección de ejércitos), dos aspectos esenciales: la existencia de conflictos y la presencia de actores. Esto permite rescatarlo del lugar más cómodo de la definición racional y previa.

En esa línea, hemos diferenciados una doble función de la planificación estratégica: (a) la *función teleológica o normativa*, que tiene como propósito la definición de la trayectoria, sus objetivos y metas, y (b) la *función paragógica*¹, que refiere a la tarea de lidiar, en situaciones complejas, conflictivas e inciertas, con actores que representan intereses diversos e, incluso, contrapuestos, a efectos de hacer viable la trayectoria elegida.

En esta oportunidad, creemos necesario distinguir otras dos funciones críticas. El pensamiento estratégico es una suerte de Janus, el dios romano de dos caras que era capaz de ver el pasado y avizorar el futuro. Para proyectar la acción futura, para dirimir los caminos de transformación de una situación es necesario mirar hacia el pasado a efectos de conocer la historia de los hechos y explicar cómo es que se produce la situación actual. La capacidad de movernos en el futuro se asienta en el conocimiento del pasado, entendido no como historia sino como presente, aun cuando no esté determinado por él. Llamaremos (c) *prospectiva* a la función orientada a indagar el futuro para incidir sobre él y (d) *epistémica*² a la función encaminada a explorar lo acaecido para explicar el presente.

La intersección de estas funciones se pueden observar en la Tabla 1.

Tabla 1

Dimensiones	Epistémica	Prospectiva
Normativa	Explicación de la situación actual, Identificación y análisis de tendencias	Definición de objetivos y metas. Definición de rumbo, previsión de escenarios
Paragógica	Análisis del campo de gobernabilidad. Análisis de viabilidad. Reconocimiento de los actores.	Manejo de situaciones complejas, conflictivas e inciertas. Ampliación del campo de lo posible. Construcción de consenso.

Entendida en esa extensión, la Planificación Estratégica de Alta Dirección puede ser para el sector público una poderosa herramienta. Sin embargo, en las experiencias que se verifican en la región, aun prevalece la concepción que restringe el alcance de la planificación estratégica a su función normativa de carácter prospectivo. No sólo se encuentra ausente su función paragógica sino en gran medida su función epistémica, como hemos señalado en el Apartado II cuando hicimos referencia a la ausencia reiterada de diagnósticos situacionales.

Nos detendremos en la función epistémica, particularmente en lo que hace al carácter sistémico de la explicación causal. El análisis de la situación actual y sus tendencias requiere de la construcción de un modelo explicativo que debe dar cuenta de cómo se comporta la realidad estudiada y cómo se producen los problemas que se intentan revertir. Un modelo explicativo es un conjunto de hipótesis que postulan una serie de relaciones causales diversas entre variables. Para fundar adecuadamente las hipótesis de política es necesario desarrollar una mirada integral sobre la estructura multicausal de la situación y su dinámica de cambio. Esta función, ausente en las prácticas actuales de planificación, debe recurrir a métodos que le posibiliten reconocer y describir variables-problema, así como identificar las principales relaciones de determinación, de condicionamiento, de causalidad directa, de acumulación, de dominación y de regulación/transformación que se dan entre las variables. El modelo explicativo se despliega sobre distintos planos de estructuración de los problemas objeto de política, lo que determina la existencia de distintos tipos de “causalidad” entre las variables. Esto es sumamente importante porque el análisis en este contexto no tiene como propósito la producción académica de conocimientos, sino la intervención sobre situaciones existentes. Es diferente entonces plantearse estrategias destinadas a remover las reglas de juego que determinan una conjunto arraigado de problemas (Plano 1, en el Gráfico 6) que proponerse modificar las relaciones de causalidad directa que mantienen diversos fenómenos en la superficie de la situación (Plano 3); o bien, proponerse actuar en el terreno de las capacidades para revertir relaciones de condicionamiento o alterar relaciones de dominación entre factores diversos (Plano 2). Todo esto sin adentrarnos siquiera en el carácter situacional de la explicación (MATUS,1987, 2007).

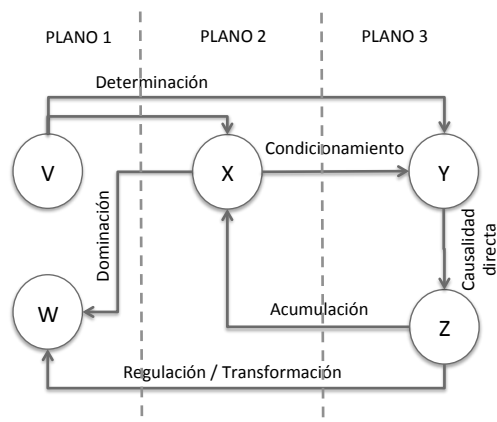


Gráfico 6

El FES (Flujograma Explicativo Situacional) (MATUS, 1987, 2007) y el Análisis PROBES (Problemas, Objetivos y Estrategias) (SOTELO MACIEL, 2007) son métodos de la planificación estratégica que, por sus características, pueden complementar el modelo CVP para la construcción o reconstrucción de los modelos explicativos que fundamentan las

hipótesis de política. Son propuestas que proponen la construcción de modelos que simplifican la realidad para hacerlas abordables y transformarlas en objeto de análisis, pero no renuncian a la complejidad, en la convicción de que problemas complejos, aun cuando a veces puedan requerir soluciones simples, demandan herramientas que puedan dar cuenta de su complejidad para su estudio.

III.4 La red de producción pública

El mundo de la producción pública no registra los niveles de incertidumbre que caracterizan al campo de los problemas sociales, pero sin embargo se trata de un ámbito no exento de complejidad. La representación lineal de la CVP en este cuadrante también resulta insuficiente para comprender lo que acontece en el seno de una institución pública que participa de una política, a través de la prestación de bienes y servicios. El ámbito de la administración y sus sistemas puede ser extremadamente complejo.

También en este ámbito la CVP debería intentar representar de manera simplificada la realidad, sin perder la riqueza que la caracteriza, a los efectos de arrojar luz sobre ella. La piedra angular en este punto es el concepto de *producto*, con relación a él se establecerán el resto de los componentes. Este eslabón de la cadena reviste un carácter decisivo.

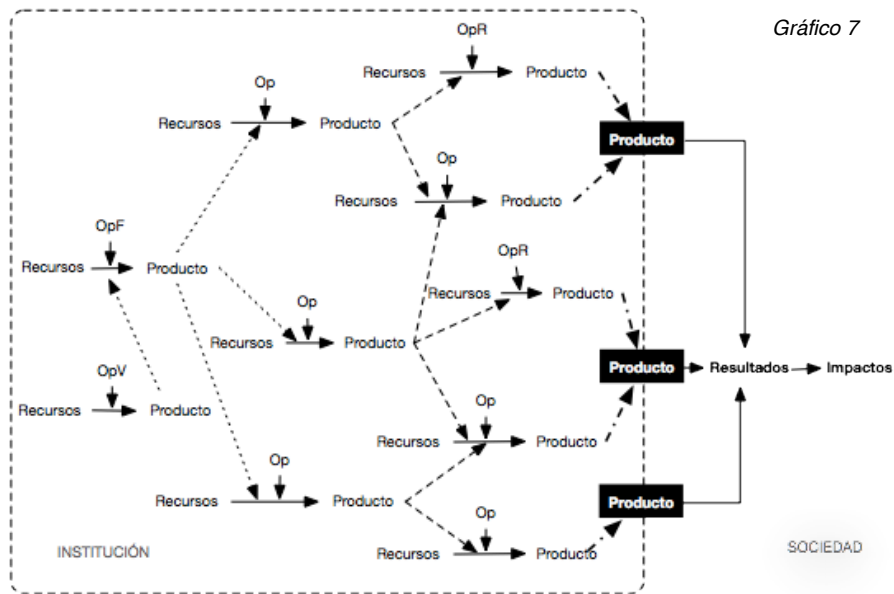
Una hipótesis de política constituye siempre una demanda de producción al sector público. Sin embargo, es frecuente toparnos con un cierto desconocimiento o una comprensión vaga de lo que nuestros organismos públicos producen. A las instituciones públicas y a sus autoridades suele no resultarles para nada evidente cuáles son o debieran ser sus productos y tampoco les resulta fácil lidiar, desde el punto de vista metodológico, con este concepto. Y es que el producto ha sido relegado de la reflexión sobre el sector público. La omisión del producto no es sólo un fenómeno de la práctica de las organizaciones, es también un descuido de las propuestas conceptuales y metodológicas. El énfasis puesto, en los últimos años, en los resultados evidencia ese abandono. En países donde frecuentemente no hay claridad sobre cuál es la producción terminal de sus instituciones -qué productos son los más importantes, qué usuarios se consideran prioritarios, cuál es el gasto por producto y, por tanto, cuál es su misión efectiva- no parece viable, y quizá ni siquiera conveniente, la implantación de modelos o herramientas orientados a resultados.

En el marco de la CVP, se entiende por *producto* todo bien o servicio que constituye un agregado de valor resultante de un proceso de combinación de insumos que tiene lugar dentro de una institución. Se distinguen dos tipos de productos: (a) los *productos terminales*, que son los que la institución entrega a terceros y que conforman el perfil de producción de una institución -son productos que ya no sufren modificación alguna dentro de la organización y constituyen por tanto el último nodo de la red de producción- y (b) los *productos intermedios* que son bienes o servicios cuya elaboración es requerida para generar la producción terminal -constituyen nodos intermedios de la red de producción institucional-.

Con relación a los productos, se deben precisar las *unidades de medida* y los *volúmenes de producción* que serán siempre expresados en números absolutos. Las características de este concepto no es común a las propuestas metodológicas más difundidas y es crucial porque es lo que permite una buena vinculación con el presupuesto.

La producción es el factor clave sobre el que se estructura el resto de los componentes: en torno a ella se definen las operaciones, se precisan los insumos requeridos, se ajusta la estructura organizativa y se adecua la red programática presupuestaria.

Como se puede advertir a partir de la distinción entre productos terminal y productos intermedios, lo que tenemos en este cuadrante de la cadena también asume la forma de una red (Gráfico 7). Para garantizar una producción terminal una institución deberá abocarse a desarrollar y mantener una red de producción que, de acuerdo a la tecnología de producción que se aplique, estará compuesta por un conjunto determinado de productos intermedios que demandarán insumos y operaciones que los combinen adecuadamente para su transformación en productos. Este mapa es fundamental para establecer adecuadamente las relaciones insumos producto y programar adecuadamente los recursos.



Además de abrir la red de productos terminales y productos intermedios, la CVP exige identificar las operaciones que aseguran dichos productos. Se clasificarán las operaciones en:

- a. *Operaciones sustantivas (OS)*: conjuntos significativos de acciones interrelacionadas que combinan insumos para generar productos terminales o productos intermedios directamente relacionados con la producción terminal.
- b. *Operaciones de apoyo (OA)*: conjuntos significativos de acciones interrelacionadas que combinan insumos para generar productos intermedios indirectos que pueden servir a toda la organización (v.gr: servicios administrativos, servicios financieros, comunicación, logística) o un grupo de programas.
- c. *Operaciones de viabilización (OV)*: conjunto de acciones interrelacionadas que buscan generar condiciones para que las operaciones sustantivas puedan desarrollarse con éxito. Están en su mayoría dirigidas a terceros actores, suelen caracterizarse por logros que no siempre se pueden calificar como productos en el sentido estricto (V.gr: operaciones que llevan adelante políticas de alianza, operaciones destinadas a

persuadir a diversos actores, operaciones que procuran recursos financieros, operaciones dirigidas a instalar temas en la agenda pública, entre otras).

- d. *Operaciones de construcción de capacidades (OCC)*: conjunto de acciones interrelacionadas de fortalecimiento institucional, persiguen el propósito de desarrollar capacidades para mejorar el desempeño de la organización y favorecer la implementación de las demás operaciones.
- e. *Demanda de Operaciones (DO)*: requerimiento de operación a otra institución que coadyuva al desarrollo de las operaciones propias o al logro de los resultados esperados. Son operaciones frecuentemente no escritas, que conceptualmente pertenecen a plan operativo y no tienen relevancia presupuestaria.

Las operaciones suelen atravesar las distintas áreas organizativas de modo que es posible examinar de qué manera se extiende una operación sobre el conjunto de la organización, establecer las responsabilidades que las distintas unidades tienen en su desarrollo, determinando tipo y grado de compromisos. En este punto la CVP puede ser complementada con diagramas de flujo y matrices de correspondencia.

También la CVP requiere examinar la correspondencia entre la red de producción y la estructura programática presupuestaria para poder determinar cómo se están asignando los recursos a la producción comprometida en la política en cuestión.

El cuadrante izquierdo de la CVP es el espacio de articulación entre el presupuesto, las estrategias de política y la planificación operativa. Las decisiones de asignación y ejecución de recursos financieros determinan el volumen, la calidad y oportunidad de los bienes y servicios que se prestan a la sociedad. A través de ellos, inciden tanto en las estrategias de política como en la planificación de operaciones.

La CVP asume que las relaciones insumo-producto que las instituciones organizan pueden ser reconstruidas y expresadas para poder tomar estas decisiones con un sentido estratégico. Los conceptos de “red de producción institucional” y de “red de categorías presupuestarias” son los instrumentos centrales para apoyar esta doble tarea de reconstrucción y de toma de decisiones.

No obstante, hay que tomar en cuenta que la red de operaciones asociadas al plan excede el campo presupuestario porque incluye operaciones que no son relevantes desde el punto de vista de la asignación de recursos: operaciones de viabilización, demandas de operaciones, a veces incluso algunas operaciones de construcción de capacidades. Y a la inversa: el presupuesto excede el plan porque su carácter es exhaustivo y abarca todas las áreas de la institución en cambio la planificación de operaciones vinculada a la estrategia de intervención puede no involucrar a algunas áreas que no obstante continuarán con sus tareas habituales.

Si se toma como referencia las categorías programáticas establecidas en la técnica del presupuesto por programa, las relaciones entre tipo de operaciones, tipo de productos y categorías programáticas presupuestarias son las que se expresan en la Tabla 2.

Operaciones	Productos	Categoría presupuestaria
Operaciones sustantivas	Productos terminales	Programas, Subprogramas, Proyectos
	Productos intermedios directos	Actividades Específicas
Operaciones de apoyo	Productos intermedios indirectos	Actividades Comunes, Actividades Centrales
Operaciones de construcción de capacidades	Productos intermedios indirectos	Actividades Centrales
Operaciones de viabilización	n/a	n/a
Demanda de operaciones	n/a	n/a

Tabla 2

III.4.1 Vigencia del presupuesto por programa

Desde la perspectiva del modelo CVP, es importante contar con la aplicación en los organismos de técnicas presupuestarias capaces de reflejar los procesos de producción institucional, estableciendo relaciones de insumo-producto, para poder realizar una lectura correcta de la red de producción y de la asignación de recursos. En tal sentido la importancia del presupuesto por programa que desde hace años viene intentando implementarse de manera efectiva en la mayor parte de los países latinoamericanos, a nuestro entender sigue vigente.

Si se toma como referencia la cadena de valor, el elemento central del presupuesto fue corriéndose de izquierda a derecha, a lo largo de la historia. Ha pasado de centrarse en el gasto a centrarse en los productos y, en los últimos años, el énfasis se ha desplazado hacia los resultados.

Algunas aplicaciones de la propuesta denominada *presupuesto por resultados* suelen caer en el equívoco de pensar que es posible presupuestar por *outcomes*: que es posible dar un salto mortal desde el presupuesto tradicional de gastos al presupuesto basado en efectos, pasando por alto el concepto de producción pública. Esto quedaría descartado sólo con recordar la índole estocástica de las hipótesis de política y la incertidumbre que caracteriza las relaciones entre los problemas sociales tomados como variables-resultado en las políticas públicas.

En contraposición, el gran acierto del presupuesto por programas ha sido el papel central otorgado en su propuesta teórica al concepto de producto. Lamentablemente en los intentos de aplicación de esta técnica, en diversos países de la región, las estructuras programáticas reflejaron más las estructuras administrativas que los procesos de producción y los esfuerzos estuvieron centrados en los aspectos financieros, contables y vinculados a sistemas integrados de información. Todo esto en detrimento de la expresión de las políticas en términos de estructura presupuestaria y producción institucional. La potencialidad de dicha técnica presupuestaria todavía está por explotarse y en tal sentido el modelo CVP posibilita

conceptualizar los nuevos desafíos en el terreno presupuestario como *presupuesto por programas orientado a resultados*.

III.5 La Cadena de Valor Público y los niveles de gobierno

Otra de las limitaciones del modelo inicial del que partimos es que no es potente para expresar a las políticas públicas en relación con los distintos niveles de gobierno. En efecto, en muchas ocasiones, la CVP involucra a más de un nivel de gobierno. Una política puede comenzar desplegándose en el nivel nacional, donde pueden tomarse ciertas medidas de política e iniciarse un determinado proceso de producción pública, sin embargo puede que la producción de las instituciones nacionales no lleguen a la sociedad sino a través del nivel de gobierno provincial que es el que realiza la prestación de bienes y servicios a la población. La agregación de valor se da en este caso a través de las administraciones provinciales aunque sus impactos luego puedan consolidarse a nivel nacional.

Esto puede involucrar también a los gobiernos locales, ya sea que se trate de políticas iniciadas en el nivel provincial o en el nivel nacional. Incluso hay casos de políticas iniciadas en el nivel nacional cuya cadena de valor se extiende hasta el nivel municipal, sin pasar por el nivel intermedio.

El relevamiento de una cadena de valor no puede eludir esta dimensión del proceso de producción de políticas públicas para un adecuado análisis. Productos que pueden ser terminales en una institución de nivel nacional se transforman en insumos para una institución del nivel provincial (Gráfico 8). La cadena de agregación de valor continúa ya que e producto terminal sufrirá transformaciones hasta convertirse en un producto final.

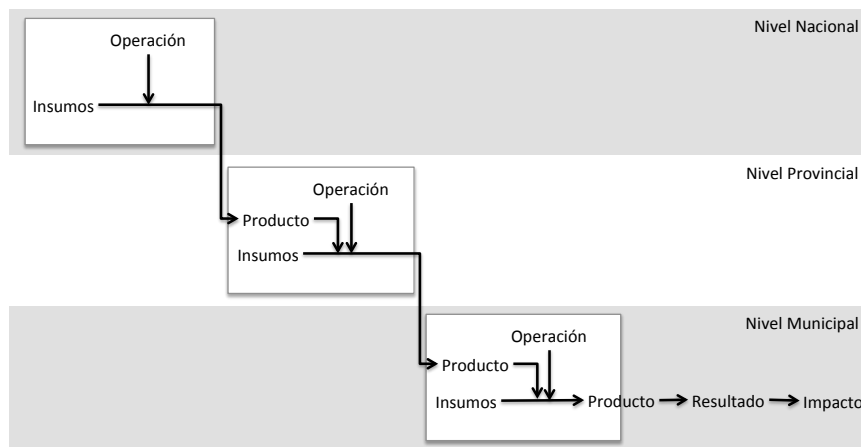


Gráfico 8

La dimensión territorial de las políticas públicas constituye un elemento de creciente importancia. Las alternativas que pueden darse son variadas y van desde una mejor planificación territorial de las prestaciones que se realizan de manera centralizada, hasta niveles de descentralización total de políticas en los gobiernos locales, pasando por procesos de desconcentración y descentralización en niveles provinciales. Para poder comprender

cabalmente una política y tomar decisiones estratégicas sobre ella es necesario que estas variadas alternativas queden plasmadas en la CVP.

IV Conclusiones

Hemos presentado el desarrollo conceptual de un modelo de descripción y análisis de políticas públicas, construido a partir de la cadena de producción pública o cadena de resultados, que hemos denomina Cadena de Valor Público (CVP). El punto de partida ha sido reconocer la potencialidad de la cadena de resultados -que radica en la simpleza del modelo y su capacidad explicativa- y, a la vez, reconocer sus limitaciones para expresar cabalmente las políticas públicas y así poder analizarlas. Esto no llevó a expandir el modelo hacia los cuatro puntos cardinales: es decir, (a) agregar nuevos componentes (medidas de política y direccionalidad), (b) incorporar el carácter de red en el cuadrante derecho donde se expresan las relaciones entre outcomes, caracterizadas por la incertidumbre, (c) incorporar el carácter de red en el cuadrante de la producción pública, haciendo hincapié en los conceptos de productos, operaciones, relaciones insumo-producto y (d) expandir la cadena hacia abajo, tratando de representar el despliegue de la CVP en los distintos niveles de gobierno. Por otra parte, hemos indicado la necesidad de complementar la cadena con métodos de análisis situacional centrados en la graficación de modelos explicativos a efectos de reconstruir la lectura de la realidad que subyace a las hipótesis de política, cuando estamos reconstruyendo una cadena de valor.

El propósito es –sin pretensiones desmedidas- tratar de recuperar la mirada sistémica tanto al momento de analizar los problemas como al momento de expresar las hipótesis de política para contribuir a subsanar una de las debilidades frecuentes en las prácticas actuales de planificación.

¹ Paragógico: ADJ. relativo a la *paragoge* (RAE). Si bien el único significado que se recuperó del vocablo *paragoge* en las lenguas modernas es el de alteración del lenguaje (adición de un sonido al fin de un vocablo), es conveniente destacar la riqueza de un sentido olvidado de esta palabra. El término proviene del verbo griego $\pi\alpha\rho\alpha\gamma\omega\gamma\epsilon\iota$ ($\pi\alpha\rho\alpha\gamma\omega$ PREP. junto a, cerca de, en, entre y $\gamma\omega\gamma\epsilon\iota$ TR. conducir, guiar, persuadir, educar, juzgar, considerar), cuyo sentido etimológico es: conducir, navegar silenciosamente, desviar, seducir, inducir, alterar.

² Del griego *episteme* = conocimiento científico.

BIBLIOGRAFÍA

AUDIT DEVELOPMENT AND REPORTS (2009), *Manual de Auditoría de Gestión del Tribunal de Cuentas Europeo*

DE MATTOS, Carlos (1979), "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana". En: Revista de la Cepal. Agosto, 1979. P. 79 - 96

HINTZE, Jorge,(2005), *Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público*, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile.

HUERTA, Carlos (2006), *Planificar para gobernar: El método PES. Entrevista a Carlos Matus*, CIGOB, Buenos Aires.

INTERNATIONAL CONGRESS OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (2004), *Implementation Guidelines for Performance Auditing*, Stockholm.

LING Tom and VILLALBA VAN DIJK, Lidia (Eds.) (2009) *Performance Audit Handbook Routes to effective evaluation*, RAND Corporation, Santa Monica, Arlington, Pittsburgh.

MATUS, Carlos (1987), *Política, Planificación y Gobierno*, Caracas, Fundación Altadir

MATUS, Carlos (2007), *Teoría del Juego Social*, UNLa, Lanús.

MATUS, Carlos, MAKON, Marcos, ARRIECHE, Victor (1979), *Bases teóricas del presupuesto por programas*, Asociación Venezolana de Presupuesto Público, Caracas.

MC.LAUGHLIN, John y JORDAN Gretchen (1999), "*Logic Models: A Tool for Telling Your Program's Performance Story*", en: *Evaluation and Planning* N° 22.

SOTELO MACIEL, Aníbal Jorge (2003), *El proceso de formulación presupuestaria*, Programa de Administración Financiera Integrada, Secretaría de Finanzas, Santo Domingo, República Dominicana.

SOTELO MACIEL, Aníbal Jorge (2007), *Análisis PROBES (Problemas, Objetivos y Estrategias)*, ESTS, La Plata

SOTELO MACIEL, Aníbal Jorge (2008), "La relación planificación – presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados". En: Revista *Reforma y Democracia* N° 40, CLAD, Caracas.

WEISS, Carol (1995), "Nothing as practical as a good theory: Exploring Theory-Based Evaluation for comprehensive community initiatives for children and families". En: JAMES CONNELL, ANNE KUBISCH, LISBETH SCHORR & CARROLL WEISS (EDS.) *New Approaches to Evaluating Community Initiatives. Concepts, Methods and Contexts*, Aspen Institution for Humanistic Studies, New York.

ROTH DEUBEL, André-Noël (2008), "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?" En: *Estudios Políticos* N°33, Medellín.

Reseña biográfica

Aníbal Jorge Sotelo Maciel es *consultor internacional en políticas públicas especializado en planificación estratégica, presupuesto y modelos de gestión del sector público*. Ha desarrollado su actividad en diversos países de América Latina, tales como Argentina, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá, Bolivia, entre otros.

Ha alternado su actividad como consultor con responsabilidades de gestión en la administración pública argentina, desempeñándose en distintas ocasiones como Director Nacional de Educación Técnico-Profesional, Director Nacional del Sistema Federal de Empleo, Asesor de la Subsecretaría de Presupuesto, Asesor de la Secretaría de Gestión Pública, entre otros.

Es egresado de la carrera de Filosofía de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), se ha especializado en Gerencia Pública para el Desarrollo Social en el Instituto Nacional para las Administraciones Públicas (INAP) de España y en Planificación Estratégica en la Asociación Argentina de Presupuesto Público.

Desarrolla desde hace 25 años actividades de docencia universitaria, desempeñándose 10 años como titular concursado de la Cátedra Administración y Planificación en Trabajo Social en la Universidad Nacional de La Plata. Actualmente es docente de Planificación Estratégica en la Especialización en Gestión por Resultados que ofrecen la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Asociación Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera (ASAP)

Es miembro de la Comisión Directiva de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) y Coordinador Ejecutivo de la Red Argentina de Planificación Pública (PLANAR).

Resumen

El sector público ha experimentado en los últimos años una sobreoferta de métodos e instrumentos en el campo de la gestión. Sin embargo, eso no ha venido acompañado de mejores resultados. En paralelo a la hipertrofia de los instrumentos, ha habido un marcado debilitamiento de la perspectiva sistémica de la realidad y, como contracara, del enfoque estratégico de las intervenciones sobre los problemas públicos. Sin embargo, los abordajes más difundidos en el último tiempo se encuentran más centrados en la medición, la eficiencia y el desempeño de unidades organizativas que en el planteamiento estratégico.

En este trabajo se expone lo que se denomina Cadena de Valor Público (CVP), un modelo descriptivo que presenta un interesante potencial al momento de oficiar de carta de navegación de las políticas públicas. Posibilita expresar las principales apuestas o estrategias de intervención, sistematizar las medidas de política y la prestación de bienes y servicios que éstas implican y tener una

mirada sistémica del accionar gubernamental sobre los problemas públicos. El núcleo del modelo lo constituye la cadena *insumos* → *productos* → *resultados* → *impacto*. Sin embargo se presenta un desarrollo que coloca esta serie en un marco sistémico que renueva su significado al ponerla en relación con componentes diversos y otorgarle un marco interpretativo diferente al habitual.