

## **Análisis y proyecciones de la gestión de los servicios públicos en el entorno local**

### *Analyses and Projections of Public Service Management in Territories*

María Mercedes Machín Hernández<sup>1\*</sup> <https://orcid.org/0000-0002-1502-9565>

Bárbara Susana Sánchez Vignau<sup>1</sup> <https://orcid.org/0000-0003-1492-985X>

Miriam López Rodríguez<sup>1</sup> <https://orcid.org/0000-0003-2259-6573>

<sup>1</sup>Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno, La Habana, Cuba.

\*Autor por correspondencia. [mariamercedes@esceg.cu](mailto:mariamercedes@esceg.cu)

#### **RESUMEN**

Las exigencias de la acción gubernamental de hoy requieren el perfeccionamiento de sus sistemas de gestión y la reformulación de metas y objetivos de trabajo en función de la satisfacción ciudadana. La aparición de nuevos actores y formas de hacer en la economía cubana actual demanda el aprendizaje sistemático de los gobiernos y administraciones, que tribute a una gestión pública más eficaz y eficiente. Para los gobiernos locales, la satisfacción ciudadana en la prestación de servicios públicos resulta la esencia del quehacer de los servidores públicos y exige capacidades, habilidades y actitudes que aseguren su cumplimiento eficiente. Los sistemas de monitoreo y evaluación de la gestión son herramientas imprescindibles para la administración pública, permiten dar seguimiento a los resultados alcanzados en la gestión y medir los impactos en la satisfacción de la calidad de vida del ciudadano. En el presente trabajo se analiza cuán preparadas están las instituciones públicas, sus funcionarios, los nuevos actores y los ciudadanos para enfrentar los desafíos que impone la territorialidad.

**Palabras clave:** gobiernos locales, modernización de la administración pública, monitoreo y evaluación, servicios públicos.

## **ABSTRACT**

*Nowadays, governments are required to improve their management systems, and set new goals of meeting citizens' needs. The appearance of new actors and know-how in today's Cuban economy compels local governments to learn how to be more efficient. To meet citizens' needs through adequate public service delivery should be public servants' first priority, who need to have the right skills and attitudes to do it. Management monitoring and assessment systems are tools essential to the public administration, allowing its successes to be monitored, and its impact on citizens' quality of life measured. This paper examines whether or not public institutions, their officers, new actors, and citizens are ready to face challenges that territoriality represents.*

**Keywords:** *Local governments, modernization of the public administration, monitoring and assessment, public services.*

Recibido: 3/4/2019

Aceptado: 21/6/2019

## **INTRODUCCIÓN**

El proyecto de cambios que enfrenta Cuba desde el año 2009 reconoce la necesidad de replantear la gestión en los gobiernos municipales, lo que equivale a un cambio en la forma de pensar y actuar ante los retos que imponen los procesos de descentralización. En este empeño, los gobiernos locales se orientan a la interpretación de las exigencias del nuevo contexto y atienden la generación de capacidades para alcanzar mayores niveles de efectividad en la prestación de servicios públicos. Este asunto resulta medular en la proyección directiva de los gobiernos, pues es esencial en la satisfacción ciudadana, sin embargo, se adolece de metodologías o instrumentos que permitan su aplicación.

Aun cuando se reconocen los logros alcanzados en el país por el conjunto de órganos administrativos que se orientan a la satisfacción y bienestar ciudadano, por medio de bienes y servicios públicos, solo a partir de la aprobación de los

Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución es que se evidencia la necesidad de repensar en torno a la administración pública. Gutiérrez (2014), aludiendo al nuevo contexto cubano, explica que, en un proceso de transformaciones como el que se emprende, la gestión pública no se diseña como acción única del gobierno, sino que se proyecta hacia una gestión participativa de redes de actores y ciudadanos; diferente a la gestión centralizada de otras etapas. Lo anterior explica la necesidad inminente de lograr desempeños superiores en la prestación de servicios públicos con orientación al ciudadano.

El cumplimiento efectivo de objetivos y modos de actuación –en correspondencia con las transformaciones que se llevan a cabo– estará condicionado por la forma en que se entiendan los cambios y la preparación que se adquiera para ello. La transparencia, eficacia, eficiencia, reorganización de procedimientos y procesos resultan esenciales en el desarrollo de capacidades de proyección e innovación en el servicio público y en el establecimiento de nexos asociativos y de cooperación entre los que generan las políticas y los encargados de brindar el servicio público a los ciudadanos.

A sabiendas de que muchos de los problemas que hoy enfrenta el país se resuelven en el nivel local, los gobiernos en los territorios no están ajenos de esta realidad. El municipio constituye el espacio fundamental para la real democratización de las decisiones y la escala necesaria para mejorar la gestión pública y acceder a un estado eficiente (Villalobos, 2010). Tal coyuntura permite a los gobiernos en los territorios formular políticas públicas territoriales; implementar mecanismos para generar sinergias entre las acciones y los diferentes actores involucrados en la gestión pública; crear espacios de diálogo, sistemas de información-comunicación, de monitoreo y evaluación; así como concretar estrategias para su cumplimiento.

En medio de estas circunstancias, resulta necesario indagar cuán preparadas están las instituciones públicas, sus funcionarios, los nuevos actores y los ciudadanos, para enfrentar los desafíos que impone la territorialidad. Será determinante que los decisores en los gobiernos locales gestionen soluciones transformadoras que resuelvan todas las interrogantes con la participación de todos sus actores.

# **1. TENDENCIAS Y ENFOQUES EN LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La generación de riquezas y bienestar de la sociedad, constituyen esencias que han definido los sistemas de dirección en cada formación económica y social. En las primeras décadas del siglo XX, Taylor y Fayol marcan su impronta en la introducción de la ciencia en la gestión administrativa –el primero, en la organización del trabajo en talleres y áreas de producción y el segundo, en un nivel más general de la gestión organizacional. Esto resultó punto de partida para que otros autores como Weber, McGregor, Koonts, Hood, Osborne y Mintzberd, entre otros reconocidos, aportaran ideas con enfoques diversos, sobre la dirección de organizaciones públicas y empresariales.

En la historia de la humanidad han acontecido diferentes formas de administración que revelan la necesidad de supervivencia y los desarrollos imperantes. De una forma u otra, la sociedad en su conjunto ha estado implicada en los procesos de administración y, por consiguiente, sujeta a las funciones de planificación, organización, ejecución y control que se desarrollan para alcanzar determinados objetivos.

Varios autores coinciden en que no es hasta la Revolución francesa que se establecen principios, métodos y estándares de actuación de la administración pública. A inicios del siglo XIX, Charles Bonnin define la administración pública como la gestión de los asuntos respecto a las personas, los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado y de su persona, sus bienes y sus acciones, y caracterizada por atributos puramente estatales. La administración pública es entendida como una entidad jurídica creada por el Estado, a quien representa, y es la encargada de trazar las directrices y objetivos que den respuesta a los requerimientos de la actividad gubernamental.

Las diversas definiciones que han esbozado muchos autores –en torno a la administración pública– evidencian puntos de coincidencia y estrechas relaciones en la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad, por medio de sistemas diversos de relaciones, donde prevalece el enfoque transdisciplinario y sistémico que asume la administración pública, como

consecuencia de la multiplicidad de actividades y acciones que realiza el Estado para la obtención de sus fines y el cumplimiento de sus funciones. Se destaca la importancia de la coordinación como soporte y/o apoyo esencial para disminuir la brecha entre aspiraciones y realidades y la sincronización de las actividades de los diferentes sectores involucrados.

Ante estos retos, se hace necesario contar con diversos órganos que estructuren y realicen la actividad administrativa dentro de los límites de su competencia, donde el servidor público, como persona que dirige y lidera procesos para dar respuesta a las inquietudes de los ciudadanos y desde funciones de gobierno o administración, sea el encargado de llevar adelante el cumplimiento de los objetivos y metas (Calves y Machín, 2016).

En sus inicios, la administración pública evidenció un carácter eminentemente burocrático, donde se enfatizaban aspectos políticos y burocráticos, quebrantando lo relativo a la gestión, prestación de servicios a los ciudadanos, así como criterios de seguimiento, evaluación y control. Las disfunciones de este modelo de actuación dan paso al modelo posburocrático, lo que evidencia la necesidad de modernizar la administración pública, entendida como el conjunto de transformaciones en el ámbito político, socioeconómico, tecnológico, cultural e institucional que permiten la mejora continua de la capacidad del Estado para dar respuesta eficaz y oportuna a las necesidades y expectativas de los ciudadanos de forma eficiente.

Martín-Castilla (2005) distingue tres tendencias en la modernización de la administración pública, para ofrecer respuestas a las disfunciones del sistema burocrático. Ellas son:

1. Posburocracia: propone reformas a los modelos anteriores, con un enfoque hacia la introducción de instrumentos y conceptos propios de la gestión empresarial. Independientemente del avance experimentado aún persisten insuficiencias para dar respuesta a los cambios del entorno y falta de democracia.
2. Nueva gestión pública: nace ante la necesidad de dar respuestas a más y nuevas demandas de servicio por parte de la sociedad. Este paradigma incide fundamentalmente sobre las llamadas «tres E»: economía, eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas. Löffler (1996) considera

que este enfoque adopta técnicas de gestión propias del ámbito privado; pero de otra parte, Galarza (2005) opina que no tiene en cuenta las particularidades históricas, culturales e institucionales de los países que lo asumen.

3. Administración orientada al servicio público: este enfoque reúne los principios instrumentales de la nueva gestión pública con la dimensión política de la administración e incorpora principios de buen gobierno. Es «la gestión efectiva de los recursos públicos en un ámbito territorial de manera transparente, abierta y equitativa y de forma responsable a las necesidades de los ciudadanos» (Martín- Castilla, 2005, p.56).

Las tendencias en la modernización de la administración pública indican un tránsito en la manera de gestionar lo público, sin embargo, la atención a las necesidades del ciudadano no se equilibran en cada análisis. Los servicios públicos resultan una vía de aproximación de los gobiernos a los ciudadanos por medio de sus prestaciones. Constituyen una esfera de especial interés en la acción gubernamental, donde pueden concretarse políticas públicas mediante la prestación de servicios que satisfacen las demandas de los ciudadanos.

Los servicios públicos pueden caracterizarse atendiendo a los siguientes criterios (Lanza 2000):

- Tipo de necesidad o interés general y/o colectivo.
- La actividad encaminada a satisfacer esa necesidad se realizará por el Estado, a partir de las funciones y las competencias de los agentes administrativos, o por particulares a través de formas que garanticen la defensa del interés público.
- Su régimen jurídico debe permitir que la administración reglamente, dirija y gestione de forma directa o indirecta el servicio.
- Estos servicios deben suponer una actividad técnica prestada de forma regular y continua, y que la misma sea adecuada y predeterminada por una igualdad en relación con aquellos usuarios del servicio.

A partir de los años ochenta, las mejoras en la gestión de los servicios públicos se acondicionaron a los cambios que pudieran asumir las administraciones públicas para alcanzar más celeridad en las soluciones y más eficacia en los

resultados de cara al ciudadano, lo que promovió la participación social en las estrategias, programas y proyectos para el desarrollo. Se articularon los factores del entorno con los procesos que se gestionan hacia dentro de las organizaciones. El entendimiento del entorno determina la existencia de las organizaciones públicas y, además, la falta de adaptación puede generar ineficiencias que impliquen el cumplimiento final de los objetivos para los que han sido creadas. Las proyecciones de mejoras y transformaciones en las administraciones públicas están determinadas por el análisis oportuno de las proyecciones económicas, tecnológicas, sociales, ambientales, y demás, como factores que condicionan los cambios.

Sánchez (2016) tiene en cuenta tres subsistemas fundamentales: el técnico-operativo, gerencial-administrativo y el humano social. El primero, incluye factores relacionados con las capacidades operacionales, requerimientos logísticos, contabilidad, costos y tecnología. Para alcanzar su desarrollo han de considerarse proyecciones que respondan a los requerimientos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido por este subsistema. Son elementos a tener en cuenta en este sentido los temas económicos-territoriales y ambientales que generen compromisos con la sociedad, aportes al Estado, eficiencia económica, redes productivas; así como asociaciones que conlleven un desarrollo territorial que tenga en cuenta producciones ecológicas, bajos niveles de contaminación e incremento de la conciencia ambiental de los ciudadanos.

El segundo se enfoca en los aspectos referidos a la toma de decisiones. Entre ellos se incluyen la planificación, el desarrollo del liderazgo, la cooperación e integración interna. La flexibilización de las estructuras y los sistemas de información y control, así como las proyecciones en el orden social y político juegan un papel fundamental en este sentido, al tener en cuenta la satisfacción de necesidades, equidad, justicia social, apoyo a programas sociales, educacionales y culturales y el desarrollo comunitario. Todo lo anterior está aparejado con las diferentes relaciones interinstitucionales que han de generarse para el logro de proyecciones que generen desarrollo al país, en cuanto a la promoción de exportaciones, sustitución de importaciones, la cooperación internacional, entre otras cuestiones.

Por último, el subsistema humano-social se centra en la formación del personal, en el desarrollo de una cultura de lo público con valores asociados en

esa dimensión, teniendo en cuenta la elevación de la calidad de vida, la calidad de los servicios, la comunicación e información, entre otras cuestiones que conlleven a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. La necesidad de que los tres subsistemas logren una relación entre sí requiere del perfeccionamiento de los sistemas de gestión y la reformulación de metas y objetivos de trabajo en función de la satisfacción ciudadana.

## **2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESDE LO LOCAL**

El fortalecimiento de la administración pública desde lo local constituye un elemento fundamental en la modernización de la gestión pública. Los consensos entre el poder central y el poder local facilitan la descentralización del nivel central al nivel local. Este proceso desarrolla las capacidades de gestión de los gobiernos locales, a través de la transferencia de competencias desde la administración central a las administraciones locales.

La teoría económica postula que el gobierno local es el ideal para proveer ciertos servicios, pues es más probable que este conozca los deseos de la población, sea más responsivo y al menos tan eficiente, para proveerlos como otros órdenes de gobierno (Juárez y Pérez, 2013). El municipio resulta la vía más adecuada para garantizar el entramado económico, social y político que el mismo genera.

Respecto a ello, Manrique (2010) considera que «el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos» (p. 79). De esta forma deja evidenciada la diferencia entre descentralización y centralización, marcada por la autonomía que adquieren los órganos descentralizados al descongestionarse funciones que antes estaban regidas por niveles centrales, así como el alcance de un acercamiento rápido y oportuno del gobierno a los ciudadanos y a sus necesidades. Aprovechar las ventajas de los procesos de descentralización, a través de la articulación estado-sociedad y del fortalecimiento de lo local en lo institucional, conlleva la promoción de importantes condicionamientos para la



elevación de la calidad de vida de los ciudadanos, la gestión de la innovación, la generación de nuevos conocimientos, entre otras cuestiones que permitan una visión integral del problema a abordar (Calves y Machín, 2016).

La descentralización ofrece oportunidades a la iniciativa económica local y puede generar mayor eficiencia y capacidad de reacción del sector público; así se establece una mayor proximidad entre las decisiones y la ciudadanía (Dillinger y Fay, 1999). Este hecho resulta particularmente relevante, pues a partir de los procesos de descentralización se puede saber, con más efectividad, el estado de la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos y de esta forma mejorar la prestación de los servicios.

No obstante, a pesar de que destacan resultados positivos, la descentralización constituye aún una tarea inacabada. Si no es bien concebida, pudiera ocasionar un desarrollo territorial desproporcionado y la conformación de élites locales con intereses particulares que pueden atentar contra el bienestar de la sociedad (Méndez, 2004). En esa dirección, es importante que se conciba la descentralización con un enfoque multidimensional, integrador, viabilizador de la innovación y generador de nuevos conocimientos, donde la incorporación de los ciudadanos en la gestión debe tener un alcance mayor en la toma de decisiones.

La modernización del proceso de gestión pública a escala local implica no solo la descentralización por sí misma, sino la concertación entre los actores locales y entre organismos de diversos niveles de subordinación. Se exige que las administraciones locales se enfrenten a la disyuntiva de generar nuevas fórmulas de gestión que les permitan afrontar los retos que este nuevo escenario impone, en un contexto donde se han incrementado demandas, expectativas y deseos de la ciudadanía.

El gobierno y la administración local han demostrado ser un campo fértil para la puesta en práctica de experiencias innovadoras en materia de gestión pública, independientemente de que los procesos orientados a mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía requieren nuevos ámbitos de análisis, donde impere una gestión colectiva para ofrecer respuestas adaptadas a problemas particulares. Gran parte de los análisis generados en torno al espacio local, territorial o municipal –como indistintamente se le denomina–, reconoce sus potencialidades para la construcción social, donde la convergencia

horizontal de los diversos actores que confluyen en el logro de resultados positivos, resulta cardinal. Para ello, los gobiernos locales han de encaminar su gestión hacia todas las esferas de la actuación gubernamental, y para esto deberán:

- Tener participación en las estrategias de desarrollo.
- Ganar claridad en la definición de los objetivos a alcanzar, las características de los líderes que conducirán las tareas, la capacitación y actualización, contextualización y especialización de los directivos.
- Asumir la separación de las funciones, tanto los que toman las decisiones, como quienes las ejecutan y evalúan, entre otros criterios.
- Articular la planificación, ejecución y evaluación de las acciones que se acometen por parte del Estado, para dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía de forma oportuna, transparente y con alto grado de efectividad.
- Sustentarse sobre la base de un gobierno gestor del desarrollo económico y social participativo, incluyente y sostenible de la comunidad local, en sinergia con el resto del país (Limia, 2016).

Según criterios de Farto y Virizuela (1988), los gobiernos locales han de abandonar el papel pasivo, dependiente y subalterno de otras épocas, donde se limitaban a crear las infraestructuras y servicios requeridos por las decisiones exógenas, para adquirir un papel de propuesta, de iniciativa autónoma, de impulso a los factores susceptibles de potenciar un desarrollo endógeno. Sin embargo, la mayor autonomía y competencias de los municipios en materia de organización, gestión y financiación para estimular y mantener el desarrollo económico local no implican que se pueda sustituir por otras intervenciones gubernamentales superiores en favor de los agentes locales. En esa dirección, García (1988) considera que es, más bien, un medio para ayudar a las colectividades a responsabilizarse de sí mismas.

Las experiencias exitosas en un ámbito territorial específico no tienen por qué dar similares resultados en contextos diferentes, razón a tener en cuenta a la hora de realizar generalizaciones que en definitiva no arrojen resultados satisfactorios (Gutiérrez, 2014).

### **3. APROXIMACIÓN A LA ACTUALIDAD DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ENTORNO LOCAL CUBANO**

Los servicios públicos desempeñan una función importante y son elementos distintivos de una organización socioeconómica, al constituirse como resultado de la provisión de bienes o servicios necesarios para la satisfacción de necesidades sociales.

En Cuba, después del triunfo de la Revolución, los servicios públicos son en su mayoría gratuitos o fuertemente subsidiados, en el ánimo de poner al alcance del ciudadano las principales prestaciones del Estado. Con la aprobación de los documentos programáticos del VI y VII Congreso del Partido, se pone de manifiesto la necesidad de preservar los servicios vitales para la sociedad, referidos al acceso a la atención médica, educación, recreación, tranquilidad ciudadana, la seguridad social y la asistencia social a quienes la necesitan. Una vez más, la voluntad política del gobierno cubano se puso de manifiesto en función del interés ciudadano, en medio de un escenario económico y social que se transforma.

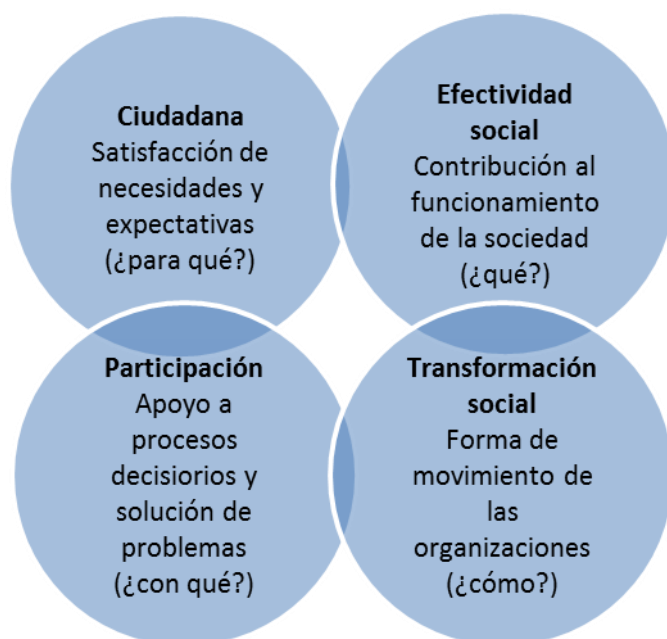
Como resultado de las transformaciones que genera la actualización del modelo económico cubano, se proyecta una gestión pública, integral, sistemática, flexible y participativa, concebida desde el proceso de planificación de la estrategia de desarrollo económico- social del país, donde el nivel local se potencie cada vez más.

La filosofía para el cambio en la gestión de los gobiernos locales está determinada por la capacidad de ofrecer soluciones a los problemas, a través de cadenas de resultados que generen cambios e impactos en la sociedad, el logro de la incorporación de los ciudadanos como sujetos activos en la gestión, así como la puesta en práctica de sistemas organizativos facilitadores de oportunidades que potencien y viabilicen la interacción de los diferentes actores. Se revelan nuevas exigencias en la gestión local con la implicación de instituciones, funcionarios, ciudadanos y nuevos actores económicos. Estos temas, que no resultaban objeto de atención de los gobiernos locales, hoy

forman parte de sus responsabilidades, en medio de escenarios complejos donde se requieren personas con competencias para asumir roles que garanticen un buen desempeño.

Son aprobadas nuevas formas de gestión que facilitan prestaciones de servicios a la ciudadanía. Sin embargo, en esta dirección, la gestión de los servicios públicos en el país, –teniendo como soporte la propiedad estatal socialista de todo el pueblo–, solo pueden ser cedidos a otras formas de gestión mediante la aprobación de determinados presupuestos de utilidad pública o necesidad social.

La gestión de los servicios públicos es una tarea necesaria para los tomadores de decisiones que no está exenta de dificultades asociadas a la gestión de algunos recursos, un marco legal que se actualiza y una insuficiente articulación y coordinación entre los actores locales e intereses nacionales, sectoriales y territoriales. Es fundamental que las autoridades locales cubanas reconozcan el papel protagónico que deben asumir como prestadores de los servicios públicos al ciudadano y facilitadores de las asociaciones que se establecen con los nuevos actores de la sociedad. La coordinación entre las partes se erige como ente fundamental para el logro de tal objetivo, tal como se representa a continuación en la Figura 1.



**Figura 1.** Dimensiones del paradigma de administración pública en Cuba.

Fuente: Sánchez (2016).

Para los gobiernos locales admitir esta filosofía en la gestión de sus servicios públicos requiere del fortalecimiento y desarrollo de mecanismos que permitan medir y evaluar los programas, proyectos y acciones que desarrollen. Asumir estas exigencias conduce a la adopción de un enfoque de gestión que contribuya a:

- Potenciar el nivel municipal como espacio fundamental para la toma de decisiones, mejorar la gestión pública y acceder a un Estado efectivo.
- Adoptar conductas creativas y efectivas que conlleven el logro de saltos cuantitativos y cualitativos necesarios para la inserción al entorno existente.
- Lograr una dirección participativa sobre la base de la vinculación de intereses comunes y la articulación de las prioridades de los diversos actores con las prioridades de la localidad.
- Crear y facilitar mecanismos y canales de participación donde los ciudadanos jueguen un papel fundamental.
- Fomentar y desarrollar la rendición de cuentas a los ciudadanos sobre la gestión que se realiza y la debida transparencia que se requiere en la toma de decisiones.
- Fortalecer una cultura de calidad en el servicio con una mayor eficacia en su accionar.
- Asumir un papel de propuesta, de iniciativa autónoma, de impulso, para potenciar un desarrollo endógeno.

Alcanzar estas transformaciones conllevará asumir metas cuantificables en la atención a las demandas de la ciudadanía, donde el monitoreo y la evaluación de los servicios públicos constituyan la base del mejoramiento continuo de la efectividad hacia el ciudadano. La gestión de servicios públicos a escala local debe generar impactos que transformen la calidad de vida del ciudadano con agregación de valor y de otra parte, contar con sistemas que den seguimiento a las acciones encauzadas y generen alertas tempranas, en caso de desvío en el cumplimiento de las metas trazadas.

## **4. EL MONITOREO Y EVALUACIÓN A LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ÁMBITO LOCAL**

El empleo de herramientas de monitoreo y evaluación implica cambios en la cultura del hacer en los encargados de la gestión pública. Se traduce en cambios en la forma de actuar, la implementación de nuevos métodos y prácticas para la toma de decisiones, el fortalecimiento de las capacidades de trabajo en equipo y la revisión sistemática de los procesos de la organización.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009) explica que:

[...] el monitoreo y la evaluación contribuyen a obtener información importante de actividades pasadas y en curso que se pueden usar como base para ajustar la programación, reorientarla y para la planificación futura. Sin una planificación, un monitoreo y una evaluación eficaz, sería imposible juzgar si el trabajo va en la dirección correcta, si se pueden proclamar avances y éxitos, y cómo se podrían mejorar los esfuerzos futuros. (p. 5)

Monitorear y evaluar significa realizar una inversión inteligente y prometedora que, sin duda, rendirá sus frutos (Weyrauch, 2010). Para alcanzar este propósito, se requiere un adecuado desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de planificación, lo que contribuirá en gran medida a una mejor evaluación y priorización de los proyectos de inversión y a una ejecución presupuestaria en concordancia con las metas y objetivos del plan de gobierno con las prioridades y resultados esperados.

La creación de sistemas de monitoreo y evaluación ayuda a fortalecer la gobernabilidad de un país, región y localidad e implica el mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales y la cultura de rendimiento dentro de los gobiernos para formular políticas y tomar decisiones (Rascón, 2010). También

permite conocer qué funciona y qué no, y adecuar nuestras prácticas y políticas en función de ello (Maldonado y Galindez, 2013). La información que aporta el monitoreo y evaluación, y el uso de indicadores, permite alcanzar conclusiones válidas sobre lo que está pasando, por qué está pasando y qué se puede mejorar.

León (2014) considera que una efectiva evaluación y monitoreo de los resultados de la gestión pueden promover una cultura orientada a resultados, al ofrecer:

- Información útil para tomar decisiones en varios niveles.
- Retroalimentación para mejoramiento continuo de procesos, sistemas y funciones.
- Información útil para la rendición de cuentas en varios niveles.

En este propósito, ambos procesos resultan necesarios para el fortalecimiento de la cadena de valor de la información-generación-acceso y uso, tanto en la definición de estándares y mejores prácticas como para la generación de procesos de mejora continua. Sin dejar de tener en cuenta los mecanismos de control necesarios para el logro de procesos más transparentes que permitan generar confianza, participación y bienestar para la ciudadanía.

La evaluación tiene una doble naturaleza, al decir de Álvarez (2005), la de control social y político y la de mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión mediante el aprendizaje continuo y la formación. La misma cumple diversas funciones que se complementan y se interrelacionan:

- Verificar si los recursos se han utilizado correctamente. Hay que tener en cuenta que los evaluadores atendemos a la eficacia y a la eficiencia, no a la legalidad. (Se realizan informes *ad hoc*).
- Racionalizar la toma de decisiones (costes alternativos, costes de oportunidad, contrafactualidad, y demás.).
- Realizar evaluación formativa. Los responsables de los programas aprenden a administrarlos, gestionarlos y adaptarlos a situaciones cambiantes.

- Generar información hacia el poder legislativo, la administración y la ciudadanía en general.
- Reformar la administración mediante el conocimiento y aplicación de las técnicas de evaluación.

Institucionalizar sistemas de monitoreo y evaluación en las actividades de gestión de los gobiernos municipales, contribuye a reconocer oportunidades potenciales para el futuro y determinar las estrategias en qué sustentarse. Su implementación traslada el énfasis de la gestión tradicional, -concentrada en la efectividad de sus funciones- a la gestión de los resultados en el desarrollo en ese ámbito (León, 2014).

La relación que se genera entre el monitoreo y la evaluación debe entenderse en forma bidireccional; una complementa a la otra, pero no se sustituyen. La primera responde al qué y la segunda al cómo, en función de objetivos y resultados, de esta forma cada una puede corregir las desviaciones encontradas en las respuestas a las interrogantes anteriores

## **CONSIDERACIONES FINALES**

En la gestión pública, la prestación de servicios resulta una actividad que exige un pensamiento creativo, estratégico y prospectivo, atendiendo a que la satisfacción de las demandas ciudadanas siempre es cambiante y la percepción de satisfacción, única. El nivel local resulta el mejor escenario para la gestión de los servicios públicos, es el espacio donde confluyen todos los actores de forma natural y donde mejor se vivencia la gestión de los gobiernos.

Las autoridades locales cubanas reconocen el papel protagónico que asumen como prestadores y facilitadores de los servicios públicos y establecen nexos entre actores y niveles de dirección. En ello, se requiere el empleo de sistemas que monitoreen y evalúen las acciones que se realizan, estableciendo metodologías y modelos para ello.

La puesta en práctica de sistemas de monitoreo y evaluación permite valorar la relevancia, efectividad, eficiencia e impacto de las políticas, programas y acciones del gobierno y un mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, O. (2005): «La evaluación como garante de la eficacia de la intervención pública», ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Calves, S. y M. Machín (2016): «La efectividad y eficiencia en la administración pública», conferencia impartida en el Diplomado de Administración Pública, mayo, Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno, La Habana.
- Dillinger, W. y M. Fay (1999): «Descentralización de la gestión pública», *Revista Finanzas y Desarrollo*, <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/1999/12/pdf/dillinge.pdf>> [16/3/2017].
- Farto, J. y M. Virizuela (1988): «Iniciativas locales de empleo y política económica local. El caso de la Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo de Vitoria-Gasteiz», en J. Castillo (1987), *El papel de las instituciones locales en el apoyo a la actividad económica*, Universidad del País Vasco, San Sebastián, pp. 119-120.
- Galarza, M. E. (2005): «La evaluación y la mejora de la gestión pública: una reflexión», *Revista Española de Control Externo*, <<http://www.dialnet.unirioja.es>> [16/3/2017].
- García, M. A. (1988): «Autonomía e iniciativas económicas locales», en VV.AA., *La ciudad. Instrumento de recuperación económica y de creación de empleo*, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, pp. 248-249.
- Gutiérrez, O. (2014): «La gestión en las organizaciones», conferencia impartida en la Especialidad de Administración Pública, Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno, La Habana.
- Juárez, J. L. y B. Pérez (2013): «Gestión de los servicios públicos: un análisis de la percepción ciudadana», *Daena International Journal of Good Conscience*, octubre, Instituto de Estudios Superiores Spenta, México D.F.

Lanza, M. T. (2000): «La concesión administrativa de servicio público», en VV.AA, *Temas de derecho administrativo cubano*, tomo II, Editorial Félix Varela, La Habana, pp. 390-437.

León, I. A. (2014): «Sistema de monitoreo y evaluación para la gestión municipal del desarrollo local», *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, <[http://www/caribeña.eumed.net/gestion-municipal-desarrollo-local/](http://www.caribeña.eumed.net/gestion-municipal-desarrollo-local/)> [16/3/2017].

Limia, M. (2016): «Desarrollo económico y social territorial», conferencia impartida en el Taller de coordinadores de Diplomados de Administración Pública, Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno (ESCEG), La Habana.

Löffler, E. (1996): «La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE», documentos INAP, n.º 8, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Maldonado, C. y C. Galindez (2013): *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados. Aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales*, CIDE-Centro CLEAR para América Latina, primera edición, México D.F.

Manrique, A. (2010): «Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado colombiano», <[https://www/books.google.com.cu](https://www.books.google.com.cu)> [16/3/2017].

Martín-Castilla, J. I. (2005): «La administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano», *Auditoría Pública*, n.º 36, pp. 47-60.

Méndez, E. (2004): «Desarrollo territorial y local en Cuba», Observatorio de la Economía Latinoamericana, 30 de septiembre, <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/>> [30/9/2017].

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) (2009): «Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo», A.K. Office Supplies, New York.

Rascón, L. (2010): «Sistemas de monitoreo y evaluación de proyectos, programas y políticas públicas, <[http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39105/marzo2010\\_lucy .pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39105/marzo2010_lucy.pdf)> [28/9/2018].

Sánchez, B. (2016): «La gestión del cambio en las organizaciones de la administración pública», conferencia impartida en Diplomado de Administración Pública, enero, Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno (ESCEG), La Habana.

Weyrauch, V. (2010): *Aprendices, hacedores y maestros: manual para el monitoreo, la evaluación y la gestión de conocimiento de incidencia en políticas públicas*, Fundación CIPPEC, primera edición, Buenos Aires.

#### **Declaración de conflictos de intereses**

No existe conflicto de intereses

#### **Contribución de los autores**

María Mercedes Machín Hernández: conformó la idea principal a partir de investigación exploratoria en temas de actualidad en Administración Pública. Realizó búsquedas bibliográficas.

Bárbara Susana Sánchez Vignau: participó en el diseño metodológico y en la revisión del artículo final.

Miriam López Rodríguez: participó en el diseño metodológico y en la revisión del artículo final.