

Latin American and Caribbean
Institute for Economic and
Social Planning

CRP
E

ILP
A
L

Instituto Latinoamericano
y del Caribe de Planificación
Económica y Social

**LOS INDICADORES DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO:
UNA HERRAMIENTA PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS
EN AMÉRICA LATINA**

Consejo Regional de Planificación
Regional Council for Planning

**Comisión Económica para
América Latina y el Caribe**
*Economic Commission for
Latin America and the Caribbean*



INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE
PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

LIMITADA
LC/IP/L. 237 /-1
Noviembre de 2003
ORIGINAL: ESPAÑOL

BOLETÍN DEL INSTITUTO

13

Noviembre, 2003

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) es un organismo permanente y con identidad propia, dentro de la CEPAL, Naciones Unidas. Se fundó en 1962 y su misión es apoyar a los gobiernos de la región en el campo de la planificación y gestión pública, mediante la prestación de servicios de capacitación y cooperación técnica.

Versión resumida de un documento del mismo título, que será publicado próximamente por el ILPES y que fue preparado por Juan Cristóbal Bonnefoy, Investigador del Área de Gestión Pública y Regulación del ILPES.

Las opiniones expresadas en este resumen, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del Instituto.

INSTITUTO
 LATINOAMERICANO Y
 DEL CARIBE DE
 PLANIFICACIÓN
 ECONÓMICA Y SOCIAL
 (ILPES)
 Edificio Naciones Unidas
 Av. Dag Hammarskjöld 3477
 Vitacura
 Santiago, Chile
 Casilla 1567
 Teléfonos (56-2) 210 2506 y
 (56-2) 210 2507
 Fax (56-2) 206 6104
 (56-2) 208 0252
 (56-2) 208 1946
 Dirección del ILPES en
 Internet:
<http://www.ilpes.org>
<http://www.ilpes.cl>

LOS INDICADORES DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO:
 UNA HERRAMIENTA PARA LA GESTIÓN POR
 RESULTADOS EN AMÉRICA LATINA

ÍNDICE

Presentación	7
I. INTRODUCCIÓN	9
II. BASES CONCEPTUALES DE LOS INDICADORES DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	12
A. ¿Qué es un Indicador de Evaluación del Desempeño?	
B. Los Indicadores de Evaluación del Desempeño: una Necesidad para la Gestión por Resultados	
C. Los problemas de medición y disponibilidad de información	
III. LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES EN LA PRÁCTICA	20
A. Condiciones previas para la construcción de indicadores del desempeño	
B. Plan Operativo para la construcción de indicadores del desempeño	
C. Las Dimensiones de la Evaluación del Desempeño	
D. La integración de las distintas dimensiones de evaluación del desempeño	
IV. DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA ORIENTADA A LOS RESULTADOS	31
A. Ambigüedad en la definición de la misión organizacional	
B. El impacto en el proceso presupuestario	
C. Ausencia de un enfoque de largo plazo en la gestión por resultados	
D. Escasez de mecanismos de participación ciudadana a favor de la gestión por resultados	
E. Los Problemas de Causalidad	
F. La evaluación de funcionarios y su vínculo con los sistemas de compensación	
G. Institucionalización de la función de evaluación de resultados	
V. REFLEXIONES FINALES	39
VI. BIBLIOGRAFÍA	42

PRESENTACIÓN

El tema de las políticas presupuestarias tiene y ganará creciente relevancia en las preocupaciones de los gobiernos, como lo demuestra la gran cantidad de reformas ya realizadas y las que están en curso. Estas reformas responden, por un lado, a las necesidades de la gestión macroeconómica y, por otro, a las demandas de la ciudadanía de mayor eficacia, eficiencia y transparencia en la conducción de los asuntos públicos. Las reformas involucran un conjunto amplio de medidas que tienden a reforzarse entre sí como son, por ejemplo: la concertación estratégica en torno a visiones prospectivas, que permitan construir futuro como alternativa válida a los procesos de planificación más tradicionales y establecer pactos fiscales que fundamenten el accionar público; la gestión presupuestaria para el ciclo económico en su conjunto, diferenciando entre factores de carácter permanente y transitorio; el análisis sobre la totalidad del ciclo de las políticas públicas, abarcando los momentos de diseño, seguimiento de la ejecución y evaluación de sus resultados tanto en términos de eficacia como de eficiencia y economicidad; y la mayor transparencia hacia la ciudadanía, incluyendo diversas modalidades de participación social.

En la presupuestación moderna, la disciplina en la gestión de los agregados fiscales debe ser complementada con la efectividad en la asignación de recursos y la eficiencia operacional en la entrega de servicios. Las mayores interdependencias y sinergias se generan en las reformas que afectan las inercias de la distribución de recursos, intersectorial e intrasectorialmente, así como en las innovaciones de la gestión pública que actúan en el plano microeconómico. En este marco, surge la necesidad de una práctica gerencial que sea parte de una cultura de desempeño centrada en los resultados y que se oriente en beneficio directo del ciudadano, con alto grado de compromiso de cumplimiento y esquemas apropiados de incentivos y evaluación. Esta gestión pública renovada parte del reconocimiento de los derechos que tienen los ciudadanos como contribuyentes y usuarios de los servicios.

Lograr que la gestión del sector público sea más eficiente y comprometida con los resultados ciertamente representa una tarea de envergadura que requiere del diseño de políticas, de líneas de acción y de la movilización de los recursos humanos y materiales del aparato público. Pero junto con ello, debe existir la voluntad política que sitúe el tema como uno de los instrumentos del proceso de rediseño del Estado, un proceso que para que pueda dar sus frutos forzosamente deberá trascender más allá del corto o mediano plazo.

En este contexto general, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) ha venido realizando diversas actividades relativas a la gestión por resultados entre las cuales cabe destacar:

- La XI Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (Madrid, España, 6 de noviembre 2002), que contempló en su agenda como tema central las “Nuevas tendencias de la gestión pública”. A este fin, el ILPES preparó, entre otras cosas, un documento sobre evaluación de programas, medición de resultados y convenios de desempeño¹; con ello dio además respuesta a la resolución MD/CRP/XXI.03 adoptada por los países miembros en la XXI reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación (Brasilia, Brasil; 8 de mayo 2002);
- La Primera Reunión de Responsables de Presupuesto de América Latina y el Caribe (Santiago, Chile; 29 enero 2003)², realizada en el marco del XV Seminario Regional de Política Fiscal (Santiago, Chile; 27-30 de enero 2003). Al respecto se preparó un documento titulado “Gestión pública por resultados y programación plurianual” (Serie seminarios y conferencias N° 29, LC/IP/L.1949-P, LC/IP/L.230; agosto 2003) que recoge la versión revisada de los trabajos sobre gestión por resultados y programación plurianual presentados en dicha reunión.

Asimismo se han llevado a cabo diversas asesorías, cursos de capacitación y acciones de cooperación técnica para la instrumentación de sistemas de indicadores de evaluación del desempeño en las distintas esferas de gobierno de los países de la región.

Todas estas actividades buscan contribuir al objetivo de que el Estado se convierta en una organización eficiente, eficaz y con una arraigada cultura de servicio público, encaminada a satisfacer cabalmente las legítimas demandas de la sociedad. En tal sentido, se espera que este nuevo número del Boletín, que examina el tema de los indicadores de evaluación de desempeño como herramienta para la gestión por resultados en los países de la región, sea un modesto aporte al conjunto de estudios e investigaciones ya disponibles en la literatura.

Dirección del ILPES
Noviembre 2003

¹ Guía para la discusión de la mesa redonda: Evaluación de programas, medición de resultados y convenios de desempeño (documento LC/IP/R.221, octubre 2002).

² Realizada por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, a través del ILPES, con el patrocinio del Servicio de Gestión Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (PUMA-OCDE) y bajo los auspicios del Ministerio de Hacienda de Chile.

LOS INDICADORES DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: UNA HERRAMIENTA PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS EN AMÉRICA LATINA

Juan Cristóbal Bonnefoy³

I. INTRODUCCIÓN

Las recomendaciones de políticas económicas del Consenso de Washington marcaron la agenda de reformas en América Latina durante la primera mitad de la década de los noventa. Estas fórmulas ponían el acento en los cambios institucionales que se relacionan con la disciplina fiscal, la reforma fiscal e impositiva, la reorientación del gasto público hacia la salud y la educación, las privatizaciones de empresas públicas y la desregulación de los mercados. Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que las iniciativas implementadas hasta mediados de los noventa se centraron en el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y la reestructuración de incentivos de mercado y precios relativos. Las reformas desplegadas no afectaron sustancialmente la institucionalidad estatal, con la excepción de aquellas que afectaron a las empresas públicas, ya sea por la vía de las privatizaciones o por la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia en las empresas que continuaron en el ámbito estatal (Haggard, 1995).

El proceso de reformas logró reducir el déficit fiscal promedio de la región de un 2.2% del PIB en 1990 a un 1.1% en 1997⁴, pero subsistieron en la mayoría de los países latinoamericanos altos niveles de pobreza y de desigualdad social. En este contexto, en 1998 la CEPAL propuso, a través del Pacto Fiscal, un redireccionamiento de las reformas del Estado enfatizando el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad. También otras instituciones, como el Banco Mundial, comenzaron a revalorar el rol de las instituciones estatales en el desarrollo y a relativizar la importancia de las "fallas de mercado" en comparación a las "fallas institucionales".

En el ámbito político estas propuestas se formalizan durante la Cumbre de las Américas de 1998, denominado Consenso de Santiago (o neo-Consenso de Washington). Este conjunto de proposiciones plantea que las debilidades institucionales constituyen un cuello de botella para transformaciones económicas más profundas, reafirmando que la

³ Investigador del Área de Gestión Pública y Regulación del ILPES, jbonnefoy@cepal.cl.

⁴ Promedio simple para 19 países del saldo del Gobierno Central. ILPES, Base de Datos de Estadísticas de las Finanzas Públicas, <http://www.cepal.cl/ilpes/>.

calidad del gasto público es tan importante como el balance fiscal. De este modo, la preocupación por el funcionamiento del aparato estatal ha vuelto a estar en el centro del debate.

La reforma del Estado en América Latina ha sido enfrentada durante la última década por los diferentes gobiernos por medio de una serie de procesos de modernización administrativa del aparato estatal. Se ha detectado la necesidad de realizar una auténtica y más acelerada transición desde un modelo de gestión burocrático-tradicional hacia un modelo de gestión pública orientada a los resultados.

El modelo de gestión burocrático-tradicional se caracterizaba por un énfasis en los insumos del proceso y en el control externo. El nuevo modelo de gestión orientada a los resultados se enfoca en los impactos de la acción pública, donde lo relevante son los resultados, las metas, los indicadores de desempeño y los estándares. Además, este nuevo enfoque hace hincapié en las dimensiones de carácter más cualitativas de la gestión. A modo de ejemplo, ya no interesa sólo aumentar la cobertura escolar, sino que se incorpora el tema de la calidad de la educación impartida por el Estado. El modelo de gestión orientado a los resultados asume que los propios ciudadanos interesados pueden evaluar la calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos, por lo que en algunos programas se incorpora la evaluación de resultados por parte de los destinatarios o actores interesados (*stakeholders*)⁵.

Para avanzar en esta transición de modelos de gestión pública se ha experimentado en los distintos gobiernos con una serie de instrumentos de mejoramiento de la gestión e innovaciones gerenciales⁶. Por su bajo costo y rapidez de aplicación, una de las herramientas más utilizadas en los gobiernos de la región han sido los programas de indicadores de evaluación del desempeño o indicadores de gestión.

La incorporación eficaz de esta herramienta al aparato público conlleva una serie de problemas y desafíos estratégicos que es preciso analizar, tanto en la fase de diseño como en la fase de implementación y evaluación de los mismos. Este documento tiene por objeto sistematizar las principales reflexiones teóricas y evaluaciones empíricas que han surgido en los últimos diez años sobre el uso de los indicadores de evaluación del desempeño.

Las primeras dos secciones abordan los aspectos operativos que están involucrados en la construcción del sistema de indicadores, con particular énfasis en los problemas que han afectado a los países de América Latina que han desarrollado las experiencias de mayor extensión en el tiempo.

⁵ El término *stakeholder* da cuenta de un amplio grupo de personas naturales y jurídicas que son afectadas por las decisiones y acciones públicas. El derecho administrativo moderno reconoce a éstos como los titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, a quienes pudieren resultar afectados en sus derechos y a los grupos intermedios que la ley reconozca ser titulares de intereses colectivos.

⁶ Para una revisión de las principales herramientas utilizadas, ver las secciones IV y VI de Schick (2002).

La tercera sección de este documento analiza los principales desafíos que están surgiendo para el diseño y puesta en marcha de un sistema de indicadores de evaluación del desempeño.

II. BASES CONCEPTUALES DE LOS INDICADORES DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La evaluación del desempeño ha reclutado expertos de distintas disciplinas, los cuales han desarrollado esta área con enfoques marcados por su formación inicial: economistas (que tradicionalmente se han centrado en la evaluación de proyectos), evaluadores de programas (quienes típicamente tienen una formación en ciencias sociales) y auditores (quienes enfatizan en el cumplimiento de estándares y normas). Lo que en un principio puede parecer un notable trabajo interdisciplinario, en la práctica ha significado que se usan distintos conceptos, a menudo con similar o incluso idéntico vocabulario. Esta situación ha generado confusión y gran discusión en torno a los significados precisos de cada término (Mackay, 1998).

Para enfrentar esta virtual "Torre de Babel", se hace necesario alcanzar un acuerdo mínimo operacional que precise conceptualmente qué se entiende por indicadores de evaluación del desempeño, cuál es su ámbito de aplicación y principales características. Las secciones siguientes se concentran en esta tarea.

A. ¿Qué es un Indicador de Evaluación del Desempeño?

Si se analiza la experiencia de países de América Latina y países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que utilizan indicadores en sus sectores públicos se puede encontrar distintas denominaciones tales como indicadores de gestión, indicadores de desempeño, indicadores claves de éxito e indicadores de control. En este documento se ha considerado que el desempeño tiene un ámbito más amplio que el concepto de gestión y que la evaluación presenta dimensiones más completas que el control, por lo que se considera más apropiada la expresión *indicador de evaluación del desempeño*.

En la administración pública el desempeño es un concepto relativamente nuevo. Según la Real Academia Española el desempeño se refiere a "actuar, trabajar, dedicarse a una actividad", lo cual nos da una idea básica, pero que requiere una elaboración conceptual más amplia para el ámbito de la gestión pública. Tal desarrollo a menudo se ha asimilado al concepto anglosajón de *government performance*, el cual se refiere a "la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia" de los servicios y programas públicos⁷. Dado que la gestión pública implica el actuar o dedicarse a las responsabilidades gerenciales, entonces el desempeño involucra los aspectos organizacionales y su relación con el entorno como lo describe Hernández (2002): "desempeño

⁷Wholey y Newcomer (1989), traducción propia.

implica la consideración de un proceso organizacional, dinámico en el tiempo y refleja modificaciones del entorno organizativo, de las estructuras de poder y los objetivos”.

El concepto de desempeño en el ámbito gubernamental normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico. En este contexto la eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad al mínimo costo posible, en tanto que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo. Además de estas dos dimensiones del desempeño público, recientemente se han incorporado los criterios de desempeño presupuestario, focalización y calidad en la prestación de los servicios públicos.

Para evaluar el desempeño en los términos descritos anteriormente, se han desarrollado una gran cantidad de herramientas metodológicas, pero su uso puede conducir a confusiones dado que distintos autores y expertos utilizan diferente terminología para referirse a métodos similares. El campo académico de la evaluación del desempeño ha incluido dentro de la “evaluación del desempeño” a distintos instrumentos tales como:

- ✓ Información de monitoreo y seguimiento;
- ✓ Evaluación de proyectos y programas (tipo ex-ante, de seguimiento físico-financiero o ex-post);
- ✓ Auditoría de desempeño y
- ✓ Auditoría financiera.

La amplitud de estas metodologías se puede observar por ejemplo en una base de datos de prácticas y procedimientos presupuestarios que se encuentra desarrollando durante el año 2003 la OCDE en conjunto con el Banco Mundial para más de 60 países. A la fecha de publicación de este documento 38 países han ingresado sus datos, incluyendo seis países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, México y Uruguay. El Cuadro 1 muestra la extensión del uso de mecanismos para estimar la eficiencia, eficacia y costo-efectividad del gasto de las actividades públicas. Como se puede observar en el Cuadro 1, la OCDE hace una distinción entre “revisión” (*review*) y evaluación. La “revisión” consiste en una evaluación del desempeño de una intervención, en tanto que la “evaluación” se utiliza para una valoración en mayor profundidad y más comprehensiva que la “revisión”.

Algunas experiencias de indicadores de evaluación del desempeño han restringido su uso a la información proveniente del monitoreo y seguimiento. Sin embargo, dado la experiencia empírica para efectos de este documento, se asume que todas las herramientas antes mencionadas pueden generar indicadores de evaluación del desempeño.

Con la finalidad de incorporar definiciones conceptuales que surgen de la praxis latinoamericana, a continuación se presenta la definición utilizada por el sistema de indicadores del Perú:

Cuadro 1
 ¿Qué mecanismos se utilizan para estimar la eficiencia, eficacia y costo efectividad/
 eficiencia del gasto (value for money) de las actividades públicas?

	Total Países	Porcentaje (N=38 países)	Porcentaje 6 países de LA
Revisión del éxito de los principales programas en el logro de sus objetivos anunciados	18	47.3 %	33.3%
Revisiones especiales (<i>ad-hoc</i>) sectoriales o de programas	29	76.3 %	50.0%
Evaluación sistemática de la eficiencia, eficacia y economía	7	18.4 %	33.3%
Evaluaciones especiales (<i>ad-hoc</i>) de la eficiencia, eficacia y de la economía	14	36.8 %	16.7%
Evaluaciones <i>ad-hoc</i> de costos de efectividad (<i>cost effectiveness/value for money</i>)	10	26.3 %	0.0%
Acuerdos del desempeño detallando resultados deseados	12	31.5 %	16.7%
Revisiones realizadas por organizaciones externas (por ejemplo, Banco Mundial, oficina suprema de auditoría)	15	39.4 %	33.3%

Fuente: OECD/World Bank Survey on Budget Practices and Procedures, 2003.

“Los indicadores de desempeño son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido. (...) La evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención. Busca responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención, si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que éstos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión” (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2000).

Como se desprende de la definición anterior, el sistema de indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú ha enfatizado el vínculo entre desempeño y evaluación, estableciendo que la meta del sistema es tomar acciones para mejorar la gestión.

B. Los Indicadores de Evaluación del Desempeño: una Necesidad para la Gestión por Resultados

Como se señaló en la Introducción de este documento, la gestión pública en América Latina se encuentra en una transición desde un modelo burocrático tradicional hacia un modelo de gestión pública orientada a los resultados. Este nuevo modelo se centra en los impactos de la acción pública, donde lo más importante son los resultados, las metas y los estándares de desempeño.

La introducción de indicadores de evaluación del desempeño genera múltiples puntos de apoyo para la implementación de una gestión orientada a los resultados. En primer lugar, los indicadores apoyan el conocimiento y el aprendizaje del accionar que a menudo se desarrolla en forma bastante irreflexiva y rutinaria. Si el proceso de construcción de los indicadores se realiza en forma amplia y participativa, tanto los directivos públicos como los funcionarios inician un proceso de reflexión e introspección acerca del quehacer institucional que los lleva a un “darse cuenta” de las fortalezas y debilidades de los resultados de cada unidad y de la institución en su conjunto. Este proceso de aprendizaje tiene su vertiente más rica en el cambio del eje de análisis que realizan los funcionarios desde una visión centrada en los procesos (sobre lo que normalmente hay más conciencia pues son las acciones que se ejecutan diariamente) hacia una visión que se orienta a los resultados e impactos del accionar institucional.

Un segundo aspecto se refiere al apoyo que proveen los indicadores para adoptar medidas de mejoramiento de la gestión que se refieren al re-diseño de los programas modificando sus estrategias de entrega de los bienes y servicios a las poblaciones destinatarias. De igual modo, las conclusiones que emanan de la evaluación del desempeño permiten realizar ajustes en la operación y valorar la pertinencia de las acciones realizadas en pos del logro de los objetivos institucionales.

Un tercer punto de apoyo para la implementación de una gestión orientada a los resultados es que la utilización de los indicadores favorece la contestabilidad o competencia por recursos públicos. Con la finalidad de romper la inercia presupuestaria, los distintos programas y sectores compiten en igualdad de condiciones para obtener fondos durante la fase de formulación presupuestaria. Si bien la contestabilidad en el ámbito público inicialmente se concentró en el uso de proveedores privados para entregar bienes y servicios, recientemente se ha incorporado la noción de comparar los impactos y gestión entre distintos servicios públicos como un medio de utilizar en forma más eficiente los recursos⁸.

Finalmente, el cuarto punto de apoyo tiene relación con la transparencia y rendición de cuentas. La búsqueda de la eficiencia no se puede desentender de la participación ciudadana. Para que la *accountability* sea operativa la ciudadanía, las redes sociales y las ONG deben disponer de información sobre el accionar público, particularmente en lo que se refiere a los niveles de cobertura y criterios de focalización de los programas públicos.

⁸ Un ejemplo clásico de este tipo de competencia se podría dar en los programas que apoyan el sector de la pequeña y mediana empresa. Los programas de PYME se generan a través de ministerios de fomento productivo, de agricultura, gobiernos locales, universidades, agencias promotoras de exportaciones, fondos de apoyo social, agencias que promueven el cooperativismo, entre otros. La medición de su eficacia y eficiencia permite comparar el impacto sobre la población objetivo de cada instrumento de intervención o programa.

Cabe señalar que de las experiencias de indicadores de evaluación del desempeño que se han implementado en América Latina, esta búsqueda de transparencia y rendición de cuentas ha sido el objetivo que menos ha avanzado por los problemas políticos que se generan al publicitar desempeños que no son considerados óptimos por la ciudadanía o los medios de comunicación. Persiste una cultura institucional que no ve con buenos ojos la sanción social o política que cae sobre los directivos públicos que encabezan organizaciones públicas que no tienen una buena evaluación externa de su desempeño.

A modo de ejemplo, en el Recuadro 1 se presentan los fundamentos que llevaron en 1994 a la Comisión Interministerial de Modernización del Estado de Chile a implementar los indicadores de desempeño en los servicios públicos del gobierno central. Como se puede observar, sólo el quinto punto establece como fundamento para crear los indicadores el disponer con información sobre desempeño por parte de entidades que estén fuera del Gobierno (en este caso el Parlamento). El sistema chileno ha evolucionado con el tiempo e incluso se discontinuó en los años presupuestarios 1999-2000. A partir del 2001 los indicadores de desempeño se restablecieron y se le dio mayor énfasis a las mediciones para uso externo como instrumento de *accountability*, donde se debe privilegiar productos estratégicos y orientados a los resultados, ya sean finales o intermedios (Guzmán, 2003).

Recuadro 1

Fundamentos para la Construcción de Indicadores de Desempeño

1. Posibilita la evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño global de la institución, por medio de la evaluación de sus principales programas y/o departamentos.
2. Induce un proceso de transformaciones estructurales y funcionales que permita eliminar inconsistencias entre el quehacer de la organización y sus objetivos prioritarios.
3. Apoya el proceso de desarrollo organizacional y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
4. Mejora la coordinación de los Servicios Públicos con la Dirección de Presupuestos, extendiendo el proceso presupuestario hacia la discusión fundamentada de los resultados y el establecimiento de compromisos en torno a éstos.
5. Mejora cualitativa y cuantitativamente la información sobre desempeño de los Servicios que recibe el Parlamento.
6. Apoya la construcción de sistemas de reconocimiento al buen desempeño, tanto institucionales como individuales.
7. Genera un mayor grado de confiabilidad de la gestión institucional, permitiendo eliminar trámites innecesarios en este contexto.

Fuente: "Guía para la Construcción de Indicadores de Desempeño en los Servicios Públicos", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile, 1995.

C. Los problemas de medición y disponibilidad de información

La distinción entre productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*) tiene una larga discusión entre académicos y practicantes. En esencia, los productos están relacionados con los bienes y servicios producidos directamente por un organismo público, en tanto que los resultados se relacionan con los objetivos finales de la política gubernamental. A modo de ejemplo, en un programa de erradicación del trabajo infantil el producto es la entrega de becas escolares a estudiantes que viven en condiciones de riesgo de trabajo infantil, en tanto que el resultado se puede expresar mediante la disminución del trabajo infantil o en la deserción del sistema escolar.

Si bien la mayor parte de los países de la OCDE coinciden en la comparación de resultados, cada país tiene un esquema distinto. En el Reino Unido se define un pequeño número de metas de gestión para cada agencia y luego estos son publicados anualmente en un documento único de todo el gobierno que compara los objetivos y resultados del año y fija nuevos objetivos para el año siguiente. La ventaja de las metas es que están muy acotadas, pero su desventaja es que pueden excluir elementos importantes del desempeño. En el caso de Estados Unidos, cada ministerio o agencia debe producir un plan anual de desempeño, en el cual se analiza qué se espera cumplir el año siguiente y posteriormente un informe que evalúa lo que efectivamente se cumplió (Ruffner, 2003). El Cuadro 2 presenta los esfuerzos de estandarización de la nomenclatura propuesto por la OCDE.

En América Latina igualmente existe un abanico de combinaciones en la incorporación de metas de desempeño en el proceso presupuestario. El Cuadro 2 muestra los resultados de la base de datos de prácticas y procedimientos presupuestarios de la OCDE/Banco Mundial para los seis países de la región que han completado la encuesta. La mayoría de los países introducen metas de desempeño en una combinación de productos y resultados, en tanto que Colombia es el único país que no considera metas en el proceso presupuestario.

Cuadro 2
¿Qué tipos de metas del desempeño se incluyen en el proceso presupuestario?

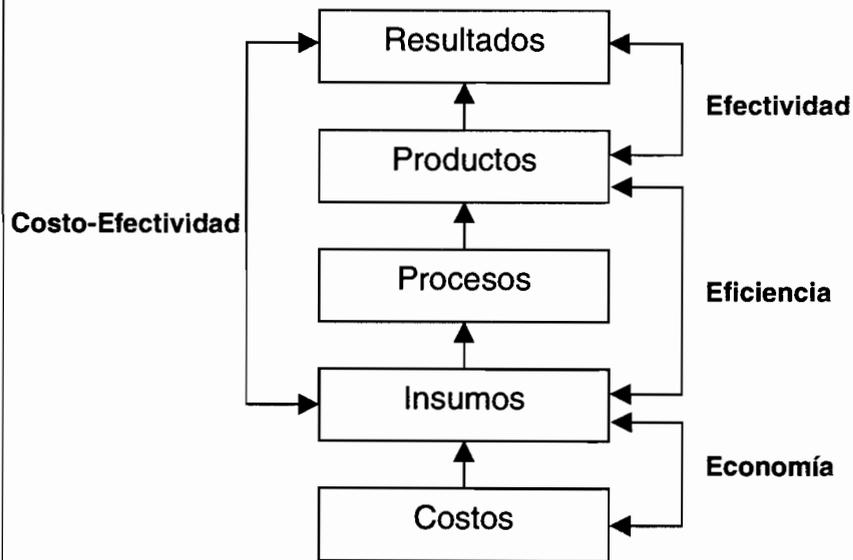
	Mayormente Productos	Mayormente Resultados	Una combinación de Productos y Resultados en todos los programas	Una combinación de Productos y Resultados en algunos programas	Una combinación de Productos y Resultados en la mayoría de los programas	Ninguno
ARGENTINA	X					
BOLIVIA					X	
CHILE					X	
COLOMBIA						X
MÉXICO					X	
URUGUAY			X			

Fuente: OECD/World Bank Survey on Budget Practices and Procedures, 2003.

Recuadro 2
La medición de resultados y los problemas de nomenclatura

Al traducir del inglés términos como *outcomes* y *outputs*, la confusión se incrementa pues muchos países sólo se refieren a "resultados", pero la distinción entre resultados y productos generalmente no se realiza. Incluso entre países anglosajones existen notables diferencias. A modo de ejemplo, el término *outcome* (resultado o impacto) se utiliza en Estados Unidos como las consecuencias *intencionadas* del accionar gubernamental, en tanto que Australia analiza los *outcome* como el impacto real, independiente de que éste haya sido intencionado o no.

La OCDE ha intentado ordenar esta prolífica y diversa nomenclatura. En primer lugar asume que los **insumos** son recursos que la organización o un gerente tiene disponible para lograr un producto o resultado. Los insumos pueden incluir los funcionarios, equipos o instalaciones, materiales fungibles y los bienes o servicios recibidos. Los **costos** constituyen los gastos incurridos al usar los insumos. Los **productos** están relacionados con los bienes y servicios producidos directamente por un organismo público para los ciudadanos, negocios y/o otras agencias gubernamentales. Los **resultados** se relacionan con los impactos o consecuencias para la comunidad de los productos o actividades del gobierno. Los resultados reflejan los impactos intencionados y no intencionados de las acciones gubernamentales, estos proveen la racional para las intervenciones gubernamentales. El esquema siguiente presenta la interrelación entre los cuatro conceptos y las relaciones que establecen los indicadores de eficiencia, efectividad, economía y costo-efectividad.



Fuente: Kristensen, Groszyk y Bühler (2002).

Más allá de las discusiones de nomenclatura, lo que importa es pensar en los resultados como señales direccionales y no como afirmaciones de causalidad. En este sentido, es relevante al momento de formular el presupuesto saber si la tasa de deserción escolar aumenta o disminuye, más allá de si este dato es imputable o no a un determinado programa. Además, los indicadores de resultados pueden establecer metas ex-ante a alcanzar en términos de output por parte de los gobiernos, lo cual compromete decisiones presupuestarias. A modo de ejemplo, en Brasil en los anexos de la *Lei de Diretrizes Orçamentárias* (LDO) de 2003, se definen 116 programas prioritarios y se establecen las metas en términos de producto de las acciones que realizan dichos programas⁹.

Relacionado con los problemas de medición se encuentra la debilidad de los sistemas de información administrativa. Con frecuencia los servicios públicos en América Latina no disponen de sistemas que provean información respecto de aquellas variables que efectivamente pueden ser influenciadas el accionar de las instituciones. Esta debilidad obliga a diseñar indicadores de acuerdo a la información disponible, la que no necesariamente se refiere a los factores críticos para los objetivos estratégicos de la institución y/o a los productos / servicios principales de una entidad pública.

Durante la última década los organismos multilaterales que operan en la región han invertido cuantiosos recursos en el desarrollo de los sistemas integrados de administración financiera (SIAF), los cuales son diseñados centrados en los sub-sistemas de información relativos a presupuesto, contabilidad y crédito público. Sin embargo, en la mayoría de los países el aprovechamiento de la información relacionada con la gestión y los resultados que proveen los SIAF continúa siendo sub-utilizada para la toma de decisiones.

⁹Por ejemplo en la LDO 2003 el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil que se mencionó tiene una meta de productos de entregar 650.400 becas para escolares; el Programa de Prevención de Incendios Forestales tiene una meta de área fiscalizada de 6.000.000 de hás. para el 2003; el Programa de Transporte Ferroviario Urbano tiene una meta de 385.600 pasajeros transportados por día útil (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002 a).

III. LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES EN LA PRÁCTICA

Un requisito previo para formular indicadores de evaluación del desempeño es que la institución pública defina los objetivos que orientarán en el mediano y largo plazo su accionar, y que estos objetivos se traduzcan en planes de acción con metas concretas y verificables. Para disponer de estas definiciones existen distintas metodologías que apuntan a la elaboración de “cartas de navegación”, escenarios deseados o imagen-objetivo de hacia dónde necesita y quiere ir la organización. La metodología más difundida para obtener estas definiciones al interior de las instituciones públicas en los últimos quince años ha sido la planificación estratégica. Si bien esta metodología ha estado presente en el sector privado desde la década de 1950, su popularidad para el sector público surgió en la segunda mitad de los ochenta.

A. Condiciones previas para la construcción de indicadores del desempeño

La planificación estratégica es un proceso estructurado que permite a la organización especificar su misión y papel dentro de la estructura del Estado. A partir de esta misión, se definen sus objetivos estratégicos y se establecen metas de gestión, estos insumos orientan y priorizan el proceso de construcción de indicadores al concentrar los recursos y la evaluación del desempeño en las áreas estratégicas. En el Recuadro 3 se resumen las definiciones conceptuales que guían el proceso de definiciones estratégicas e identificación de productos relevantes de las instituciones públicas en Chile.

Una vez definidas la misión, los objetivos estratégicos y los productos relevantes de la institución, se requiere establecer metas de gestión que establezcan los logros que se quiere alcanzar en cada una de las áreas o ámbitos de acción que surgen a partir de los objetivos estratégicos. Los objetivos estratégicos se pueden enunciar para un quinquenio o un período presidencial, pero las metas de gestión tienen un horizonte de tiempo más acotado, normalmente de uno o dos años. Estas metas de gestión contienen una declaración explícita de niveles de actividad o estándares de calidad que se pretende alcanzar. En Uruguay se desarrolló a partir de 1996 el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV), el cual es un sistema de información para la evaluación de los resultados de la gestión de las Unidades Ejecutoras e Incisos del Presupuesto Nacional. En el Recuadro 4 se presentan los requisitos que de acuerdo al SEV deben cumplir las metas de gestión.

Recuadro 3
Definiciones Estratégicas del Sistema de Control de Gestión de Chile

1. *Misión Institucional*: Definición del propósito o razón de ser de un servicio que permite orientar las acciones que realicen los funcionarios hacia el logro de un resultado esperado.
2. *Objetivos Estratégicos*: En el contexto de la administración pública son la expresión de los logros que se espera que los Ministerios y sus servicios alcancen en el mediano plazo.
3. *Productos Relevantes o Estratégicos*: Son aquellos bienes y/o servicios que materializan la misión institucional y cuyo objeto es satisfacer las necesidades de sus clientes, beneficiarios o usuarios.
4. *Clientes / Beneficiarios / Usuarios*: Son aquellos que reciben o utilizan, los productos relevantes que se generan bajo la responsabilidad de la institución.

Se define la misión considerando los siguientes aspectos:

- ✓ **Ámbito actual** donde opera el servicio y los cambios esperados futuros, lo que requiere conocer previamente:
 - Los productos estratégicos (bienes y/o servicios) otorgados a los clientes / beneficiarios / usuarios de la institución.
 - La estructura organizacional y las funciones específicas.
 - Los sistemas de información utilizados en la institución.
- ✓ La legislación que enmarca su misión.
- ✓ Las percepciones del equipo directivo y los funcionarios del servicio.
- ✓ La opinión de los clientes del servicio.

Fuente: Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2004, Documento Técnico, Dirección de Presupuestos de Chile, 2003.

Recuadro 4
Requisitos de las Metas de Gestión del SEV de Uruguay

Una meta de gestión debe cumplir a lo menos los siguientes requisitos:

- ✓ Contener el propósito de mejorar en forma significativa el desempeño institucional en alguna de sus dimensiones (calidad, eficiencia, eficacia, desempeño financiero).
- ✓ Ser un compromiso interno, en el sentido que su cumplimiento no dependa de la acción de otras entidades públicas (Tribunal de Cuentas, Secretaría, Contaduría General, etc.) o de factores exógenos, como el nivel de actividad económica, las decisiones que tomen agentes privados, cambios bruscos en la demanda por prestaciones, etc.
- ✓ Ser factible de alcanzar y, por lo tanto, ser realista respecto a los plazos y a los recursos humanos y financieros que involucran.
- ✓ Tener un componente de "innovación" ya sea referido a los productos que ofrece la institución, a la calidad de ellos, o a los procesos y tecnologías que se utilizan para generarlos.

Fuente: Guía para la Construcción de Indicadores de Gestión, CEPRE - Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, Uruguay, 1999.

B. Plan Operativo para la construcción de indicadores del desempeño

Disponiendo de las condiciones previas de claridad estratégica antes señaladas, uno de los primeros pasos que debe adoptar la institución es el diseño de un sistema de información que permita medir el desempeño con niveles de certeza y confiabilidad aceptables. La primera etapa para la construcción de este sistema de información consiste en determinar teóricamente los datos que se requieren para construir los indicadores y generar un catastro con la información que se encuentra disponible al interior de la institución.

Con el cuadro de requerimientos y disponibilidades de información, se puede identificar las fuentes de datos y si la información es fácil y económica de recolectar, o bien si se requieren levantamientos de datos especiales. Usualmente las instituciones disponen de información que se refiere a la eficacia, eficiencia y desempeño presupuestario. Sin embargo existe escasa información disponible relativa a la satisfacción de usuarios o a los tiempos de tramitación de solicitudes o expedientes, para lo cual se requiere instalar sistemas de medición adicionales tales como encuestas, sondeos de opinión y seguimiento automatizado de tramitación de expedientes.

Existen varios factores que desaconsejan el desarrollo de un sistema de indicadores para todas y cada una de las actividades y programas que desarrolla un gobierno o incluso una secretaría. Principalmente estos factores se relacionan con la restricción de recursos humanos y financieros para recolectar y procesar dicha información; con la sobrecarga de trabajo que genera en las áreas operativas; con la saturación de información (*information overflow*) para las instancias de toma de decisiones como unidades presupuestarias sectoriales o centrales; con el exceso de detalles que se entregan a las instancias de gestión y/o fiscalización (tales como gerente del programa, parlamento, contraloría, medios de comunicación social, ciudadanía) que tienden a confundir al receptor en términos de discriminar lo urgente, lo importante, lo redundante y lo insignificante.

No obstante lo anterior, el surgimiento de bases de datos que se han desarrollado al amparo de sistemas integrados de administración financiera (SIAF) ha permitido a algunos gobiernos establecer complejos sistemas de medición en que se definen cientos de indicadores de desempeño de los procesos, resultados o impactos de las acciones públicas. El hecho que la computación permita administrar estas grandes cantidades de indicadores no es garantía que se mejorará el proceso de toma de decisiones, o que se logre una gestión más eficiente y una fiscalización más eficaz. Por esta razón, una actividad medular en el diseño del sistema de información consiste en la jerarquización de los indicadores de acuerdo a su relevancia estratégica, lo cual implica que el indicador propuesto teóricamente debe ser la medición o expresión cuantitativa de una actividad o producto que aporta directamente a la consecución de los objetivos estratégicos y metas de gestión de la institución.

Diseñado el sistema de información que apoya el levantamiento de los datos necesarios para el seguimiento de los indicadores de evaluación

del desempeño, se requiere una acción de validación de los indicadores que se han propuesto. Dado que el indicador es sólo un instrumento que apoya la evaluación, su calidad y provecho para este fin estará condicionada por la claridad y pertinencia del indicador. Las experiencias de países de la OCDE y de América Latina han identificado al menos diez criterios que preferentemente deben cumplir los indicadores de desempeño. En el Cuadro 3 se describen estos criterios.

Cuadro 3
Criterios Prácticos para la Construcción de Indicadores

Criterio	Descripción
Pertinencia	Debe referirse a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada institución para reflejar el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales. La medición de todos los productos o actividades que realiza la institución genera una saturación de información, tanto al interior de la organización como fuera de ésta.
Homogeneidad	La unidad de producto debe ser equivalente entre sí, en términos de volumen de trabajo y de recursos. Si no se da la equivalencia, para alcanzar las metas se tenderá a ejecutar sólo las acciones que demandan relativamente menos recursos, postergando o anulando las más costosas o complejas, que a menudo son las que tienen un mayor impacto sobre la gestión institucional.
Independencia	Los indicadores deben responder en lo fundamental a las acciones que desarrolla y controla la institución o a las variables del entorno que se vean afectadas directamente por esas acciones. No puede estar condicionado a factores externos, tales como la situación general del país, la labor legislativa del parlamento o la actividad conexas de terceros (públicos o privados).
Costo	La obtención de la información para la elaboración del indicador debe ser a costos que tengan correlación con los recursos que se invierten en la actividad.
Confiabilidad	Digno de confianza, independiente de quién realice la medición. En principio la base estadística de los indicadores debe estar en condiciones de ser auditada por las autoridades de la institución y examinada por observadores externos.
Simplicidad y Comprehensividad	Existe una tensión entre ambos criterios: se deben cubrir los aspectos más significativos del desempeño, pero la cantidad de indicadores no puede exceder la capacidad de análisis de los usuarios, tanto internos como externos. Los indicadores deben ser de fácil comprensión, libre de complejidades.
Oportunidad	Debe ser generado en el momento oportuno dependiendo del tipo de indicador y de la necesidad de su medición y difusión.
No-redundancia	Debe ser único y no repetitivo.
Focalizado en áreas controlables	Focalizado en áreas susceptibles de corregir en el desempeño de los organismos públicos generando a la vez responsabilidades directas en los funcionarios y el personal.
Participación	Su elaboración debe involucrar en el proceso a todos los actores relevantes, con el fin de asegurar la legitimidad y reforzar el compromiso con los objetivos e indicadores resultantes. Esto implica además que el indicador y el objetivo que pretende evaluar sea lo más consensual posible al interior de la organización.

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de Dirección de Presupuestos de Chile (1995), Marcel (1998), National Center for Public Productivity (1997) y Shack (2003).

La mayor parte de los criterios son de sentido común, pero la generación en forma participativa es consustancial al éxito de la implementación y merece un comentario aparte. En muchos países durante la formulación presupuestaria se detecta un divorcio al interior de las instituciones entre los funcionarios responsables de la unidad de presupuestos y las unidades operativas, o entre éstas y la unidad de planificación. Si esta situación se reproduce en el proceso de construcción de indicadores, estos no reflejarán cabalmente el desempeño de la institución, produciéndose un sesgo operativo, presupuestario o de planes, según sea el caso.

C. Las Dimensiones de la Evaluación del Desempeño

Para asegurar su apropiación por parte de las instituciones, un indicador de evaluación del desempeño debe ser sencillo y expresar la realidad que mide. Un mismo indicador puede expresar significados y criterios diversos, dependiendo de lo que se quiera medir y de los elementos que se desee incluir en su análisis. Como se ha destacado, los problemas sociales que enfrenta la gestión pública moderna son de carácter multidimensional. De igual manera, la evaluación del desempeño también se puede abordar desde distintas perspectivas. La visión tradicional sobre la cual se han construido los indicadores es sobre la dimensión de la eficacia y eficiencia, como se verá más adelante esta visión se ha ampliado en los últimos años incorporándose nuevas dimensiones del desempeño.

La **eficacia** se relaciona con la teoría implícita que sustenta la intervención pública. Esta teoría presenta un conjunto de medidas de diseño e implementación (cómo realizar la intervención, a quiénes focalizar, durante qué período de tiempo, en qué localidades, etc.), las cuales pretenden alcanzar ciertos objetivos o resultados en la población destinataria. Por lo tanto, los indicadores de eficacia miden si la intervención alcanzó los cambios que se requieren y generó un grado de cumplimiento de los objetivos predeterminados.

Las organizaciones públicas que son capaces de identificar los productos o servicios que son estratégicos para el cumplimiento de su misión, pueden acotar adecuadamente las prestaciones que se deben medir y la población objetivo que recibirá esos bienes o servicios. Los indicadores de eficacia a su vez se pueden sub-clasificar en distintos elementos de la eficacia:

- ✓ *Indicadores de Cobertura*: son aquellos que reflejan la relación entre la demanda total por los bienes o servicios que ofrece la institución y la cantidad efectivamente entregada. En otras palabras, el porcentaje de cobertura o porcentaje de la población objetivo atendida es una comparación entre la situación actual y el potencial máximo que se podría entregar. Dado que los sistemas de información geográficos proveen cada vez una mayor cantidad de datos desglosados

territorialmente en ocasiones puede ser recomendable que los niveles de cobertura se segmenten según áreas geográficas.

- ✓ *Indicadores de Focalización:* como se indicó anteriormente la eficacia incorpora una definición precisa de beneficiarios. Por lo tanto, los indicadores de focalización miden el nivel de precisión con que los productos y servicios están llegando a la población objetivo que se definió inicialmente. Existen distintas formas de medir la focalización, todos ellos se centran en medir las filtraciones identificando la fuga de beneficios del programa a los usuarios no elegibles (error de inclusión), o bien en la cantidad de usuarios elegibles que no acceden a los beneficios del programa (error de exclusión).
- ✓ *Indicadores de Capacidad para Cubrir la Demanda Actual:* las instituciones que otorgan autorizaciones a los privados o procesan expedientes de diverso tipo en ocasiones no son capaces de responder a la demanda total de los usuarios en condiciones de tiempo y calidad adecuadas. En estos casos, ya sea para generar mejoras en la gestión o para evaluar procesos de optimización de tramitación de expedientes, los indicadores de capacidad permiten medir los niveles de demanda que se pueden asumir.
- ✓ *Indicadores de Resultados:* como la eficacia se relaciona con el logro de los objetivos, resulta medular que los indicadores de evaluación del desempeño deban centrar su atención en el efecto final o intermedio de la intervención que se está evaluando. Como se señaló en el Recuadro 2, los resultados se relacionan con los impactos o consecuencias que tienen para la comunidad los productos o actividades de las instituciones públicas.

Los indicadores de eficacia descritos anteriormente miden si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo, pero no se analiza el tema de la cuantía de los recursos otorgados. Una encuesta aplicada a 262 participantes de los cursos de gerencia social del INDES-BID reveló que el 84% estimaba que el concepto de eficacia equivale al “cumplimiento de metas y objetivos o a la satisfacción de la necesidad que motivó el diseño y desarrollo de la iniciativa, sin importar los costos y el uso de recursos” (Mokate, 2001). Si se está desarrollando un indicador de focalización evidentemente que los resultados serán más precisos si se dispone de mayores recursos para seleccionar a los beneficiarios, por lo que no puede evaluarse sin considerar los costos. El mismo análisis se puede realizar respecto de los indicadores de cobertura. Se podría eventualmente proponer una dimensión de indicadores que evalúe el logro en relación con lo programado, pero este tipo de indicadores son de poca utilidad gerencial por las conductas adaptativas que se pueden generar al fijar las metas. Adicionalmente, cabe preguntarse si una clasificación más amplia de dimensiones de los indicadores contribuirá mayor claridad a los funcionarios que construyen éstos o bien se generará una complejidad innecesaria.

La otra dimensión de importancia es la de **eficiencia**; estos indicadores se relacionan con la maximización del impacto del gasto público. Esta maximización se puede medir desde dos ángulos distintos: a) si se está produciendo la mayor cantidad de productos o prestaciones posibles ante el nivel de recursos de que se dispone, o b) cómo alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible.

El indicador de eficiencia más utilizado es el costo unitario de producción, el que relaciona la productividad física con los costos directos e indirectos utilizados en la entrega del producto o servicio. La productividad física es relativamente simple de medir, pues se relaciona con el nivel de actividad, expresado en número de fiscalizaciones, solicitudes resueltas, personas capacitadas, usuarios atendidos, etc. Sin embargo, la medición de los costos presenta una mayor complejidad pues los sistemas contables registran en forma agregada la utilización de recursos para todos los bienes y servicios que entrega la institución.

Uno de los problemas más recurrentes en la generación de este tipo de indicadores es la ausencia en la contabilidad de centros de costos que permitan identificar claramente los costos que están asociados a un producto determinado de los restantes productos o servicios que provee la institución. Relacionado con lo anterior, en cada institución se desembolsan costos indirectos que están asociados, por ejemplo a los gastos de la dirección superior de la organización, gastos de mantención de inmuebles, servicios de apoyo y gastos en energía¹⁰.

El prorrateo o distribución de estos costos indirectos sobre los costos de los principales productos de una institución es una tarea bastante compleja en empresas manufactureras, en empresas de servicios es más complejo y en servicios públicos puede llegar a ser absolutamente enmarañado. Algunas organizaciones públicas han introducido las nuevas técnicas de distribución de costos tales como el costeo basado en actividades (ABC o *activity-based costing*), pero en la mayoría de las instituciones públicas la identificación más rigurosa de los costos sigue siendo un desafío pendiente¹¹.

Atendidas las limitaciones señaladas anteriormente en el uso de indicadores de costo medio o costo unitario, crecientemente se ha recurrido al uso de otro tipo de indicador de eficiencia que mide la productividad media de los factores que intervienen en la provisión del bien o servicio, con particular énfasis en la productividad media de los

¹⁰ Cabe señalar que la contabilidad más tradicional en el sector público es de base caja, por lo que no se incorporan otros gastos indirectos tales como la depreciación de edificios y equipos que caracteriza a la contabilidad sobre base devengado.

¹¹ El costeo ABC asigna costos a las actividades basándose en cómo éstas usan los recursos. El proceso de asignación de costos a actividades y objetos de costos se apoya en criterios llamados «*drivers*» (generador o inductor de costos), que explican la relación de causa y efecto entre estos elementos. Elegir un *driver* correcto requiere comprender las relaciones entre recursos, actividades y objetos de costos. (Lizana, 2002)

recursos humanos que participan en el proceso productivo. Este tipo de indicadores es particularmente útil para servicios que se dedican a fiscalizar, en los cuales la cantidad de fiscalizaciones por inspector da cuenta del desempeño de sus recursos humanos. El cuidado que se debe tener al momento de construir este tipo de indicadores es que los productos sean efectivamente homogéneos, pues establecer una media que comprende fiscalizaciones que tardan algunos minutos no se puede mezclar con fiscalizaciones que demoran días o meses en su ejecución completa.

No obstante que la mayor profusión se da entre los indicadores de eficacia y eficiencia, la necesidad de indicadores que entreguen "sintonía fina" para el mejoramiento de la gestión ha empujado a los gobiernos a medir otras dimensiones que den cuenta de la multiplicidad de objetivos de la gestión orientada a los resultados. Las principales dimensiones de evaluación del desempeño que se han introducido son las siguientes:

- ✓ *Calidad en la prestación de los servicios:* estos indicadores están relacionados con las características de cómo está siendo provisto el producto o servicio, para lo cual busca cuantificar la capacidad de los organismos públicos para responder en forma rápida, directa y adecuada a las necesidades de los usuarios. Estos indicadores pueden ser evaluados a través del nivel de satisfacción manifestado por los beneficiarios de los servicios sobre determinados aspectos de la provisión de bienes y prestación de servicios, tales como la oportunidad (tiempo de espera o tiempo de respuesta), simplicidad de postulación o tramitación, accesibilidad, amabilidad de la atención de público, exactitud y continuidad en la provisión del servicio.
- ✓ *Indicadores de Desempeño Presupuestario:* consiste en la capacidad de una institución para generar y utilizar adecuadamente los recursos financieros para el cumplimiento de su misión institucional. En esta categoría, las instituciones públicas que tienen atribuciones legales para generar ingresos propios establecen indicadores de autofinanciamiento; las organizaciones que otorgan préstamos miden su capacidad para recuperar los créditos otorgados y el manejo de cartera de pasivos; toda organización que administra fondos puede establecer una relación entre los gastos administrativos y los gastos totales, lo cual en términos agregados se puede utilizar como un *proxy* de las ganancias de eficiencia del sector público; relevante para este tipo de indicadores es la comparación entre los gastos ejecutados y los programados, tema sensible tanto para el gasto corriente como para el de proyectos de infraestructura que suelen terminar a valores muy superiores de la programación respectiva; por último, para medir la inversión en los recursos humanos, se pueden establecer indicadores que relacionen los gastos en capacitación con los gastos totales en personal.

D. La integración de las distintas dimensiones de evaluación del desempeño

La distinción en dimensiones del desempeño sólo se realiza para fines analíticos y facilitar la aplicación del instrumento por parte de los usuarios. Dependiendo de las prioridades de la institución ciertos indicadores pueden perfectamente ser clasificados en dos categorías. La gestión orientada a los resultados es de carácter multidimensional y como tal no hay una dimensión del desempeño que sea más relevante que otra. La evaluación de la gestión global de un servicio público surgirá a partir de la interacción de los componentes de eficiencia, eficacia, calidad y desempeño presupuestario. Dependiendo de la naturaleza de las actividades que ejecuta la institución algunas dimensiones son más relevantes que otras. A modo de ejemplo, los indicadores de cobertura son particularmente relevantes para las instituciones que trabajan con temáticas de salud pública, donde los errores de exclusión pueden generar brotes epidémicos. En tanto, los indicadores de calidad de la atención tendrán un peso mayor en instituciones que atienden grandes flujos de público tales como servicios de impuestos y direcciones de registro civil e inmigración.

Independiente del énfasis principal que presente una institución, es preciso destacar que en una perspectiva global se pueden generar conflictos entre las distintas dimensiones que obligan a evaluar los costos y beneficios de una decisión de mejoramiento. Evidentemente se puede incrementar la cobertura de una determinada prestación, pero por problemas de escalamiento de las inversiones podría generar mayores costos unitarios (en el caso que un aumento de la cobertura obligue a construir un nuevo hospital o escuela). De igual modo, las mejoras en la calidad de entrega de un servicio a veces sólo pueden ser logradas en detrimento de la cobertura, a costa de un mayor costo o generando tiempos de respuesta más prolongados. La evaluación del desempeño de toda la institución debe ponderar la contribución a los objetivos estratégicos de cada uno de los productos y servicios. Los indicadores para cada producto y sus respectivas dimensiones deben desarrollarse en forma integral, considerando las posibles interdependencias y *trade-offs* entre ellos.

Por razones operativas existe un sesgo natural hacia mediciones que enfatizan la eficiencia. Este problema no sólo se ha dado en América Latina, el propio gobierno de Nueva Zelanda ha reconocido en una evaluación del año 2001 que el enfoque de sus reformas públicas ha tenido un foco excesivo hacia la eficiencia y no tanto en la efectividad, con una ausencia de vínculos claros hacia las políticas (New Zealand Treasury, 2001).

Una de las metodologías que se ha desarrollado para integrar en forma armónica las dimensiones cuantitativas y cualitativas que emanan de los indicadores de desempeño lo constituye el "Cuadro de Mando Integral" (*Balanced Scorecard-BSC*). El BSC es una metodología

desarrollada en el sector privado en 1992 por Robert Kaplan y David Norton que intenta integrar los aspectos de la gerencia estratégica y la evaluación del desempeño de la empresa. Esta herramienta se desarrolló bajo la convicción de que la medición basada sólo en indicadores cuantitativos y financieros no capturaba de un modo adecuado aquello que crea valor en una organización, y que era necesario añadir otras perspectivas de análisis de carácter más cualitativo o de activos intangibles.

En el sector público se han desarrollado iniciativas de Cuadro de Mando Integral, pero en el mundo hispanoamericano la mayor parte se circunscriben a experiencias de gobiernos locales¹², o bien no contemplan la complejidad de los cuadros desarrollados para las empresas que consideran los intereses de distintos *stakeholders* como los accionistas y clientes. La *Generalitat de Catalunya* lleva tres años aplicando este sistema; en el Recuadro 5 se describen sus principales características.

¹² Ver la experiencia del municipio español de Sant Cugat del Vallès en Turull y Vivas (2003).

Recuadro 5

Cuadro de mando "Catalunya Progrés" de la Generalitat de Catalunya

El cuadro de mando "Catalunya Progrés" (CMCP) intenta recoger de manera sintética y sistematizada la información más relevante sobre la gestión, la realización de actuaciones y la consecución de los objetivos previstos. EL CMCP integra desde una visión interdepartamental la información cualitativa más representativa de la gestión pública haciendo especial hincapié en el análisis del impacto de las actuaciones públicas.

Como su nombre indica se trata de construir un sistema de información que permita evaluar el progreso de la Comunidad Autónoma, entendido en una doble vertiente: progreso como sinónimo de cambio y como sinónimo de mejora. En el fondo, la idea subyacente es conocer si la región avanza de manera continua. Así pues, el objetivo del CMCP consiste en monitorear el estado de la sociedad catalana recogiendo de forma sistemática información relevante sobre la gestión del gobierno, sobre el grado de consecución de los fines previstos y analizando el impacto de las actuaciones públicas. En última instancia se pretende que el cuadro de mando sea utilizado para tomar decisiones públicas de mejor calidad. Es por tanto, un instrumento de gestión orientado a facilitar el pilotaje del conjunto de la acción de gobierno.

"Catalunya Progrés" prioriza aquellos aspectos de la información difícilmente evaluables desde el seguimiento de la gestión presupuestaria. Por ello, el énfasis recae en interpretar información eminentemente cualitativa procedente de fuentes diversas pero siempre bajo el marco conceptual de los seis ejes-valor del Plan CAT21.

Partiendo de la multidimensionalidad de la información, "Catalunya Progrés" se estructura de forma modular, en la cual cada módulo se especializa en el tratamiento de la información desde un determinado punto de vista. En estos momentos están definidos y en funcionamiento tres módulos:

- ✓ Módulo 1: indicadores de entorno y de seguimiento de la acción de gobierno
- ✓ Módulo 2: indicadores y estudios de percepción ciudadana
- ✓ Módulo 3: seguimiento de proyectos prioritarios

El módulo 1 se caracteriza por una aproximación "objetiva" a la evaluación de las políticas públicas. Este módulo es un documento con una estructura parecida a los cuadros de indicadores utilizados sobretudo en los países anglosajones y del norte de Europa. Este módulo está constituido por 100 indicadores divididos en dos bloques:

- ✓ Indicadores de entorno: se trata de 35 indicadores genéricos que analizan el estado de la sociedad catalana en relación con su entorno socioeconómico. Se agrupan en las áreas siguientes: indicadores sintéticos, de capital humano, de situación económica y mercado de trabajo y de medio ambiente.
- ✓ Indicadores de seguimiento CAT21: son 65 indicadores que evalúan el grado de cumplimiento alcanzado de los 18 objetivos estratégicos del Plan CAT21.

Fuente: Oró i Vendrell (2002).

IV. DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA ORIENTADA A LOS RESULTADOS

Las potencialidades del modelo de gestión pública orientada a los resultados se pueden observar en múltiples dimensiones del gasto público. Sin embargo, dado los desafíos de superación de la pobreza que enfrenta la región, uno de los casos en que se visualiza esta relación se refiere al impacto del gasto público en funciones sociales. En términos estilizados, se puede apreciar que durante la última década los gobiernos de América Latina han destinado una proporción creciente de su gasto público a funciones sociales, generándose un aumento del 58% en el gasto social por habitante. En términos agregados, el gasto social para 17 países que informan regularmente su clasificación funcional aumentó su peso relativo en el PIB entre 1990/91 y 2000/01 de 10,1% a 13,8%¹³. No obstante estos avances, el nivel del gasto social *per se* no constituye un adecuado indicador de desarrollo social, porque no permite evaluar si efectivamente se está alcanzando el impacto deseado en las poblaciones destinatarias de los programas sociales.

Efectivamente, pese al incremento significativo del gasto público social, la disminución de la pobreza no alcanzó magnitudes similares. Si bien inicialmente entre 1990 y 1997 el porcentaje de población en situación de pobreza disminuyó de un 48.3% a un 43.5%¹⁴, como se observa en el Gráfico 1 después de 1997 las reducciones en los niveles de pobreza no registraron disminuciones de magnitud similar a los incrementos del gasto público social.

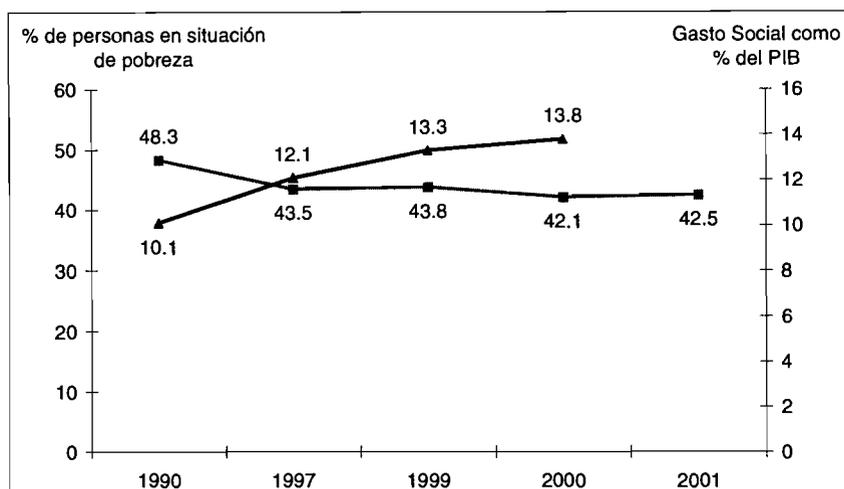
La evolución del gasto social, así como la dinámica de adaptación de los mercados nacionales que demanda la globalización, exigen cada vez mayor objetividad y racionalidad en el uso y asignación de los recursos públicos. La discusión acerca de la eficiencia y eficacia en los organismos públicos, así como de la medición de resultados del accionar público, se ha instalado con fuerza en los medios de comunicación, debates políticos y círculos académicos.

En esta sección se describen algunos desafíos de implementación que han sido señalados como más relevantes en diversos análisis llevados a cabo por parte de los gobiernos nacionales y sub-nacionales que han

¹³CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2002-2003*. Por gasto público en funciones sociales se entiende el gasto corriente y de inversión efectuado en educación, salud y nutrición, seguridad y asistencia social, vivienda, agua y saneamiento.

¹⁴Cabe destacar que en 1997 15 de 17 países aumentaron su gasto público social, permitiendo que en 12 de ellos se compensaran con creces el descenso del gasto social predominante en los años ochenta, superando los niveles de 1980-1981. Sin embargo en el bienio 1996-1997 el ritmo de crecimiento se desaceleró significativamente, alcanzando una tasa promedio anual de 3.3%, equivalente a la mitad de la del período 1990-1995, que fue de 6.4%. CEPAL, *Panorama Social de América Latina 1998*.

Gráfico 1
Evolución de la Pobreza y del Gasto Público Social 1990-2001
en América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir del Panorama Social de América Latina de CEPAL de diferentes años.

establecido programas de gerencia pública orientada a los resultados, particularmente en aquellos aspectos que se relacionan con los indicadores de evaluación del desempeño.

A. Ambigüedad en la definición de la misión organizacional

El problema más importante al momento de iniciar la transición a un modelo de gestión orientada a los resultados es que la misión de las instituciones públicas está definida en muchos casos de una manera muy amplia y ambigua. Esta situación surge de la lógica del proceso político, donde para responder a presiones de múltiples grupos de interés y/o beneficiarios se deja en la nebulosa la esencia de la misión organizacional. En la práctica, este hecho implica que las instituciones proveen una multiplicidad de bienes y servicios, dirigidos a beneficiarios diversos y con distintas expectativas de satisfacción de sus necesidades.

Sin embargo, lo que es funcional para el proceso político puede ser altamente disfuncional para la gestión, pues al no existir claridad respecto de las expectativas institucionales, tampoco puede existir precisión respecto a la medición de los resultados y del impacto del accionar público. Para enfrentar este problema, varios países de la región han llevado a cabo amplios ejercicios de planificación estratégica en sus instituciones públicas. Las experiencias de México, Costa Rica y Colombia muestran que se han implementado exitosamente los ejercicios de definición de misión y de análisis de fortalezas y debilidades, pero la vinculación de estos niveles con la evaluación de resultados operativos sigue siendo altamente compleja.

Es importante destacar que los organismos financieros multilaterales están otorgando especial importancia a la planificación estratégica no sólo de instituciones, sino también de proyectos nacionales de desarrollo. Se estima que los «proyectos de país» que están respaldados por esquemas de concertación multisectoriales y multipartidarios cuentan con mayor viabilidad de financiamiento y sostenibilidad en el largo plazo. A partir de 1997 las distintas agencias de las Naciones Unidas han asumido en los países la formulación de los “Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (UNDAF), con el propósito de enfocar en conjunto sus esfuerzos de cooperación optimizando acciones e incrementando el impacto de éstas a favor del desarrollo humano sostenible.

Con un enfoque similar, el Banco Mundial ha solicitado a los países de menores ingresos la generación de Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP), las cuales orientan estratégicamente el uso de los recursos derivados de programas de reducción de deuda. Vinculado a los PRSP's está la formulación del Marco Integral del Desarrollo, MID (*Comprehensive Development Framework*). El MID es un enfoque integral con respecto al desarrollo que procura un mejor equilibrio en la formulación de las políticas, destacando la interdependencia entre los aspectos sociales, estructurales, humanos, de buen gobierno, ambientales, económicos y financieros (Banco Mundial, 2003).

B. El impacto en el proceso presupuestario

Los esfuerzos de implementación de sistemas de evaluación de la gestión pública son costosos y consumen tiempo y energía por parte de los directivos de los servicios públicos. Asimismo, la dinámica inercial de la asignación presupuestaria no siempre ofrece incentivos para seguir profundizando en la evaluación de la gestión. En numerosos países la orientación a los resultados ha servido para definir prioridades programáticas y modificar los procedimientos de trabajo, pero sólo ocasionalmente sus resultados se incorporan en el proceso de fijación presupuestaria.

En términos generales, la restricción fiscal que afecta a casi todos los países de la región, otorga señales negativas para aquellos gerentes que mejoran sus indicadores de eficiencia pues se establece como un hecho que estos serán capaces de funcionar con menores recursos. Si bien algunos gobiernos intentaron establecer “premios a la eficiencia” en los períodos de mayor holgura fiscal, los recortes presupuestarios a finales de la década de los noventa obligaron a eliminar o reducir drásticamente estos fondos. El mayor peligro de estas señales negativas es que al interior de las organizaciones públicas se tienda a asociar la gestión por resultados con un instrumento diseñado por los ministerios de hacienda para implementar procesos de ajuste fiscal, afectando de esta manera la aceptación e institucionalización de la evaluación del desempeño.

La forma y velocidad en que se genere una vinculación entre la evaluación del desempeño y el proceso presupuestario depende en gran

medida del contexto político-institucional de cada país, por ejemplo el tipo de modelo de evaluación que se adopta. Un reciente estudio comparativo de las políticas nacionales encaminadas a crear sistemas de evaluación de resultados de la gestión pública en Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay ha propuesto una tipología de modelos de evaluación. La tipología se construye a partir del referente institucional utilizado para estructurar el sistema de evaluación y el tipo de proceso de toma de decisiones al que pretenden servir sus resultados. Sobre la base de la evidencia de los cuatro países analizados, estos modelos de evaluación se categorizan en el modelo "Plan" y el modelo "Presupuesto" (Cunill y Ospina, 2003).

El modelo de evaluación tipo "Plan" busca reforzar el proceso de toma de decisiones propiamente políticas, más que las decisiones presupuestarias, y generalmente es coordinado o promovido por las unidades encargadas de la planificación. Este es el caso de Costa Rica y Colombia, cuyos sistemas de evaluación presentan una fuerte inclinación a la metaevaluación y una desarticulación del ciclo presupuestario. En contraste, el modelo de evaluación tipo "Presupuesto" desarrolla instrumentos de evaluación que están orientado a mejorar los procesos de formulación y discusión presupuestaria. Este es el caso de Chile, en que las herramientas de evaluación se integran al ciclo presupuestario, una variante del modelo "Presupuesto" es aquellos países donde el sistema de evaluación del desempeño se aplica sobre las asignaciones presupuestarias, como sería el sistema de Uruguay y México. Un modelo mixto ("Plan-Presupuesto") lo constituiría la evaluación del Plan Plurianual en Brasil, pues el análisis anual de este instrumento orienta el proceso de asignación de los gastos presupuestarios y brinda consistencia a los objetivos de políticas públicas que requieren más de un año para su implementación.

C. Ausencia de un enfoque de largo plazo en la gestión por resultados

Los procesos de modernización y de cambio de cultura organizacional son de largo plazo. A nivel mundial, Nueva Zelanda es el único caso en que las reformas hacia una gestión orientada a los resultados fueron implementadas rápidamente. Otros países, como Australia, Canadá y el Reino Unido han asumido a lo largo de más de 15 años cambios incrementales en que algunos ministerios han evolucionado más rápidamente que otros. La asociación de la gestión orientada por resultados a avances sustantivos en técnicas de presupuestación plurianual ha fomentado la adopción de un enfoque de largo plazo en todas las esferas de gobierno.

En el caso de Estados Unidos, transcurridos ocho años del *Government Performance and Results Act* de 1993, la implantación de una cultura por resultados aún no cubría el 50% del gobierno federal. Según una encuesta realizada el año 2000 por la *General Accounting Office (GAO)* a directivos de 28 agencias federales, en promedio sólo un 44% de los gerentes

disponía de indicadores de resultados que pueden demostrar a alguien externo si éstos estaban siendo logrados¹⁵. La variabilidad entre agencias es significativa, pues en la cota inferior sólo el 28% de los gerentes en el Servicio de Impuestos (IRS) disponían de indicadores, en comparación con un 63% de la NASA y del Departamento de Vivienda.

La implementación gradual y generalizada de un modelo de gestión orientada a los resultados requiere de un cambio en la cultura organizacional de las instituciones públicas, proceso que perfectamente se extiende más allá de dos o tres períodos presidenciales. No obstante, la dinámica política de corto plazo exige acciones inmediatas y resultados que se puedan mostrar a la ciudadanía, lo que entra en tensión con el lento proceso de cambio de cultura gerencial.

Un ejemplo del compromiso de largo plazo para implementar la evaluación de resultados se ha dado en Costa Rica, donde no obstante los cambios de gobierno en 1998 y en el 2002, el sistema político logró institucionalizar la evaluación de resultados en el ámbito constitucional. Para ello, en junio del 2000 se modificó el artículo 11 de la Constitución Política, incorporando la evaluación por resultados y la rendición de cuentas como principios inspiradores del accionar público: “la Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”. Posteriormente, en septiembre del 2001 la reforma a la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos estableció que las entidades y órganos regidos por dicha ley están obligados a presentar informes periódicos y finales de gestión, resultados y rendimiento de cuentas (Mora, 2003).

D. Escasez de mecanismos de participación ciudadana a favor de la gestión por resultados

Las influencias externas que favorecen o entorpecen una adecuada implementación de la gestión por resultados tienen dos vertientes. Por una parte, existen directivos públicos a favor de un mejoramiento de la gestión, pero éstos a menudo se enfrentan con barreras institucionales y falta de apoyo del entorno político y técnico. Es decir, estos directivos no tienen incentivos fuertes para comprometerse con una gestión orientada a los resultados. Salvo aquellos contratados mediante un convenio de desempeño, los estímulos tanto políticos como personales para la mayoría de los directivos son difusos y confusos¹⁶. El riesgo que un cambio de

¹⁵“*Managing for Results: Federal Managers’ Views on Key Management Issues Vary Widely Across Agencies*”, U.S. General Accounting Office, GAO-01-592, 2001.

¹⁶Una notoria excepción es el Programa de Inversiones Multisectorial *Avança Brasil*, el que ha incorporado gerentes para la implementación de 54 programas estratégicos, quienes son responsables por los costos y metas del programa respectivo.

gobierno pueda dejar a mitad de camino la implementación de una reforma otorga señales negativas a los responsables de los servicios públicos. Por otra parte, existe un contingente significativo de funcionarios que, por diversas motivaciones, favorecen el *status quo* y generan una gran resistencia al cambio.

Por ende, al no existir mecanismos de participación ciudadana a favor de la gestión por resultados, se configuraría un problema de relación Agente-Principal debido a la asimetría de información que se produce en la relación entre los directivos públicos y la ciudadanía. Los administradores de los programas y/o servicios manejan gran parte de la información relativa a los productos de sus instituciones, las áreas de ineficiencia, el costo de proveer los servicios, las metas alcanzables y fortalezas, en tanto que los destinatarios, interesados e incluso los organismos de fiscalización como el Poder Legislativo u ONGs especializadas carecen de dicha información.

La asimetría de información frente a los destinatarios se ve reforzada por la ausencia de una relación transaccional con los beneficiarios. Las organizaciones públicas no venden los bienes y servicios que producen, sino que los entregan en forma gratuita o subsidiaria, a menudo en condiciones monopólicas. Por lo tanto, las instituciones no tienen un canal de retroalimentación directa desde el cliente o usuario a través de la compra de bienes y servicios. Al no existir retroalimentación, es particularmente difícil construir indicadores agregados de resultado de la gestión de los servicios públicos equivalentes a la línea final del balance de las empresas privadas¹⁷.

E. Los Problemas de Causalidad

En la literatura de evaluación de programas existen numerosos análisis respecto de las dificultades para establecer relaciones de causa-efecto, pues gran parte de los fenómenos sociales que intentan intervenir los programas públicos tienen un origen y evolución de tipo multifactorial, existiendo problemas de interacción entre las variables que son atribuibles al impacto del programa y aquellas que evolucionan en forma independiente. Un ejemplo clásico de esta multidimensionalidad lo constituyen los programas de reducción de la mortalidad infantil, donde actúan en forma dinámica factores tales como las intervenciones en salud pública materna y perinatal, la ampliación de la cobertura de agua potable e infraestructura sanitaria, el mejoramiento de fármacos y tratamientos para las enfermedades gastroentéricas y el incremento de la cobertura educacional.

¹⁷ Ver Marcel, Mario (1998): "Indicadores de Desempeño como instrumento de modernización en el Estado de Chile", *Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, N° 1, Vol. 2, Mayo, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Santiago.

Más aún, los programas o proyectos que desarrolla una determinada institución pública no responden a un solo objetivo, sino que a un conjunto de objetivos interrelacionados entre sí en una jerarquía de causas-efectos. La transversalización de la política social y la introducción del concepto de usuario único para los ciudadanos beneficiarios de prestaciones y subvenciones que se otorgan a través de distintos ministerios brinda una complejidad aún mayor a los intentos de aislar los cambios en la población beneficiaria que no son atribuibles al accionar de una institución pública determinada.

Una de las tendencias que se ha observado en la evolución del gasto público en la década de 1990 es el incremento de transferencias del sector público a personas y empresas. El monitoreo de indicadores de resultados para los programas de transferencias de subsidios monetarios es especialmente problemático, pues es uno de los muchos factores que afectan los resultados finales para los grupos destinatarios de las transferencias.

F. La evaluación de funcionarios y su vínculo con los sistemas de compensación

Los países de la región que han intentado asociar el cumplimiento de metas con mejoras de salarios han enfrentado la férrea oposición de sindicatos de funcionarios públicos. De igual modo, se ha generado un rechazo a los intentos de crear “carreras funcionarias” paralelas donde se fijan normas contractuales más flexibles y con remuneraciones mayores a las de los demás funcionarios (como es el caso de las Agencias *Next Steps* de Inglaterra).

Un ámbito que sigue generando controversia es la vinculación de la evaluación del desempeño institucional a la administración de personal. En el caso de Chile, a partir de 1998 se han otorgado incentivos de remuneraciones sobre la base de la evaluación del desempeño individual y al cumplimiento de metas institucionales o grupales. Los dirigentes sindicales de los funcionarios rechazan las fórmulas individuales pues fomentarían la competencia y rivalidad al interior de los servicios públicos. En junio del 2003 una nueva ley eliminó el incentivo individual, remplazándolo por un incentivo por desempeño colectivo, el cual establece estímulos pecuniarios a equipos o áreas de trabajo que se conforman de acuerdo a parámetros funcionales o territoriales.

De esta experiencia y otras similares, se desprende una alta posibilidad que los sistemas de incentivos monetarios no tengan un impacto positivo sobre la gestión. De hecho, en ausencia de indicadores pertinentes para el cumplimiento de la misión institucional y de metas que sean realmente exigentes, los estímulos monetarios no inducirían a mejoramientos del desempeño personal y colectivo, transformándose sólo en un mecanismo para distribuir aumentos de remuneraciones de los funcionarios.

G. Institucionalización de la función de evaluación de resultados

La ubicación institucional de la evaluación del desempeño dentro del sector público depende de las características de cada país. En las experiencias relevantes de la región, su funcionamiento inicial ha estado radicado en los ministerios de planificación o en comités interministeriales. Con posterioridad al impulso inicial, paulatinamente, los ministerios de hacienda y/o direcciones de presupuesto han asumido esta responsabilidad. Como se señaló, en los países de la región se han desarrollado sistemas de evaluación asociados al "Plan" y otros vinculados al "Presupuesto". Cabe precisar que estas tipologías no son "puras", pues coexisten sistemas de evaluación de la inversión asociadas al aparato administrativo de planificación, conjuntamente con evaluaciones del gasto corriente radicadas en las instituciones de formulación y evaluación presupuestaria.

No hay una única respuesta al tema de la ubicación institucional. Cualquiera sea el enfoque que se adopte, resultará adecuado si existe la firme decisión política de hacerlo funcionar. Con todo, al tratarse de un instrumento fundamental de la gestión pública, es recomendable que la responsabilidad de esta función se sitúe en los organismos encargados de la planificación estratégica del Estado, cuyo vínculo con la Presidencia suele ser directo. Por añadidura, no parece apropiado entregar exclusivamente a los responsables del presupuesto la función de evaluación de resultados, pues éstos pueden transformarse en "jueces y parte" del proceso, con el consiguiente riesgo de confundir los objetivos de largo plazo de eficiencia y eficacia de las políticas públicas con las metas de corto plazo de ajuste fiscal.

Un aspecto de la institucionalización que mantiene su carácter polémico se refiere al rol de las contralorías de los países latinoamericanos en la evaluación de resultados. Los países anglosajones, y especialmente los que disponen de un sistema parlamentario, han tendido a otorgar a las contralorías, aparte de las tradicionales funciones de control legal y financiero, roles relativos a medición de eficiencia, efectividad, impacto y obtención de metas. En América Latina, cuando se examinan experiencias tales como las de la *General Accounting Office* de Estados Unidos y de la *National Audit Office* de Gran Bretaña, se visualiza con escepticismo este tipo de arreglos institucionales, ya sea por las características propias del presidencialismo latinoamericano, por razones de conflicto político en sistemas multipartidarios y/o por el insuficiente desarrollo institucional y dotaciones de recursos humanos de las contralorías para llevar a cabo programas de evaluación de la gestión.

V. REFLEXIONES FINALES

El objetivo principal de este documento es sistematizar las principales reflexiones teóricas y evaluaciones empíricas que han surgido en los últimos diez años sobre el uso de los indicadores de evaluación del desempeño. Considerando que este instrumento se está aplicando, o se está comenzando a implementar, en la mayoría de los gobiernos de América Latina se destacan los principales elementos conceptuales, desafíos de implementación y pasos operacionales para la construcción de los indicadores. Los aspectos substanciales de estas temáticas que cabe subrayar son los siguientes:

1. La gestión pública ha evolucionado en las últimas décadas desde un modelo burocrático tradicional al enfoque por resultados. El nuevo modelo no se centra exclusivamente en los insumos del proceso ni en el control externo, sino que se enfoca en los impactos de la acción pública, donde lo relevante son las metas, los resultados, los indicadores de desempeño y los estándares comparativos de rendimiento. Los criterios orientadores tienen que ver con la planificación estratégica de los organismos públicos, el tipo de vinculación entre la asignación de recursos y el desempeño institucional, la transparencia del accionar del Estado, y, como corolario de lo anterior, la búsqueda del cambio de cultura organizacional de las entidades públicas.
2. Este proceso no está exento de dificultades, pues debe enfrentar obstáculos en las propias deficiencias actuales (pasar de una cultura de procedimientos a una cultura de resultados, orientada al usuario) y en las limitaciones externas (baja remuneración de los funcionarios y continuos cambios, que han impedido la emergencia de una estructura orgánica adecuada, con recursos humanos calificados y especializados).
3. La ubicación institucional de la evaluación de la gestión pública dentro del sector público depende de las características de cada país. No hay una única respuesta al tema de la ubicación institucional, pues lo importante es que exista la firme decisión política de hacer funcionar los sistemas de evaluación. Con todo, al tratarse de un instrumento fundamental de la gestión pública, es recomendable que la responsabilidad de esta función se sitúe en los organismos encargados de la planificación estratégica del Estado, cuyo vínculo con la Presidencia suele ser directo. Por añadidura, no parece apropiado entregar exclusivamente a los responsables del presupuesto la función de evaluación de resultados, pues éstos pueden transformarse en "jueces y parte" del proceso, con el consiguiente riesgo de confundir los objetivos de largo plazo de eficiencia y eficacia de las políticas públicas con las metas de corto plazo de ajuste fiscal.

4. La eficaz incorporación de estos nuevos sistemas de gestión al aparato público conlleva una serie de problemas y desafíos estratégicos que es preciso analizar, tanto en la fase de diseño como en la fase de implementación y evaluación de los mismos. La transición a la gestión por resultados ha presentado problemas de medición más allá de los esperados. Frecuentemente los servicios públicos en América Latina no tienen sistemas adecuados de información, lo que obliga a diseñar indicadores de resultados de acuerdo a la información disponible, la que no necesariamente se refiere a los factores críticos para la consecución de los objetivos estratégicos.
5. La selección y construcción de indicadores de evaluación del desempeño avanza sustantivamente cuando los organismos públicos son capaces de formular ejercicios de planificación estratégica que priorizan los recursos y la atención del mejoramiento de la gestión sobre aquellos productos que son claves para el cumplimiento de la misión institucional. De igual modo, en la etapa de monitoreo y seguimiento, la metodología de cuadro de mando integral o *balanced scorecard* permite interrelacionar en forma sinérgica los indicadores de desempeño para medir en conjunto los logros de los objetivos estratégicos desde el punto de vista de los usuarios, de la institución, del programa de gobierno, los procesos internos, la innovación y el aprendizaje.
6. Los esfuerzos de implementación de sistemas de evaluación del desempeño son costosos y consumen tiempo y energía. Además, la dinámica inercial de la asignación presupuestaria no siempre ofrece incentivos para seguir profundizando el sistema. En numerosos países la orientación a los resultados ha servido para modificar tangencialmente prioridades programáticas y modificar algunos procedimientos de trabajo, pero sólo ocasionalmente sus resultados se incorporan en las decisiones presupuestarias.
7. Los países anglosajones que llevan más de una década en la implementación de programas de gestión orientados a los resultados tienen una perspectiva más crítica que los primeros informes que documentaron las iniciativas de Nueva Zelanda, Australia e Inglaterra. En la actualidad, entre otras limitaciones, estos países reconocen que la transición a la gestión por resultados es tanto un problema de medición como un problema de cambio en la mentalidad a todos los niveles gerenciales. Estos gobiernos han reconocido que el enfoque de sus reformas públicas ha tenido un foco excesivo hacia la eficiencia y no tanto en la efectividad, con ausencia de vínculos claros hacia las políticas.
8. Los países de América Latina que están iniciando la implementación de iniciativas de gerencia pública, que contemplan el uso de los indicadores de evaluación del desempeño como una herramienta de medición de resultados y de mejoramiento de la gestión, deben considerar la visión crítica sobre las fortalezas y debilidades del proceso por parte de los países de América Latina y de la OCDE que llevan un camino recorrido con aciertos y errores.

Finalmente, es necesario señalar que los procesos de modernización del Estado y de cambio de cultura organizacional son de largo aliento. En los países en que estas reformas han tenido éxito, la asociación de la gestión orientada por resultados a avances sustantivos en técnicas de presupuestación plurianual ha fomentado la adopción de un enfoque de largo plazo en todas las esferas de gobierno. El principal objetivo de una gestión por resultados es entonces apoyar el proceso de formulación de planes y programas en una visión plurianual, centrando los esfuerzos hacia una adecuada asignación de los recursos públicos, fijando criterios tanto en el ámbito del gasto corriente como en los sistemas de inversión pública. La evaluación de los programas de gasto de capital que ejecuta o que contrata el sector público cobra una importancia estratégica, dado su impacto sobre el crecimiento económico de largo plazo y el desarrollo territorial.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Allen, Richard y Tommasi, Daniel, eds. (2001), "Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries", OECD, París.
- Arellano, David; Gil, José; Ramírez, José y Rojano, Ángeles (2000): "Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica.", Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de Trabajo 84, México.
- Banco Mundial (2003): "Getting Serious About Meeting the Millenium Development Goals: A Comprehensive Development Framework Progress Report", Washington D.C.
- ____ (1998): "Public Expenditure Management Handbook", Washington D.C.
- Blondal, Jon (2003): "Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Developments", en *Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, Serie Seminarios y Conferencias N°29*, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile. http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/9/LCL1949P/SYC_29.pdf
- CEPAL (1998): "El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos", *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas.
- Cunill, Sonia y Ospina, Nuria (2003): *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.
- Dirección de Presupuestos de Chile (2003): "Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2004, Documento Técnico".
- ____ (1995): "Guía para la Construcción de Indicadores de Desempeño en los Servicios Públicos".
- Guzmán, Marcela (2001): "Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño Transparencia y Mejoramiento de los Procedimientos para la Discusión Presupuestaria", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile.
- ____ (2003): "Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: la Experiencia Chilena", en *Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, Serie Seminarios y Conferencias N°29*, ILPES-CEPAL Santiago de Chile. http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/9/LCL1949P/SYC_29.pdf
- Haggard, Stephan (1995): "Reform of the State in Latin America", en *The challenges of reform: proceedings of an annual World Bank conference*, Burki, Edwards, y Aiyer (eds.), Washington, DC: World Bank.
- Hernández, Misael (2002): "Evaluación del desempeño de las organizaciones públicas a través de la calidad", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Lizana, Leoncio (2002): "ABC: Costeo Basado en Actividades", *Revista Gerencia*, Junio 2002.
- Kristensen, Jens; Groszyk, Walter y Bühler, Bernd (2002): "Outcome-focused Management and Budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, Vol 1, N°4, Paris.
- Mackay, Keith (1998): "Public Sector Performance: The Critical Role of Evaluation", World Bank Operations Evaluation Department.

- Marcel, Mario (1998): "Indicadores de Desempeño como instrumento de modernización en el Estado de Chile", *Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, N° 1, Vol. 2, Mayo, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2000): "Medición y Evaluación del Desempeño en la Administración Pública", Documento de Trabajo del MEF, Lima.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002 a): "Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2003: Anexo de Metas e Prioridades", Ley N° 10.524 de 25/7/2002, Brasil.
- (Ver en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/anexos/L10524-02-Anexoii.pdf)
- _____ (2002 b): "Avaliação Anual do Plano Plurianual: Relatório Anual de Avaliação do PPA - Exercício 2001", Brasil. Ver en <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/relavalppa2001/default.htm>.
- _____ (2000): "Primeira Pesquisa Nacional de Avaliação da Satisfação dos Usuários dos Serviços Públicos", Brasil. http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/PrimeiraPesquisaNacional.PDF.
- Mokate, Karen Marie (2001): "Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?" Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – INDES, Documento de Trabajo I-24, Washington D.C.
- Mora, Mario (2003): "El Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica", en *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.
- National Center for Public Productivity(1997): *A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government*, Rutgers University Press, New Jersey.
- New Zealand Treasury (2001), "Review of Evidence on Broad Outcome of Public Sector Management Regime", Treasury Working Paper 01/06, preparado por Murray Petrie y David Webber.
- Ormond, Derry y Löffler, Elke (1999): "Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?", *Reforma y Democracia*, N° 13, febrero 1999.
- Oró i Vendrell, Marc (2002): "Los instrumentos de gestión de la información como motor de cambio hacia una nueva administración pública", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Ruffner, Michael (2003): "Overview of Results-Focussed Management and Budgeting in OECD Member Countries", en *Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual*, Serie Seminarios y Conferencias N°29, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile. http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/9/LCL1949P/SYC_29.pdf
- Schick, Allen (1966): "The Road to Program and Performance Budgeting: the Stages of Budget Reform", *Public Administration Review*, vol. 26, Diciembre, American Society for Public Administration.
- _____ (2002): "¿La Presupuestación tiene algún futuro?", Serie Gestión Pública N°21, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile. <http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/6/LCL1736P/lcl1736e.pdf>
- Shack, Nelson (2003): "Indicadores de Desempeño en los Organismos Públicos del Perú", en *Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual*, Serie Seminarios y Conferencias N°29, ILPES-CEPAL Santiago de Chile. http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/9/LCL1949P/SYC_29.pdf

Turull, Jordi y Vivas, Carlos (2003): "El cuadro de mando integral en la administración pública: el caso del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès", ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

Wholey, Joseph y Newcomer, Kathryn (1989), *Improving Government Performance*, Jossey Bass Public Administration Series, San Francisco, California.

