

Responsabilización por el Control de Resultados

Mario Mora Quirós

La responsabilización por la introducción de la lógica de los resultados en la administración pública no debe ser abordada como un fin en sí mismo, sino como parte integral de la estrategia diseñada para promover la reforma y la modernización del Estado.

Al respecto, la experiencia internacional confirma que este mecanismo de responsabilización es efectivo en tanto exista una definición política clara sobre el rol del Estado y sus instituciones, como referencia para reconstruir una institucionalidad democrática estratégica y moderna que sea consistente no sólo con las exigencias de la economía global sino también con las aspiraciones sociales de largo plazo.

Si las políticas y los programas para apoyar la transformación del Estado carecen de sentido estratégico, y no se sustentan en una visión de conjunto y largo plazo de la sociedad deseada, sería prácticamente imposible impulsar un proceso de responsabilización por los resultados que sea sostenible y efectivo, tanto para la sociedad como para el gobierno. En efecto, no tiene sentido dedicar tiempo y recursos a la evaluación de instituciones públicas cuyo accionar -traducido en programas y proyectos- no corresponde ni a las prioridades del desarrollo nacional ni a las demandas de la sociedad. De igual manera, resultaría estéril centrar la atención en el diseño e implementación de instrumentos conceptualmente rigurosos y sofisticados, pero sin avanzar simultáneamente en el desarrollo de una cultura pública capaz de asimilar los cambios y garantizar su institucionalización.

El reto de promover la eficiencia pública no puede reducirse a un problema estrictamente gerencial y administrativista, ni mucho menos recurrir a la responsabilización por los resultados como una solución mágica y meramente instrumental. Es decir, la transformación del Estado como un proceso integral que busca niveles crecientes de eficiencia, tiene sentido sólo si las acciones ejecutadas conducen a un mayor bienestar social, reflejado en mejoras sostenidas en la calidad de vida de los individuos y las comunidades.

La experiencia internacional revela que la rendición de cuentas constituye una herramienta poderosa para apoyar el surgimiento de un Estado moderno, eficiente y flexible, siempre y cuando los programas de responsabilización estén articulados con el resto de los procesos que determinan una gestión pública integral. Su implementación supone voluntad política para impulsar reformas múltiples y simultáneas tendientes a modernizar el proceso presupuestario, los sistemas de control interno y externo, así como la administración general de los recursos públicos (humanos, físicos y financieros). Plantea también el desafío de redefinir el rol y las responsabilidades de todas las entidades que intervienen en la asignación, ejecución, control y evaluación de los recursos públicos, así como fortalecer los mecanismos que permiten la participación social en la fiscalización y el control del quehacer gubernamental.

En síntesis, un proceso de responsabilización por los resultados exige un cambio de actitud de los gobernantes, de los partidos políticos, de los jerarcas, de los funcionarios públicos y de los usuarios. Significa transformar la cultura pública y política, cambiando la forma de pensar, de actuar y de hacer las cosas.

Estas consideraciones generales sugieren que el potencial transformador de la responsabilización por los resultados reside precisamente en su capacidad para inducir cambios en el proceso de toma de decisiones, generando presiones para abandonar el modelo de gestión pública tradicional centrado en la administración de los recursos y la ejecución de actividades, y avanzar hacia un modelo renovado orientado por los resultados y la satisfacción de los usuarios.

El presente capítulo incluye una breve reflexión sobre las condiciones requeridas para impulsar un proceso de responsabilización por los resultados efectivo, que contribuya a la modernización del

Estado en América Latina.

I. Conceptos básicos y condiciones para su implementación

La responsabilización por los resultados en la administración pública se sustenta en la evaluación *expost* de las políticas y programas, como medio para medir su desempeño y ejercer la rendición de cuentas de los jefes y funcionarios públicos responsables, tanto de su ejecución como de los resultados obtenidos. Supone la contrastación de las metas establecidas (compromisos adquiridos) con los resultados finalmente obtenidos (logros), de manera tal que el grado de consistencia entre “metas” y “resultados” genera la información requerida para aproximar el nivel de desempeño del gobierno y de los gobernantes.

Aunque en principio la responsabilización por los resultados parece ser una tarea sencilla, en realidad se trata de un proceso complejo y de largo plazo, cuya consolidación requiere de decisión política y del apoyo de sucesivos gobiernos.

En todos los regímenes democráticos -aunque con diferencias de grado- el ordenamiento jurídico establece la obligación de los gobiernos de rendir cuentas ante la sociedad, tanto por el uso de los recursos públicos como por los resultados durante su gestión. Para los individuos y las comunidades, que depositan en el gobierno electo la confianza y el poder para conducir el desarrollo de la nación, la responsabilización por los resultados significa el derecho de la sociedad de pedir cuentas y de exigir a sus gobernantes el cumplimiento de sus promesas.

Este valor supremo de la democracia advierte que el ejercicio del poder por la mayoría no puede limitarse al día de las elecciones presidenciales, sino que se extiende a lo largo de todo el mandato gubernamental. En este sentido, la responsabilización por los resultados constituye un medio para rescatar y fortalecer el carácter democrático de las instituciones públicas, en tanto crea espacios para promover la participación social en el control y la fiscalización del gobierno. La capacidad de éste para diseñar y ejecutar políticas eficaces, así como para satisfacer en forma oportuna y eficiente las demandas sociales, constituye entonces el motor que impulsa el perfeccionamiento y la legitimidad del sistema democrático. Desde esta perspectiva, la responsabilización por los resultados incorpora la participación social como un medio para el perfeccionamiento de la democracia representativa.

Apoyo al más alto nivel político

Para promover la responsabilización por los resultados se requiere de voluntad y decisión al más alto nivel político, dado que la coordinación y conducción del proceso le corresponde al Poder Ejecutivo. Es decir, si bien el gobierno debe rendir cuentas ante la sociedad, es el mismo gobierno el agente principal del proceso de responsabilización, considerando que le corresponde desarrollar el marco legal e institucional requerido para su implementación. La responsabilización por los resultados se pone en práctica de arriba hacia abajo, creando una cadena de responsabilidades -efecto cascada- que involucra a los gobernantes, jefes, gerentes y funcionarios públicos.

Otros agentes de control, como pueden ser el congreso y la sociedad civil, se incorporan desde su propia perspectiva, y su función principal es garantizar la transparencia y legitimidad de la rendición de cuentas hecha por el gobierno, así como presionar por mejoras permanentes en el nivel de desempeño público. La evaluación *expost* y la medición del desempeño que da sustento a la responsabilización por los resultados, se realiza bajo la coordinación de funcionarios públicos y oficinas especializadas¹.

¹ La función de evaluación y las oficinas responsables, al margen del grado de descentralización del sistema adoptado, deben estar integradas al nivel político superior y tener acceso a información relevante sobre la estrategia de desarrollo y las políticas nacionales y sectoriales. Además, deben estar conformadas por equipos multidisciplinarios, con profesionales altamente calificados que tengan visión de conjunto y largo plazo, y capacidad analítica sobre la realidad del país, del gobierno y la sociedad.

Principales obstáculos

El apoyo político constituye una condición necesaria pero no suficiente. Usualmente, el inicio de un proceso de responsabilización por los resultados debe enfrentar tres problemas relacionados, los cuales se internalizan de manera diferente dependiendo de las características del marco institucional y del nivel de desarrollo del sistema democrático:

- La presencia de un modelo de gestión pública basado en una oferta institucional rígida y en la reproducción automática del presupuesto, en donde el gobierno y las agencias públicas centran su atención en la administración de los recursos, la realización de actividades y el control de la legalidad; y no en los resultados, la satisfacción de los usuarios y la eficiencia.
- Los gobiernos normalmente no cuentan con instrumentos para dar seguimiento y evaluar las políticas y programas públicos, situación que limita las posibilidades de promover un proceso de responsabilización transparente y sistemático, basado en información confiable y oportuna.
- La sociedad tampoco cuenta con mecanismos legales o administrativos para exigirle al gobierno resultados concretos y el cumplimiento de sus promesas, de manera tal que los ciudadanos y las comunidades quedan indefensos y sujetos a la buena voluntad de los gobiernos.

La situación descrita anteriormente se torna aún más compleja en las sociedades con un sistema democrático débil, un desarrollo institucional fragmentado y una cultura política muy pobre. En estos casos es común que los partidos políticos se presenten a las campañas electorales con programas de gobierno de carácter clientelista, mientras que la lucha por ganar las elecciones los lleva a proponer estrategias y programas sobredimensionados, utilizando como bandera la política social y la lucha contra la pobreza. Sin embargo, una vez que ganan las elecciones y asumen el poder, los gobernantes cambian de discurso y de estrategia, se olvidan de las promesas y compromisos adquiridos, y adoptan una posición cautelosa consistente con las tendencias de la economía mundial, en un esfuerzo por recuperar credibilidad ante la comunidad internacional².

El abandono de las promesas hechas durante la campaña electoral constituye una burla para los individuos y las comunidades, situación que provoca la pérdida de credibilidad y legitimidad de los gobiernos y los partidos políticos, erosiona el carácter democrático y la transparencia de los procesos políticos, y reduce la gobernabilidad en tanto anula la capacidad del gobierno para lograr acuerdos entre los distintos sectores sociales.

La rendición de cuentas tradicional no es democrática

Tradicionalmente, la rendición de cuentas que realizan los gobiernos -si es que lo hacen- se limita en la mayoría de los casos a un acto político -más bien publicitario-, en el cual presentan un informe general que incluye el recuento de las actividades realizadas durante el año, sin un hilo conductor que las integre y le dé sentido estratégico al quehacer gubernamental.

Es una responsabilización del tipo *memoria anual*, en donde el gobierno menciona las políticas, los programas, sus buenas intenciones y una lista interminable de “aparentes logros”, pero sin hacer referencia a los resultados concretos asociados a las actividades programadas y los recursos asignados. La posibilidad de encontrar una contrastación de metas y resultados es remota, mientras que la participación social en el análisis y reflexión del trabajo realizado por el gobierno es limitada o nula. En este contexto, la responsabilización por los resultados no es ni democrática ni transparente, considerando que rendir cuentas no implica señalar lo que el gobierno hizo o pudo hacer, sino más bien evidenciar en qué medida fue capaz o no de cumplir los compromisos adquiridos y las metas

² Estas prácticas, además de crear incertidumbre entre los agentes económicos en el corto plazo, han contribuido a erosionar la institucionalidad democrática y la legitimidad de los procesos políticos. El abstencionismo y el desencanto de la ciudadanía ante la política y los políticos, más que un mecanismo de veto ante el gobierno de turno, se ha convertido en un medio para legitimar los intereses específicos de grupos económicos fuertes y reducidos, los cuales terminan decidiendo el destino de las grandes mayorías.

propuestas.

Ante este panorama, conviene preguntarnos entonces sobre ¿cuáles son las condiciones requeridas para impulsar un proceso de responsabilización por los resultados que contribuya al fortalecimiento de la institucionalidad democrática?. Al respecto, es claro que la respuesta a esta interrogante implica incorporar tanto la visión de la sociedad como del gobierno, para evitar que la responsabilización se convierta en un acto unilateral y formal dominado por el gobierno y las agencias públicas. En efecto, la sociedad requiere de resultados concretos que respondan a sus necesidades, mientras que el gobierno debe generar esos resultados para ganar legitimidad y credibilidad ante los distintos sectores sociales y mejorar su capacidad para gobernar.

Creando las condiciones para una gestión pública basada en la responsabilización por los resultados

Desde la perspectiva del gobierno, la responsabilización por los resultados no puede limitarse al desarrollo de instrumentos para medir el desempeño público. El desafío fundamental consiste en abandonar el modelo tradicional centrado en la administración de los recursos públicos y sustituirlo por un modelo orientado hacia la satisfacción de los usuarios. Para ello, se requiere transformar y modernizar el proceso presupuestario en todas sus etapas: programación, ejecución, control y evaluación.

Lo anterior no implica que sin una reforma previa del sistema presupuestario sea imposible adelantar un programa de responsabilización por los resultados. Sin embargo, como se deriva del análisis de las experiencias regionales e internacionales, la prevalencia de un sistema presupuestario rígido termina por convertirse en un lastre pesado que impide el cumplimiento de los objetivos de los programas y las metas acordadas. También se corre el riesgo de que los instrumentos de evaluación del desempeño se conviertan en ejercicios académicos, tal vez conceptualmente rigurosos, pero sin capacidad real para mejorar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos.

Como política de Estado, la responsabilización por los resultados supone la consolidación gradual de un modelo de gestión pública flexible y creativo, que otorga a los responsables de los programas mayor libertad para tomar decisiones y administrar los recursos, así como mayor responsabilidad personal por los resultados obtenidos. La evaluación se incorpora como un instrumento de gerencia pública a lo largo de todo el proceso de gestión, pero el fin último de la responsabilización es mejorar del desempeño público y no la evaluación *ex post* como un fin en sí mismo.

Para avanzar en esta dirección, se requiere crear un ambiente propicio que garantice la integración dinámica de tres procesos que determinan el surgimiento de una cultura pública orientada por los resultados: *la programación*, para asegurar que la asignación de los recursos sea consistente con las prioridades nacionales y las demandas sociales; *la ejecución*, mediante la fijación de metas, el seguimiento de los programas y el establecimiento de controles selectivos para orientar la toma de decisiones; y *la evaluación*, como condición necesaria para medir el desempeño público en función de los resultados y poner en práctica la rendición de cuentas.

Aunque la articulación de estos procesos sugiere la simple realización de una secuencia lógica de actividades interrelacionadas, en realidad oculta una transformación política compleja que conduce a redefinir las relaciones Estado-sociedad. La responsabilización por los resultados puede interpretarse como un arma de *dobles filos*, en el sentido de que deja al descubierto los aciertos y los desaciertos del gobierno, evidencia las virtudes y las debilidades de los programas, y proporciona información sobre la eficiencia y la efectividad con que se utilizaron los recursos públicos.

Paradójicamente, en esta aparente contradicción reside su potencial transformador; es decir, en su capacidad para sacar la gestión pública de la clandestinidad, tornar más transparente el proceso de toma de decisiones, hacer visibles a quienes toman esas decisiones y son responsables de los resultados, así como generar información relevante para que la sociedad pueda valorar el desempeño del gobierno y sus gobernantes. En alguna medida, la responsabilización por los resultados constituye un signo de

madurez política, que advierte el nivel de desarrollo institucional y el grado de perfeccionamiento del sistema democrático.

Programación vinculada al presupuesto y a los resultados: base de una responsabilización efectiva

El éxito de la responsabilización por los resultados se inicia durante la etapa de programación presupuestaria. En ella se establecen las prioridades, se diseñan las políticas y los programas, se fijan las metas y se asignan los recursos correspondientes para su financiamiento. Para impulsar una rendición de cuentas efectiva, la vinculación entre políticas, recursos y metas debe reflejarse de manera clara y transparente en el presupuesto³.

La ausencia de mecanismos efectivos para articular las prioridades y los recursos conduce a legitimar un modelo de gestión pública dominado por la rutina y la inercia institucional. Sin una adecuada programación vinculada al presupuesto, la evaluación de los resultados y la medición del desempeño se convierte en un ejercicio irrelevante. Usualmente se considera que la evaluación *ex post* es de poca utilidad, argumentando que tiene un alcance muy limitado y que detecta errores cuando ya es demasiado tarde para enfrentarlos. Sin embargo, este aparente fracaso se explica por dos razones fundamentales: primero, la inadecuada programación de las políticas y los programas, y segundo, la ausencia de seguimiento durante su fase de ejecución.

Un modelo de gestión pública orientado hacia la responsabilización por los resultados, supone que cada agencia pública debe estar en capacidad de responder -a la luz de su propia misión institucional- una serie de preguntas esenciales que determinan su desempeño: ¿cuáles son los objetivos y las políticas que orientan su gestión?, ¿quiénes son los usuarios (beneficiarios) de los bienes y servicios que produce?, ¿cuáles son las necesidades de esos usuarios?, ¿cuáles son los programas estratégicos para satisfacer esas necesidades?, ¿cuáles son las metas anuales y plurianuales?, ¿quiénes son los funcionarios responsables de los programas?, ¿cuáles son los mecanismos para controlar su ejecución?, y ¿en qué plazo y con qué costo se prevé cumplir con las metas establecidas?. En fin, preguntas que apelan *al sentido común*, un elemento ciertamente escaso en las agencias públicas que centran su atención en la administración de los recursos.

Al orientar la gestión hacia el usuario, la responsabilización por los resultados puede incidir permanentemente en la asignación de los recursos públicos, y crea las condiciones para rescatar el presupuesto como la principal herramienta de gerencia pública. No obstante, esta programación estratégica vinculada al presupuesto también debe enfrentar algunos problemas, propios de los sistemas presupuestarios centrados en la administración de los recursos y no en los resultados: primero, el uso de métodos de programación basados en clasificaciones rígidas del gasto público, que no reflejan programas sino más bien la estructura institucional de las agencias ejecutoras; segundo, la limitada participación de los gerentes responsables de los programas públicos en su formulación, para quienes el presupuesto generalmente se convierte en dato externo que se reproduce en forma automática; y tercero, el excesivo centralismo que domina la ejecución presupuestaria y la limitada flexibilidad que tienen los responsables de los programas para tomar decisiones y administrar los recursos asignados.

Unido a lo anterior, el establecimiento de criterios de evaluación y de metas para evaluar el desempeño suele convertirse también en un *cuello de botella* durante la fase de programación. Aunque generalmente se cuenta con información para definir criterios e indicadores de evaluación, la capacidad institucional para cuantificarlos y establecer metas es muy limitada, en gran medida por la ausencia de registros históricos sobre la capacidad de producción y los costos asociados a los distintos bienes y servicios prestados por las agencias públicas.

En un modelo de gestión basado en la responsabilización por los resultados, el diseño de indicadores y el establecimiento de metas para evaluar el desempeño constituye un proceso de

³ Véase, Woods (1997).

aprendizaje simultáneo, gradual y flexible, que debe ajustarse a la capacidad institucional, la disponibilidad de información y la naturaleza de los programas públicos. En todo caso, como veremos más adelante, lo importante es que tanto el evaluador como el evaluado conozcan desde el inicio los criterios y las metas que servirán de referencia para medir el desempeño, teniendo presente que el perfeccionamiento de los mismos es un objetivo de largo plazo.

Aunque no existe un método de programación presupuestaria ideal, la responsabilización por los resultados enfrenta serias limitaciones en los países que se mantienen atados a sistemas presupuestarios rígidos⁴ y en donde las agencias ejecutoras no disponen de libertad para administrar los recursos asignados de acuerdo con las necesidades de los programas y las exigencias del entorno dentro del cual son ejecutados. Quizás uno de los hallazgos más importantes derivado del estudio de las experiencias internacionales, reside en que el auge reciente de la rendición de cuentas se sustenta en reformas legales integrales tendientes a modernizar los sistemas presupuestarios y la administración financiera del Estado. En la mayoría de los casos exitosos, estas reformas se basan en la delegación de mayor libertad y flexibilidad presupuestaria a la par de una mayor responsabilización por los resultados⁵.

Ejecución orientada por resultados: base de una gestión pública eficiente

La gestión pública no es un proceso lineal ni estático. La ejecución de las políticas y los programas se realiza en medio de un entorno socioeconómico cambiante y dinámico. Establecer prioridades, fijar metas y asignar los recursos, aun cuando las decisiones adoptadas sean coherentes, no conduce en forma automática a los resultados deseados. Por ello, la libertad y la flexibilidad para tomar decisiones es fundamental, tanto para enfrentar los riesgos como para aprovechar las oportunidades del entorno.

En un proceso de responsabilización por los resultados, considerando que durante la fase de ejecución se pueden registrar desvíos que amenazan el cumplimiento de las metas, los gerentes responsables intentarán mantener el control de los programas y de los recursos, incorporando el seguimiento como una herramienta útil para conocer el grado de avance, y estableciendo controles selectivos y estratégicos para garantizar el uso racional de los recursos. Con ello, se propicia la incorporación de la autoevaluación como una práctica interna de cada agencia ejecutora, quizás más poderosa que la misma evaluación *ex post*. En un modelo centrado en el manejo de los recursos, en donde los gerentes y funcionarios públicos reciben el salario y otros beneficios adicionales independientemente de los resultados y del nivel de desempeño, estas preocupaciones por la autoevaluación ni siquiera existen. Cumplir o no cumplir con las metas establecidas da lo mismo porque no tiene implicaciones futuras sobre el quehacer institucional.

En la etapa de ejecución se percibe con mucha más claridad la necesidad de transformar y modernizar los sistemas de control interno y externo. Los controles tradicionales han sido insuficientes para promover la eficiencia pública, considerando que su preocupación central ha sido el control de la legalidad y el cumplimiento de los procedimientos administrativos.

Al respecto, conforme el sector público se ha tornado más complejo y se han ido redefiniendo las relaciones Estado-mercado-sociedad, los controles tradicionales han perdido efectividad. La incapacidad de los sistemas de control para evolucionar a un ritmo adecuado ha degenerado en el establecimiento indiscriminado de normas y procedimientos, los cuales se han convertido en un obstáculo para la administración eficiente de los recursos. La multiplicidad y duplicidad de controles,

⁴ Los modelos tradicionales de presupuestación, basados en la clasificación funcional y por objeto del gasto, son irrelevantes para impulsar un proceso de responsabilización por resultados, precisamente porque no se reflejan programas concretos y la responsabilidad individual se diluye. En estos casos, el presupuesto centra la atención en los recursos y las agencias ejecutoras quedan atrapadas en medio de partidas presupuestarias rígidas que más bien limitan su gestión.

⁵ En el caso de Canadá, por ejemplo, los ministros tienen libertad para reasignar los recursos presupuestados, pero el desarrollo de nuevos programas depende de su capacidad para generar ahorros; mientras que los gerentes de programas pueden trasladar al próximo período fiscal hasta un 5% de los gastos operativos.

excesivos e irrelevantes, han contribuido a la conformación de aparatos públicos rígidos, fragmentados, dispersos y menos efectivos; contruidos sobre estructuras verticales poco funcionales. “Al intentar controlarlo prácticamente todo, nos hemos vuelto tan obsesivos con las normas según las cuales han de hacerse las cosas -regulando los procesos y controlando el gasto- que ignoramos los resultados” (Osborne y Gaebler, 1992:41).

A pesar de que la responsabilización por los resultados plantea el desafío de modernizar y simplificar los sistemas de control, la manifestación creciente de actos de corrupción ha provocado que las reformas en este campo se muevan en la otra dirección; es decir centrando la atención en la cantidad y no en la calidad de los controles. En efecto, en los países en donde la sociedad demanda luchar contra la corrupción, y persiste una confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la posibilidad de avanzar en el corto plazo hacia esquemas de control modernos es prácticamente imposible. Hablar de otorgar mayor libertad y flexibilidad en el uso de los recursos públicos podría resultar contradictorio, irracional e incluso antipopular.

Evaluación de los resultados: base de la rendición de cuentas

La evaluación del desempeño no puede ser un ejercicio frío e impersonal, de esos que conducen a la elaboración de reportes extensos que generalmente no son leídos. La medición del desempeño público constituye un espacio para aprender del pasado con el fin de mejorar la gestión futura.

El fortalecimiento de la función, y la capacidad evaluadora de los gobiernos, debe ser entendido como un proceso de aprendizaje para mejorar el desempeño y promover niveles crecientes de eficiencia en el largo plazo. La evaluación proporciona información adecuada para que las entidades aprendan constantemente de su gestión, utilizando los resultados para transformarse permanentemente. “Una entidad capaz de aprender es aquella que puede utilizar efectivamente la información sobre su propio desempeño en el pasado para mejorar sus pautas de acción en el futuro” (García, 1995).

En un proceso de rendición de cuentas los gerentes responsables de la ejecución de los programas deben ser capaces no sólo de reconocer los aciertos y desaciertos de su gestión, sino también de presentar explicaciones conscientes y razonadas -no excusas- sobre los factores que determinaron el éxito o el fracaso. La evaluación *expost* permite asimilar experiencias exitosas factibles de ser aplicadas en el futuro, así como evitar la reproducción automática del fracaso y la irracionalidad.

La evaluación *expost* constituye en realidad un medio para mejorar la gestión y no un objetivo ensimismado de la administración y de las agencias públicas. Por ello, la responsabilización por los resultados rescata la evaluación como un instrumento de gerencia pública y no sólo como una herramienta de control *expost*. Desde esta perspectiva amplia y dinámica, la evaluación adquiere una doble dimensión: por un lado apoya la toma de decisiones para cumplir con las metas establecidas y mejorar el desempeño, y por otro lado evalúa los resultados obtenidos con el fin de medir el desempeño y promover la rendición de cuentas de los jefes y funcionarios públicos⁶.

La práctica de *evaluar por evaluar*, como ha sido costumbre dentro de la administración pública, le resta credibilidad y desvirtúa el proceso de medición del desempeño público, convirtiendo la evaluación en un engaño para todos (Estado, sociedad, organismos financieros, etc.). Lo anterior no implica que debemos darle a la evaluación *expost* un carácter estrictamente policial y castigador, pero advierte la necesidad de desarrollar un sistema de incentivos renovado, en donde los beneficios que reciben los gerentes y funcionarios públicos estén vinculados a la eficiencia, la productividad, los resultados y el ahorro público⁷. Contradictorio y desconcertante resulta para los jefes y funcionarios

⁶ De acuerdo con los conceptos básicos que maneja la Oficina de Evaluación del BID, podemos hablar de evaluación *exante* en la etapa de programación, en el sentido de que contribuye al diseño de programas y proyectos factibles de ser evaluados. También podemos hablar de evaluación operativa durante la fase de ejecución, lo cual implica institucionalizar la autoevaluación como medida preventiva. Finalmente, podemos hablar de evaluación *expost* y evaluación de impacto, en la fase final de medición del desempeño.

⁷ Los sistemas presupuestarios tradicionales se sustentan en mecanismos perversos que castigan el ahorro público. Las

que trabajan inspirados en el servicio público, el hecho de que el gobierno no cuente con instrumentos para diferenciar entre el éxito y el fracaso. Pero es todavía más frustrante el reconocer que los sistemas de incentivos convencionales se sustentan en beneficios automáticos, permanentes y de aplicación general, otorgados con base en criterios absurdos como la antigüedad y la puntualidad, pero sin vincularlos a la eficiencia y al desempeño individual e institucional.

En la actualidad, la evaluación como instrumento de gerencia pública no está circunscrita exclusivamente al análisis *ex post*. Como señala al respecto la Oficina de Evaluación del BID, “la práctica actual considera a la evaluación como una actividad de tipo continuo que no sólo proporciona información correctiva a nivel de los proyectos, sino también un entendimiento de los problemas a nivel de programa, política y estrategia. Además, mientras más se aproxima la evaluación a la dimensión política, más se aleja de un enfoque cuantitativo y se acerca a uno cualitativo” (BID, 1997:2).

Participación social: base de la transparencia del proceso de responsabilización

La participación social en el control y fiscalización del gobierno es un requisito para garantizar la transparencia del proceso de responsabilización por los resultados. No tiene sentido avalar procesos de rendición de cuentas en donde las metas son establecidas unilateralmente por las agencias públicas, sin que existan mecanismos para asegurar que esas metas reflejen las necesidades de la colectividad, las prioridades nacionales, y los compromisos adquiridos por el gobierno ante las comunidades y los distintos sectores sociales.

La información relevante sobre las políticas, los programas, los objetivos, las metas y los responsables debe ser de dominio público, así como los resultados del proceso de responsabilización. Sin ello, la rendición de cuentas se transforma de nuevo en un ejercicio dominado por el gobierno. En una democracia, los gobernantes elegidos son responsables de su gestión, por eso la evaluación debe ser una herramienta útil tanto para los gestores públicos como para la ciudadanía.

Sin embargo, tampoco se trata de promover la participación social como un fin en sí mismo, sino más bien de incorporar la perspectiva del usuario en el proceso de toma de decisiones, de manera tal que el accionar gubernamental responda a las necesidades de la colectividad. El desafío fundamental consiste en desarrollar mecanismos modernos que garanticen una participación social inteligente, informada, relevante y oportuna. Para ello es necesario promover una mayor democratización de la información sobre los servicios públicos y el quehacer del Estado y sus instituciones.

II. Instrumentos de responsabilización en la experiencia internacional

En las últimas dos décadas, aunque con especial énfasis durante los años noventa, la responsabilización por los resultados ha cobrado relevancia dentro de la agenda política mundial, destacando los avances significativos logrados por los países industrializados⁸ como apoyo al proceso de transformación económica y de modernización del Estado.

Al respecto, aunque en la mayoría de los casos se trata de programas recientes, la sistematización y difusión de estas experiencias⁹, tanto en lo que respecta a sus virtudes como a sus debilidades, nos

agencias que logran alcanzar los resultados previstos con una menor asignación de recursos, no pueden disfrutar del ahorro generado sino que se les castiga con una asignación de recursos menor en el siguiente período fiscal. Estos mecanismos legitiman el despilfarro y la irracionalidad en el manejo de los recursos públicos.

⁸ La medición del desempeño público en los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés) surge como una preocupación a principios de los ochenta, debido a las bajas tasas de crecimiento económico y la necesidad de contener el ritmo de expansión del gasto público. Desde entonces, los programas para reducir el gasto público han estado acompañados de reformas legales y administrativas tendientes a mejorar la eficiencia y la efectividad de los recursos públicos, destacando el uso de la evaluación como instrumento para mejorar el desempeño público.

⁹ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la Oficina de Evaluación (EVO, por sus siglas en inglés), ha jugado un rol estratégico en América Latina como catalizador de las experiencias regionales y extra regionales. En este

permite conocer no sólo los aspectos conceptuales y las características de los instrumentos utilizados, sino también el contexto sociopolítico y económico que ha marcado el proceso de modernización del Estado.

Sin embargo, conforme los países industrializados avanzan en la medición del desempeño de sus agencias públicas y en el ejercicio de la responsabilización por resultados, su experiencia revela que *no existe un modelo ideal para la gerencia pública de una sociedad democrática* (OECD, 1997). Lo anterior implica que cada país debe adoptar los instrumentos y mecanismos de responsabilización y de medición del desempeño que mejor se ajusten a su propia realidad institucional, o los que más contribuyan al desarrollo de la institucionalidad deseada.

En la realidad no existe una receta ni un camino único para promover la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, evaluar el desempeño público y construir una institucionalidad más democrática y participativa. Aspectos como la inestabilidad macroeconómica y política, la calificación y disponibilidad de los recursos humanos, la calidad de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la madurez (evolución) de los partidos políticos, el liderazgo de los gobernantes, la capacidad de negociación del gobierno, el nivel de corrupción pública y privada, el grado de desarrollo y sofisticación de los mercados, el carácter democrático de las instituciones públicas, el grado de desarrollo tecnológico, la existencia de sistemas de información confiables y el nivel de educación de la ciudadanía, entre una gran diversidad de factores adicionales, ejercen influencia y determinan en última instancia la viabilidad, la transparencia y la efectividad del proceso de responsabilización por los resultados.

Es por ello que al analizar la experiencia internacional, lo que descubrimos es un conjunto de laboratorios sobre gestión pública moderna, en donde cada uno de ellos ha ido desarrollando su propia fórmula para promover la eficiencia, acercarse a los usuarios y moldear una institucionalidad democrática más participativa.

La posibilidad de aprovechar la experiencia acumulada por los países industrializados, por tanto, no depende de la capacidad para comprender la naturaleza de los instrumentos utilizados, sino más bien las condiciones del entorno, las decisiones tomadas, la evolución de los procesos, y en fin, todos aquellos detalles que muchas veces ignoramos pero que determinan en última instancia el rumbo de las grandes transformaciones económicas, sociales y políticas.

En la práctica, ninguno de los países se encuentra atado a un instrumento en particular. Al contrario, prevalece el uso simultáneo de mecanismos que se complementan y cuya interacción crea las condiciones para que la responsabilización por los resultados sea posible. Lo que difiere de un país a otro es la estrategia y el énfasis de estos instrumentos. Algunos países han optado por desarrollar sistemas de evaluación integrados (Canadá), otros han recurrido a la participación social y la democratización de la información como vector de cambio (Inglaterra), otros han enfatizado en el perfeccionamiento y modernización del sistema presupuestario y de control (Estados Unidos), otros en el desarrollo de indicadores de ejecución del desempeño (Australia), y otros en la inclusión de incentivos directos a la eficiencia y a la productividad (Nueva Zelanda).

Por tanto, no tiene sentido centrar la atención en la descripción de los instrumentos, cuya comprensión exigiría, en todo caso, de un análisis exhaustivo y específico que no constituye el objeto de esta investigación, sino más bien en comprender la naturaleza de los procesos impulsados. En este apartado se incluye primero una breve referencia sobre las tendencias de la reforma del Estado en los países industrializados, que han influenciado el proceso de responsabilización por los resultados. Posteriormente, se presenta una síntesis de las experiencias desarrolladas en Canadá, Inglaterra, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda.

sentido, destaca el trabajo realizado por EVO a partir de 1994, como respuesta a los acuerdos y conclusiones derivadas del Seminario Regional sobre Seguimiento y Evaluación en América Latina y el Caribe, auspiciado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) y el BID, en Quito (Ecuador), realizado en noviembre de 1993.

Tendencias que han influenciado el proceso de responsabilización

La evaluación del desempeño público y la responsabilización por resultados en los países industrializados -aunque con diferencias de grado- se sustenta en una serie de reformas administrativas y legales que han desarrollado un ambiente propicio para su implementación:

- *Un proceso de reforma del Estado que logra conciliar las políticas de ajuste fiscal y los programas de modernización del sector público.* Las medidas adoptadas con el objetivo de reducir o cerrar el déficit fiscal, lejos de supeditar los programas de modernización del sector público, se han apoyado en ellos. En este sentido, la responsabilización por los resultados constituye uno de los objetivos de un proceso mayor, dirigido a redefinir el rol estratégico del Estado y las relaciones Estado-mercado-sociedad¹⁰. Lo anterior ha sido posible en el marco de una estrategia de eficiencia de largo plazo, que ha desplazado el uso exclusivo de políticas de estabilización de corto plazo.

- *Visión estratégica del desarrollo y liderazgo político.* La reforma del Estado se integra dentro de una estrategia de desarrollo de largo plazo, que ha servido de referencia para impulsar un proceso de modernización gradual, sistemático, profundo y sostenido, logrando superar los cambios de gobierno. La presencia de un liderazgo político fuerte ha sido esencial para alcanzar acuerdos duraderos y comprometer los distintos sectores con las reformas requeridas y su implementación.

- *Un proceso orientado a los resultados, la satisfacción del usuario y niveles crecientes de eficiencia en la prestación de los servicios públicos.* Este compromiso no es retórico sino que se refleja en las reformas legales y administrativas, en las políticas de Estado y en programas específicos. La transformación del Estado se construye sobre principios y valores que coinciden con lo que Jean Quesnel (1997:5) define como *Gestión Pública para el Siglo XXI*, quien señala al respecto que "...el nuevo paradigma que se está desarrollando para inicio del próximo milenio se basa en: un enfoque sobre optimización de la calidad del servicio público, sensibilidad a la satisfacción de los beneficiarios, transferir responsabilidad para la innovación a los entes de gestión a todo nivel de una organización, e incrementar el sentido de responsabilidad en los agentes de la gestión pública por resultados"¹¹.

- *Centralización de la formulación de políticas y la asignación de recursos al más alto nivel político.* La coordinación de políticas ha cobrado relevancia como condición necesaria para garantizar que la gestión pública y el quehacer de las agencias ejecutoras sean consistentes con las prioridades del desarrollo nacional. Se aprecia una clara tendencia hacia la conformación de comités al más alto nivel político, en donde se centraliza la tarea de vincular las políticas con los recursos, potestad que no es exclusiva de los ministerios de hacienda o de finanzas¹². Esta modalidad de toma de decisiones compartidas ha contribuido a comprometer a los jefes no sólo con el sector bajo su responsabilidad, sino también en las estrategias y políticas nacionales.

- *Modernización del proceso presupuestario y descentralización de su ejecución.* Sobresale un desarrollo institucional sistemático tendiente a modernizar el ciclo presupuestario en todas sus etapas: programación, ejecución, control y evaluación¹³. En este campo predomina la iniciativa del Poder

¹⁰ La modernización del Estado se inserta dentro de un proceso de transformación económica consistente con las exigencias de la globalización, pero que no se reduce a la simple apertura de espacios para una mayor participación del sector privado. El fortalecimiento de la función reguladora del Estado constituye una prioridad que no es retórica, y destaca el desarrollo de una sólida capacidad institucional como condición previa para impulsar reformas vinculadas a los procesos de apertura, liberalización de mercado y privatización.

¹¹ Jean Quesnel en el año 1997 era el Director de la Oficina de Evaluación del BID.

¹² Este mecanismo ha permitido neutralizar el poder excesivo que generalmente se concentra en los ministerios de finanzas/hacienda. Las prioridades políticas y la asignación de los recursos se realiza al más alto nivel político.

¹³ En su libro *Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina*, Washington, BID, 1997, Humberto Petrei realiza un estudio detallado sobre la evolución del proceso presupuestario y de los sistemas de control interno y externo de los principales países industrializados, destacando los casos de Australia, Canadá, España, Estados Unidos de América, Nueva Zelanda, Reino Unido y Suecia. Esta investigación tiene la virtud de que brinda al lector y a los investigadores interesados en el tema de la responsabilización, un panorama detallado del entorno dentro del cual se realiza el proceso

Ejecutivo, el uso de métodos de programación dirigidos a vincular programas públicos, objetivos y resultados. Existe además una clara tendencia hacia la flexibilización de la ejecución presupuestaria en dos niveles. Por un lado, el Congreso aprueba partidas globales y otorga al Poder Ejecutivo mayor libertad para su asignación, pero sujeto a controles selectivos más estrictos¹⁴. Por otro lado, los gerentes responsables de los programas gozan de mayor libertad en la administración y la ejecución de los recursos asignados, sujetos al logro de metas predeterminadas (mayor responsabilización por los resultados). Destaca también el fortalecimiento de la capacidad institucional de los congresos en materia presupuestaria¹⁵, precisamente para no ser presa del Poder Ejecutivo.

- *Un sistema de control externo selectivo.* Las agencias responsables de ejercer el control superior de la hacienda pública dependen del Poder Legislativo y normalmente existe una estrecha coordinación entre ellas. El ejercicio de un control externo es selectivo y por muestreo, basado en la identificación de áreas de riesgo. Lo anterior ha liberado tiempo y recursos para dirigir su atención hacia el control de la eficiencia y eficacia de los recursos y las reformas institucionales.

- *El control interno como instrumento de gestión.* Se aprecia una tendencia hacia la consolidación de un modelo central independiente dentro del Poder Ejecutivo, responsable de coordinar las políticas generales, y la delegación de responsabilidad en los jerarcas para que desarrollen sistemas de control que se ajusten a las necesidades y particularidades de cada agencia y programa.

- *Participación social en el control del gobierno.* En este sentido, se busca promover una mayor transparencia en la gestión pública, garantizando el acceso de la población a información estratégica relacionada con la calidad de los servicios públicos, y fortaleciendo los mecanismos de participación social en la fiscalización y control de los programas públicos.

- *La medición del desempeño público y la responsabilización por los resultados.* La incorporación de mecanismos alternativos para evaluar los programas públicos, medir el desempeño y promover la responsabilización por los resultados. Incluyendo el desarrollo de incentivos para vincularlos a la eficiencia y la productividad. Este aspecto se analiza con más detalle en la siguiente sección.

Experiencias en los países desarrollados

El proceso evaluativo orientado a la medición del desempeño se presenta de diferente manera en los países estudiados. A continuación, una síntesis de los rasgos más relevantes en cada caso.

Canadá: una cultura de evaluación institucionalizada

En Canadá, la función de evaluación se institucionalizó en 1977 bajo la coordinación del Consejo del Tesoro, órgano responsable de dictar las políticas, directrices y normas que orientan el sistema de evaluación de programas públicos, además de supervisar su aplicación en todos los niveles de la administración pública¹⁶. Este proceso se realiza en estrecha coordinación con la Oficina del Auditor General, que depende del Poder Legislativo. Lo anterior implica el desarrollo de un sistema de evaluación construido a partir de una integración dinámica de las funciones de evaluación y auditoría para evitar duplicidades, definiendo claramente las competencias de cada una y estableciendo mecanismos de coordinación y cooperación entre ellas (Quesnel, 1997).

evaluativo y de su evolución. El análisis de la experiencia española adquiere importancia por la influencia que ha tenido en los sistemas presupuestarios y de control de los países latinoamericanos.

¹⁴ Por ejemplo, el establecimiento de límites cuantitativos al nivel de endeudamiento interno y externo, así como al déficit fiscal.

¹⁵ La mayor flexibilidad que se le otorga al Poder Ejecutivo exige que el Poder Legislativo sea capaz de analizar con propiedad la información que alimenta el proceso presupuestario.

¹⁶ El mayor impulso está asociado a las recomendaciones de la Comisión Lambert bajo el lema “deje a los gerentes manejar”, principio que dio origen a un fenómeno en el que las auditorías y las evaluaciones centraron su atención en la eficiencia operacional de los programas.

Desde entonces, Canadá ha logrado desarrollar una sólida capacidad institucional, apoyada en un proceso de descentralización del sistema de evaluación. En la actualidad, cada ministerio y agencia cuenta con una oficina especializada que realiza la mayoría de las evaluaciones de los programas, operando cada una según su propio plan de evaluación, que es aprobado por el Consejo del Tesoro. En 1983, la mayoría de las entidades había logrado institucionalizar el proceso de evaluación.

El sistema de evaluación de programas ha estado sujeto a evaluaciones periódicas, consolidándose a la vez como un proceso de aprendizaje continuo. A principios de los noventa se determina que el limitado enfoque hacia los resultados constituía una de sus principales debilidades y se impulsa un esfuerzo adicional que centra la atención en: el servicio y la disposición para atender las necesidades del cliente, la calidad y no la cantidad, la movilización de recursos del sector privado al sector público, los resultados y no los recursos-insumos, la descentralización y delegación de la autoridad, anticipar problemas mediante el seguimiento de la ejecución, y la prevención. El nuevo enfoque de resultados busca alcanzar metas de desarrollo evaluando el progreso y revisando en forma permanente y sistemática los objetivos propuestos.

En el marco del Programa *Public Service 2000*, se promueve una serie de reformas para renovar la organización y las normas administrativas, y sentar las bases para una administración pública moderna que contribuya a mejorar la competitividad. Se otorga a los gerentes de los programas mayor flexibilidad en el manejo de los recursos asignados, y se realiza una reorganización general del sistema de evaluación. Este esfuerzo se complementa con la aprobación de la Ley de Reforma de la Administración Pública (1992), reforma que significó una revisión profunda de la legislación canadiense sobre Administración Pública.

Canadá muestra un sistema de evaluación formalmente constituido e institucionalizado, con un sólido sustento legal, administrativo y operativo. La evaluación dentro del modelo canadiense se percibe no sólo como un mecanismo de responsabilización, sino también como instrumento para democratizar el acceso a la información. Un dato interesante que advierte la presencia de una cultura de evaluación que trasciende el ámbito público, lo constituye la conformación de la Sociedad Canadiense de Evaluación (SEC): una organización sin fines de lucro cuyo propósito fundamental es apoyar a los profesionales de la evaluación y dotarlos de las herramientas que necesitan para desarrollar su trabajo, y que cuenta en la actualidad con más de 1300 afiliados, entre quienes se incluyen funcionarios de las administraciones federales y provinciales, sector privado, profesores universitarios y miembros de otras organizaciones sin fines de lucro¹⁷.

Inglaterra: democratización de la información y derechos de los usuarios

Inglaterra muestra un proceso de evaluación menos estructurado que Canadá, que se inicia en los años sesenta por iniciativa de la tesorería. A partir de 1979, la responsabilidad de la evaluación y el seguimiento se delega en cada ministerio y agencia, bajo la coordinación de un equipo central.

En el marco de la Iniciativa de Administración Financiera (IAF), en 1983 se promueve la descentralización y transferencia de responsabilidad a los gerentes, la promoción de los trabajos de “Valor por Dinero” y la adopción de indicadores de ejecución. Los esfuerzos se centraron en promover una cultura de eficiencia, dando a los gerentes de los programas la responsabilidad de articular objetivos e insumos, utilizando los métodos que consideren convenientes. Este proceso estuvo complementado con evaluaciones propias y evaluaciones independientes contratadas a agencias externas.

En la década de los noventa se registra un cambio en el énfasis del proceso evaluativo, el cual se reorienta hacia la mejora continua de la calidad de los servicios, así como a la eficiencia y la productividad de los recursos humanos. Destaca el uso de dos mecanismos: la generación de información y educación a los usuarios para que presionen sobre la calidad y el establecimiento de

¹⁷ Un análisis más detallado sobre la experiencia canadiense se encuentra en Calvo (1997).

incentivos a la eficiencia vinculados a la responsabilización por los resultados. La motivación central del programa descansa en *la mejora en la calidad de “los servicios del público” y el orgullo de los funcionarios públicos que los proporcionan.*

En 1992 el gobierno introduce los *Citizen’s Charter* (Carta/Derechos del Ciudadano), instrumento que incorpora a la sociedad como sujeto activo del proceso de cambio. Sus objetivos son los siguientes: lograr que los servicios públicos respondan mejor a los deseos de los usuarios y aumentar su calidad; inspeccionar y auditar la provisión de los servicios; y brindar a los ciudadanos mayor y mejor información sobre éstos. Los *Citizen’s Charter* se construyen sobre los derechos del ciudadano, dándole a éste más poder, mayores posibilidades de elección y mecanismos para mejorar las alternativas, la calidad, la valoración y cuantificación de los servicios.

Los *Citizen’s Charter* se sustentan en los *principios del servicio público*, estableciendo que todo ciudadano tiene derecho de demandar¹⁸:

- *Estándares específicos en el lugar en que recibe el servicio*, incluyendo cortesía y asistencia adecuada del personal, puntualidad, compromiso y respuesta inmediata, expresado en tiempos mínimos de respuesta y de espera. Si las metas no se cumplen deben existir al menos estándares mínimos promedio de eficiencia.

- *Apertura*, en el sentido de que no deben existir secretos sobre la forma en que se manejan los servicios públicos, cuánto cuestan, quién es el responsable y si éstos están cumpliendo o no los estándares. Los funcionarios públicos no deben ser anónimos, excepto en aquellos casos en que su seguridad se pueda ver amenazada.

- *Acceso a información* completa, precisa, correcta sobre los servicios públicos, la cual debe estar disponible en lenguaje sencillo y comprensible. Las metas alcanzadas deben ser publicadas, con información completa de la auditoría y otros resultados obtenidos. Cuando sea posible, la información debe ser presentada en forma comparativa para emular la mejoría.

- *Elección* mediante la presencia de un sector público que debe ofrecer alternativas donde sea posible. Las personas afectadas por los servicios deben ser consultadas. Se debe tomar en cuenta de manera sistemática y regular el punto de vista del usuario acerca de los servicios que utiliza.

- *No discriminación* en la prestación de los servicios, los cuales deben ser ofrecidos a todos independientemente de la raza, género o condición social. Cuando se requiera, las publicaciones deben hacerse en el lenguaje de las minorías.

- *Acceso* a los servicios, de modo que éstos sean administrados para satisfacer la conveniencia de los consumidores y no del personal que los presta. Esto implica flexibilidad en las horas de apertura y en los horarios de atención al público cuando se hace mediante consultas telefónicas u otros medios de comunicación.

- *Obtener explicaciones y disculpas* cuando se registran problemas que afectan al usuario; éste tiene derecho de conocer las razones por las cuales no ha recibido el servicio bajo las condiciones establecidas. Implica un proceso de aprendizaje para evitar que los errores se repitan.

Para la implementación de los *Citizen’s Charter* se crearon una serie de mecanismos complementarios para dinamizar el proceso en la dirección deseada: *incentivos institucionales* para buscar la excelencia de los servicios evaluados, por medio de *Charter Mark Awards*, que se otorgan a las agencias que muestran calidad en los servicios y satisfacción del cliente; *publicaciones sobre calidad de los servicios*, a través del *Charter Quality Network*, para fortalecer el acceso de los usuarios a la información; *seminarios de capacitación sobre calidad* dirigidos a grupos de consumidores y comunidades.

A la par de los *Citizen’s Charter*, el gobierno impulsó un proceso de rendición de cuentas mediante la introducción del Código de Prácticas para la Información Oficial (1994). Este programa también se sustenta en el uso estratégico de la información sobre eficiencia y calidad de los servicios,

¹⁸ Un análisis más detallado se encuentra en Gutiérrez (1997).

con el fin de que el trabajo de las instituciones sea visible ante los ciudadanos. La sociedad tiene el derecho de conocer qué, cómo y quién lo hace. Los gerentes y funcionarios públicos deben rendir cuentas y están obligados a producir información y publicarla, dar explicaciones y, fundamentalmente, aprender del pasado para mejorar la gestión hacia el futuro en función de los usuarios.

Este ejercicio de rendición de cuentas, en aras de garantizar su transparencia, es fiscalizado por el Comité de Estándar de Vida Pública adscrito al Primer Ministro, órgano que se desempeña con total independencia funcional y coordina todo lo relacionado con los reportes de Rendición de Cuentas que deben presentar las agencias.

En síntesis, Inglaterra nos muestra un proceso en donde la búsqueda de la eficiencia y la calidad descansa en la democratización de la información como fuerza transformadora para garantizar *la institucionalización de valores que reflejan los derechos y las obligaciones, tanto de los usuarios como de los prestatarios de los “servicios del público”*.

Estados Unidos: la modernización sistemática del proceso presupuestario y de control

En Estados Unidos la evaluación comienza a cobrar relevancia en los años cincuenta, como respuesta a la preocupación por determinar los efectos de los programas sociales de la Great Society y de lucha contra la pobreza, impulsados por el Presidente Johnson. Este esfuerzo se sustenta en los trabajos previos realizados por el Departamento de Defensa con el fin de racionalizar el presupuesto y el gasto de sus programas en función del producto final y su contribución a los objetivos de la organización, utilizando el sistema conocido como Planning, Programming and Budgeting System (PPBS).

Desde entonces, las preocupaciones por la evaluación han estado estrechamente relacionadas con los esfuerzos por modernizar el proceso presupuestario y de control, reducir el déficit fiscal y racionalizar los programas sociales. Estados Unidos cuenta en la actualidad con uno de los sistemas de presupuesto y control mejor estructurados del mundo, con mecanismos eficientes para la asignación de los recursos, construido en el marco de una democracia estable y bajo la vigilancia de un sector privado altamente competitivo (Petrei, 1997).

En este campo, sobresale un proceso de desarrollo y fortalecimiento institucional impresionante. Podemos afirmar que el sistema de presupuesto y control (interno y externo) se ha institucionalizado como instrumento de gerencia y como parte integral de la cultura pública¹⁹. Ha sido un proceso de aprendizaje flexible, basado en la experimentación y la adaptación de instrumentos alternativos, entre los cuales destacan el Sistema de Presupuesto por Programas (1967), el modelo de Gerenciamiento por Objetivos (Management by Objectives, CBO, en 1973), el Presupuesto sobre base cero (Zero Base Budgeting, ZBB, en 1977); así como importantes reformas legales cuyo objetivo fundamental ha sido la reducción del déficit fiscal²⁰.

La función evaluativa se vio fortalecida en 1990 por medio de una nueva legislación (Chief Financial Officers Act) en la cual se establece que todas las oficinas federales deben adoptar medidas para medir el desempeño de sus programas y actividades, utilizando para ello indicadores sobre productividad, oportunidad y calidad. Sin embargo, es en 1993, con la aprobación de la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (Government Performance and Results Act, GPRA), que se da

¹⁹ En muchos países, el proceso presupuestario es percibido como una práctica rutinaria y no como la principal herramienta con que cuenta el gobierno para orientar su gestión y mejorar su desempeño. En la práctica, esto explica por qué los gobiernos, en forma gradual, han ido perdiendo el control del presupuesto, el cual ha quedado prácticamente en manos de la rutina y la inercia de las agencias públicas. Este problema es aún mayor en los países en donde los desequilibrios fiscales están a la orden del día y el manejo del presupuesto se encuentra centralizado en el Ministerio de Hacienda/Finanzas, generalmente atrapado en las preocupaciones del corto plazo relacionadas con la atención del déficit fiscal.

²⁰ Tiene especial relevancia, dentro de los esfuerzos de reducción del déficit, la aprobación de dos leyes complementarias: la Ley de Presupuesto Equilibrado (Balanced Budget Amendment, en 1985) y la Ley de Cumplimiento Presupuestario (Budget Enforcement ACT, BEA, en 1990).

un respaldo definitivo a la evaluación. Se establece en esta Ley la formulación de un presupuesto por programas y resultados, se orienta la gestión hacia los productos y no hacia los recursos, y se estimula la iniciativa de los gerentes a quienes se les brinda mayor libertad en el uso de los recursos y una mayor responsabilización por el cumplimiento de metas predefinidas y medibles²¹. El trabajo realizado por Estados Unidos, bajo la coordinación de la Oficina del Vicepresidente Al Gore, ha generado resultados realmente importantes en lo que respecta a la racionalización del gasto y la generación de ahorro público²².

Adquiere importancia la vigencia del Sistema de Monitoreo del Desempeño de Programas (PPMS), por medio del cual se genera información que contribuye a esclarecer los objetivos, la conexión entre estos objetivos y los recursos, mejorar los indicadores de desempeño, y que produce reportes para los gerentes sobre el grado de avance, los problemas identificados y sus repercusiones.

El PPMS y la evaluación realizada en el marco de la ley GPRA son procesos paralelos y complementarios. El PPMS proporciona una visión general sobre la evolución de los programas en el tiempo, aplicado especialmente a resultados que no pueden ser monitoreados mediante indicadores cuantitativos. Por su parte el GPRA profundiza en la forma en que los programas pueden contribuir a mejorar su ejecución, desde una perspectiva de futuro.

En general, Estados Unidos ha logrado construir una sólida capacidad institucional en materia de evaluación, aunque la evaluación sistemática de políticas y programas públicos se acentúa en la década de los noventa. Existe hoy una mayor conciencia en que el éxito de la gestión exige poner mayor atención a los resultados que a los recursos, para lo cual se requiere de una inversión permanente en el desarrollo de sistemas de información que permitan medir y vigilar el progreso de los programas y valorar su eficiencia, efectividad, repercusiones, sostenibilidad y equidad. La demanda de mayor responsabilidad se ve apoyada por el acceso creciente del público a la información sobre programas y prácticas de gestión innovadoras, tanto en el sector público como privado. No obstante, aunque este nuevo impulso se encuentra en plena fase de expansión, se considera que avanza en forma satisfactoria.

Australia: indicadores de desempeño y recursos humanos calificados

En los últimos años se han registrado avances significativos, destacando la integración de la evaluación de programas al proceso presupuestario y de control, y el uso de indicadores de desempeño.

Las bases de este desarrollo reciente se construyen en 1987, año en que se establece que todos los ministerios deben preparar planes de evaluación. Esta decisión permitió explorar la capacidad institucional e identificar las rigideces que podría enfrentar el proceso evaluativo. Este impulso adquiere relevancia en 1989 mediante la ejecución de un nuevo proceso presupuestario basado en una programación de mediano y largo plazo, y la adopción simultánea de criterios de seguimiento y evaluación de resultados. El proceso de evaluación contempla también la realización de estudios de eficiencia y productividad.

En el desarrollo reciente de la evaluación ha jugado un papel central el Consejo del Gobierno Australiano (COAG), instancia que coordina las reuniones de los jefes de gobierno y en la cual se inicia la discusión e implementación de reformas políticas de alcance nacional y que requieren de una cooperación estrecha de diferentes agentes y sectores. En una de las áreas de acción de este Consejo, denominada Roles y Responsabilidades, se desarrolla precisamente un programa para consolidar la evaluación como una práctica gubernamental. Destaca además el Comité Nacional de Monitoreo de la Gestión (GTE), que opera bajo la coordinación del COAG y está integrado por representantes de todos los estados y del gobierno.

El esfuerzo realizado a partir del año 1993 tiene dos dimensiones. Por un lado, la publicación de

²¹ Esta Ley establece que todas las oficinas federales deben presentar planes de fiscalización del desempeño conjuntamente con la elaboración del presupuesto del ejercicio fiscal. Asimismo, faculta a las oficinas federales a utilizar hasta el 1% de los presupuestos de los programas para medir su desempeño.

²² Véase, Gore (1997).

un conjunto de indicadores de eficiencia y eficacia sobre la ejecución de los programas de provisión de servicios, inicialmente en las áreas de capacitación vocacional, hospitales, servicios comunitarios, vivienda pública, policía, seguridad social y cárceles. Por otro, la identificación y análisis de reformas requeridas para mejorar la provisión de los servicios. La publicación de los indicadores provee una base amplia para que los ciudadanos comparen la efectividad de la educación, la salud y otros servicios generales que brinda el gobierno.

Ante el desafío de mejorar los servicios públicos australianos, el gobierno se propuso proveer a los servidores públicos un ambiente laboral de calidad, con incentivos para atraer y retener profesionales calificados y habilidosos, comprometidos con el proceso de mejoramiento continuo de los servicios. El gobierno parte del reconocimiento de que estas habilidades y un alto grado de profesionalismo constituyen la clave para implementar con éxito las políticas y los programas gubernamentales del futuro.

Unido a lo anterior, adquiere especial relevancia la introducción del Acta de Servicios Públicos (1992), documento que detalla el rol y la responsabilidad de los servicios públicos, a la luz de los cambios que ha experimentado el sector público. El Acta establece dos criterios básicos a partir de los cuales debe operar el sector público: primero, bases legales para que el Parlamento exprese los valores y la cultura del servicio público, y segundo, los mecanismos por medio de los cuales pueden ser implementadas las decisiones del gobierno. El Acta de Servicios Públicos se concibe como la base de una legislación responsable y específica para mantener estándares éticos y asegurar la medición pública.

El proceso impulsado en Australia otorga a la información un rol estratégico y transformador, insistiendo en la necesidad de que ésta sea confiable y oportuna, y haciendo referencia a la efectividad, eficacia, acceso y equidad de los servicios públicos. Sobresale también el tema de la administración financiera, particularmente la estrategia presupuestaria como mecanismo central para la asignación eficiente de los recursos y la toma de decisiones.

Nueva Zelanda: diseño de políticas y responsabilización en todos los niveles

En el proceso de transformación del Estado impulsado en Nueva Zelanda, la transparencia y la rendición de cuentas (en todos los niveles) constituyen en gran medida la clave del éxito de las reformas, y de la aceptación de las mismas por parte de la sociedad. Se sustenta además en una estrategia de eficiencia de largo plazo que sustituye las políticas tradicionales sesgadas hacia la estabilización de corto plazo, lo cual ha permitido impulsar una reestructuración radical y sostenida del sector público.

Al contrario de otros casos estudiados, Nueva Zelanda no cuenta con una estructura independiente para el proceso de evaluación de resultados, sino que se inserta dentro del proceso presupuestario y de control. En la búsqueda de la eficiencia pública, Nueva Zelanda centró su atención en el diseño cuidadoso de las políticas, la responsabilización en todos los niveles y mayores incentivos (mayor autonomía a los gerentes). En general, cada ministerio tiene libertad para utilizar los métodos que considere pertinentes para la evaluación de sus programas.

Desde 1984, el rumbo de la evaluación de resultados está estrechamente ligado a las reformas legales y administrativas que dan sustento a la modernización del ciclo presupuestario. En este sentido, destaca la tendencia hacia la creación de un mayor número de ministerios con funciones muy específicas, acompañada de una clara separación de las funciones de formulación de políticas, prestación de servicios y adquisición de insumos. Los ministros son responsables del diseño y cumplimiento de las políticas, mientras que la ejecución de los programas recae mayoritariamente sobre *funcionarios no políticos*²³, electos mediante un proceso competitivo en el que participan

²³ La Ley del Sector Público, aprobada en 1988, establece un nuevo sistema de administración de recursos humanos que elimina la inamovilidad de los gerentes y funcionarios de alto nivel, introduciendo la modalidad de contratos de mediano

personas del sector público y privado (Petrei, 1997). Posteriormente, con la aprobación de la Ley de Finanzas Públicas (1989), se fortalece la rendición de cuentas mediante el establecimiento de metas en todos los niveles, vinculadas a los objetivos de las políticas.

No se trata de un sistema perfecto ni exento de errores. La subjetividad en el establecimiento inicial de las metas puede ocultar ineficiencias, premiando el mínimo esfuerzo debido a la subestimación de las metas, o en su defecto, advertir debilidades inexistentes como consecuencia de metas sobrestimadas. Sin embargo, en su aplicación destaca la gradualidad como punto de partida, reconociendo que se trata de un proceso de aprendizaje que tiende a mejorar en el tiempo conforme se consolida la capacidad institucional.

III. Importancia de la responsabilización por resultados para la reforma del Estado en América Latina

Con la crisis de principios de los ochenta se inicia en América Latina un proceso de profundas transformaciones económicas, tendiente a ajustar su estructura productiva con las exigencias de una economía globalizada, marcada por las tecnologías de la información y las comunicaciones.

La adopción de un nuevo modelo económico, centrado en la apertura externa y la liberalización de los mercados, dejó al descubierto la necesidad de replantear la formulación de políticas públicas y abandonar el esquema proteccionista construido durante más de tres décadas. Dado que la inserción en los mercados internacionales se convierte en el motor del nuevo esquema de desarrollo, se hizo evidente que para alcanzar niveles crecientes de competitividad y mejorar al mismo tiempo el bienestar social, resultaba indispensable modernizar la estructura productiva y transformar el sector público, así como profundizar las reformas financieras y desarrollar un marco institucional transparente y flexible, con reglas del juego claras para todos los agentes económicos, sociales y políticos. Lo anterior significó para el Estado no sólo el reto de modernizarse a sí mismo, sino también el desafío de crear las condiciones necesarias para promover la reconversión del aparato productivo.

Desde entonces, la agenda política regional ha reconocido que esta nueva etapa del desarrollo en América Latina no puede lograrse sin una profunda transformación del Estado y sus instituciones públicas. Cobra relevancia no sólo el reto de redefinir el ámbito de acción del Estado, sino fundamentalmente la urgencia de avanzar en la construcción de un Estado moderno y redimensionado, con visión estratégica y de largo plazo, centrado en la satisfacción de los usuarios y en la eficiencia de los servicios públicos. Un Estado comprometido con el crecimiento económico y el bienestar social de las grandes mayorías, capaz de proteger los intereses de la colectividad y de promover sociedades latinoamericanas más solidarias, equitativas e integradas por las oportunidades.

Para avanzar en esta dirección, los países de la región han adoptado estrategias alternativas para reformar y modernizar el Estado, las cuales han estado ligadas -aunque con diferente intensidad- a los programas de estabilización macroeconómica (FMI), los programas de ajuste estructural (Banco Mundial) y los programas sectoriales (BID).

Desafortunadamente, los esfuerzos realizados hasta la fecha han sido insuficientes, debido fundamentalmente a que los programas para promover la modernización del Estado han quedado atrapados en medio de un escenario político complejo, caracterizado por la presencia de desequilibrios fiscales recurrentes, debates ideológicos ensimismados, y el impacto de crisis políticas y financieras en algunos países de la región.

En la mayoría de los casos, la modernización del Estado ha quedado supeditada a las políticas de ajuste fiscal y a los programas de privatización de empresas y servicios públicos, lo cual implica que las preocupaciones por disminuir el déficit fiscal y reducir el tamaño del aparato público fueron

plazo. Estos funcionarios son juzgados en función de los resultados obtenidos, y tienen libertad para administrar los recursos, incluyendo flexibilidad para contratar o prescindir de personal, y fijar salarios e incentivos sin mayores restricciones.

desplazando gradualmente las preocupaciones por la eficiencia y eficacia en el funcionamiento y el accionar gubernamental.

En términos generales, si bien los países de la región han tomado decisiones tendientes a redefinir el ámbito de acción del sector público, también es cierto que no han logrado avanzar simultáneamente - o por lo menos al mismo ritmo- en la búsqueda de niveles crecientes de eficiencia en la prestación de los servicios públicos. A pesar de la mejora relativa observada en las finanzas públicas de la región, la mayoría de los gobiernos ha perdido credibilidad ante la ciudadanía, su capacidad real para gobernar se ha visto deteriorada considerablemente, el nivel de bienestar social de las grandes mayorías no ha mejorado, mientras que las manifestaciones de actos de corrupción pública advierten el peligro de que tanto la sociedad como el gobierno pierdan el control de sus propias instituciones.

En términos de gestión pública, los gobiernos han sido presa de sus propias decisiones²⁴, considerando que las políticas de ajuste fiscal y los programas de privatización han sido insuficientes para inducir la modernización del Estado. Al contrario, las políticas aplicadas han provocado un desgaste institucional sin precedentes, afectando no sólo la prestación de los servicios públicos sino también la capacidad de los gobiernos para mantener la visión de conjunto y orientar la transformación económica requerida en el marco del proceso de globalización.

El nuevo Estado latinoamericano, impulsado a la luz del modelo de apertura externa y liberalización, en principio redimensionado en tamaño y en funciones, continúa siendo en esencia tan rígido y burocrático como el Estado que prevalecía durante el modelo anterior. Los esfuerzos de modernización han sido aislados y de carácter parcial, y se han concentrado en la transformación de las agencias públicas vinculadas al sector financiero, al comercio exterior y a la prestación de servicios de infraestructura de apoyo a la producción (puertos, aeropuertos, energía y telecomunicaciones). Por su parte, los esfuerzos de modernización de la institucionalidad en los sectores sociales y en áreas relacionadas con la justicia, el ambiente, y asuntos de gobierno y administración, se han centrado en la aprobación de reformas legales que no han estado acompañadas de un adecuado desarrollo institucional -ni de recursos- que garantice su implementación. Las estrategias adoptadas para su modernización, aunque han sido amplias y coherentes en su concepción, en su fase de ejecución han quedado atadas a criterios estrictamente fiscales e ideológicos.

Al respecto, en palabras de Osborne y Gaebler (1992:19), “ni el liberalismo tradicional, ni el conservadurismo tradicional tienen mucho que decir respecto de los problemas con que se enfrentan hoy nuestros gobiernos. No resolveremos nuestros problemas gastando más o gastando menos, creando nuevas burocracias públicas o “privatizando” las burocracias existentes. Según el momento y el lugar, necesitamos gastar más o gastar menos, crear nuevos programas o privatizar funciones públicas. Pero para que nuestro gobierno vuelva a ser eficaz tenemos que *reinventarlo*”. Lo anterior adquiere especial importancia para América Latina, considerando que en la mayoría de los casos la reforma del Estado no se sustenta en una estrategia de eficiencia de largo plazo.

En la actualidad, aunque puede afirmarse que las finanzas públicas de la región han experimentado progresos significativos, existen dudas sobre la sostenibilidad de los resultados obtenidos. Como indica CEPAL (1998:8), “tampoco puede decirse que los problemas fiscales de la región se hayan resuelto y que se trata, simplemente, de persistir en la actual actitud por un tiempo razonable. Por el contrario, múltiples problemas y crisis coyunturales -en muchos casos limitadas en su intensidad, y a la postre controladas, pero crisis al fin- dan la impresión generalizada de fragilidad”.

Por otro lado, incluso en aquellos casos en donde ha sido posible vincular las políticas de ajuste fiscal y los programas de reforma del Estado, han prevalecido enfoques sesgados hacia la modernización del marco legal y organizacional como un fin en sí mismo, pero sin adelantar reformas

²⁴ En materia de empleo público, por ejemplo, la aplicación de programas de movilidad laboral voluntaria provocaron en muchos casos un desgaste institucional no previsto, debido a la desincorporación del personal más calificado y con opciones de integrarse casi automáticamente al sector privado. Estos programas, ejecutados con el apoyo de organismos internacionales, buscaban simplemente reducir la planilla.

simultáneas para transformar la cultura y la dinámica interna de las instituciones. Los esfuerzos se han centrado en modernizar el entorno dentro del cual opera el Estado y no en la modernización de la institucionalidad pública, entendida como el proceso de toma de decisiones²⁵. La transformación del Estado, desde esta perspectiva restringida y estática, es concebida como un proceso de producción de leyes y estructuras organizativas, bajo el supuesto de que su existencia conduce en forma espontánea a mejorar la eficiencia y la eficacia.

Hoy tenemos que reconocer que a pesar de las reformas impulsadas, los resultados favorables han sido aislados y de carácter parcial. La eficiencia y la eficacia del Estado continúa siendo una deuda de los gobiernos ante las sociedades latinoamericanas.

La realidad no se puede ocultar. El nuevo milenio nos muestra una América Latina que ha retomado con esperanza el camino de la democracia y la paz social, pero que se mantiene atada a la pobreza, las brechas geográficas y la exclusión social. Una América Latina que ha avanzado muy poco en materia de equidad y redistribución de la riqueza, y en donde el crecimiento económico, contrario a lo esperado, no ha conducido a mejorar el nivel de vida de las grandes mayorías. Una América Latina en donde los gobiernos han perdido credibilidad y legitimidad ante la sociedad, no sólo por la manifestación creciente de actos de corrupción sino también por la limitada capacidad para atender oportunamente las demandas sociales. Una América Latina en donde la eficiencia y la eficacia del gasto social es baja, mientras que la calidad y acceso real a los servicios continúa deteriorándose. Una América Latina en donde prevalecen sectores públicos engorrosos, burocráticos y rígidos, con manifestaciones aisladas de eficiencia y progreso.

Ante este panorama, la responsabilización por los resultados podría convertirse en un instrumento valioso para reorientar el proceso de modernización del Estado en América Latina, considerando que el problema de la eficiencia y la eficacia del Estado no reside exclusivamente en qué hace o qué no hace el Estado, sino más bien en cómo lo hace. En efecto, durante mucho tiempo los programas de modernización del Estado han enfatizado en “los fines” y no en “los medios”.

La construcción de una nueva gestión pública en América Latina continúa siendo una prioridad dentro de la agenda política regional. Como se indicó en el capítulo inicial, la responsabilización por los resultados tiene el potencial necesario para romper la inercia del modelo de gestión pública basado en una oferta institucional rígida, vinculada a la reproducción histórica del presupuesto. Es decir, romper con un modelo burocrático en donde el nivel de desempeño institucional está determinado por su capacidad para gastar y no por su capacidad para producir.

En este contexto, la responsabilización por la introducción de la lógica de los resultados en la administración pública constituye un medio para reorientar las estrategias de transformación del Estado en América Latina, de manera que los esfuerzos de modernización sean medidos en términos de la capacidad real del Estado para atender en forma oportuna y eficiente las demandas de los distintos sectores sociales, y no en función de la magnitud del déficit fiscal y el tamaño del aparato público.

No obstante, la incorporación de la responsabilización por los resultados en la administración pública latinoamericana podría contribuir al logro de un conjunto de objetivos relacionados, esenciales para mejorar la eficiencia y el desempeño público:

- Rescatar y fortalecer la capacidad del Poder Ejecutivo para mantener la visión de conjunto y de largo plazo, tanto del país como del gobierno, garantizando que el accionar de las distintas instituciones públicas sea consistente con las demandas sociales y las prioridades del desarrollo nacional.
- Evolucionar hacia un modelo de gestión pública renovado, en donde el desempeño individual e institucional esté determinado por los resultados obtenidos y no por la administración y el manejo de los recursos. La rutina y la inercia se apoderan de la gestión pública en tanto la dinámica interna de las instituciones permanece atada a la realización de actividades que se ajustan más a las necesidades de

²⁵ Véase, Mora (1998).

los funcionarios que a las demandas de los usuarios.

- Profundizar y redefinir las reformas legales y administrativas requeridas para modernizar el proceso presupuestario en todas sus etapas: programación, ejecución, control y evaluación. Lo anterior adquiere especial importancia considerando que las reformas impulsadas, en la mayoría de los casos, han estado orientadas a mejorar la eficiencia en la administración financiera del Estado en función de los recursos y no en términos de los resultados y la satisfacción de las necesidades sociales²⁶.

- Transformar los sistemas de administración de recursos públicos (humanos, físicos y financieros), de manera que la asignación de los recursos y la toma de decisiones se realice en función de los resultados (metas) y las necesidades sociales. Asimismo, redimensionar los sistemas de incentivos de manera que los incentivos individuales e institucionales estén vinculados a la eficiencia, la productividad, la satisfacción de los usuarios y el ahorro público.

- Promover el fortalecimiento y desarrollo de mecanismos que garanticen la participación creciente de la sociedad civil en el control y fiscalización del quehacer gubernamental. En los últimos años, la sociedad civil organizada se ha incorporado gradualmente en la ejecución de programas y proyectos financiados con recursos públicos, pero su capacidad para exigir resultados al gobierno y garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos continúa siendo muy limitada.

- Fortalecer y renovar el carácter democrático del Estado y las instituciones públicas, considerando que la pérdida de legitimidad y credibilidad de los gobiernos de la región se origina en su limitada capacidad para obtener resultados concretos que satisfagan las necesidades de los distintos sectores sociales.

- Luchar contra la corrupción y el manejo indebido de los recursos públicos, estableciendo mecanismos de gestión transparentes para que los jefes, los funcionarios públicos y las agencias ejecutoras -ya sean públicas o privadas- sean responsables por los resultados obtenidos. Históricamente, el énfasis del control y la evaluación ha estado orientado a garantizar que los recursos sean utilizados de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos, independientemente de los resultados. Esta situación se aprecia de manera especial en el caso del sector social, cuyos esfuerzos por canalizar recursos adicionales se contraponen a los bajos niveles de eficiencia y eficacia, reflejados en mejoras marginales e insostenibles.

- Renovar la aplicación y el alcance de los otros mecanismos de responsabilización, cuya efectividad ha sido limitada por la ausencia de información oportuna referida a los resultados de la gestión pública y no sólo al manejo de los recursos públicos. La responsabilización por la lógica de los resultados constituye un medio para redimensionar la capacidad de control político que ejercen los parlamentos, los órganos de control externo y la sociedad civil en su conjunto.

Dentro de este contexto general, y a la luz de las experiencias internacionales más exitosas, la evaluación del desempeño público vinculada a la responsabilización por los resultados, constituye un mecanismo -entre otros- que podría contribuir a replantear el proceso de modernización del Estado en América Latina, orientando los esfuerzos hacia la satisfacción de los usuarios y la búsqueda de niveles crecientes de eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

IV. Experiencias recientes en América Latina

En materia de responsabilización por los resultados, América Latina muestra en general un desarrollo limitado y lento, a pesar de que en los últimos años se han registrado experiencias valiosas en distintos países de la región.

La evaluación del desempeño público y la rendición de cuentas no ha sido una práctica común en

²⁶ En muchos países de la región, la mejora en las finanzas públicas y la reducción del déficit fiscal se ha sustentado en la aplicación de recortes indiscriminados del gasto social y en el sacrificio de la inversión pública, situación que ha provocado el deterioro en la cobertura, la calidad y el acceso a los servicios públicos, lo que ha afectado de manera especial a los sectores sociales de más bajo ingresos y más vulnerables.

la administración pública latinoamericana. Predomina un modelo de gestión pública entendido como un ejercicio de administración de recursos y no como un proceso de producción de bienes y servicios, caracterizado además por bajos niveles de eficiencia y eficacia, así como la vigencia de sistemas presupuestarios y de control excesivamente rígidos y centralistas. El seguimiento y la evaluación -si es que se realizan- responden a un enfoque financiero-contable vinculado a la ejecución y la liquidación presupuestaria, orientado hacia el control de la legalidad y de los procedimientos administrativos. La evaluación *expost*, como práctica, se relaciona principalmente con proyectos de inversión financiados con recursos externos, aunque su aplicación tampoco conduce a un ejercicio de responsabilización por los resultados. Estas evaluaciones constituyen más bien un requisito impuesto por las agencias financieras, y su impacto sobre la dinámica institucional es prácticamente nulo. En general, la evaluación ha sido entendida como un mecanismo de control externo y no como una herramienta gerencial para la toma de decisiones.

Afortunadamente, este panorama comienza a cambiar durante la década de los noventa, período en el que la medición del desempeño público y la responsabilización por los resultados cobran relevancia dentro de la agenda política latinoamericana y en los foros regionales sobre reforma y modernización del Estado.

En la actualidad es posible identificar un conjunto de programas innovadores que constituyen una plataforma sólida para promover una cultura pública orientada a los resultados. Sin embargo, se trata de experiencias recientes cuyos resultados son de carácter parcial y deben ser abordados con cautela. En la mayoría de los casos, su implementación se encuentra inmersa en medio de sistemas presupuestarios rígidos que impiden canalizar el esfuerzo de evaluación del desempeño hacia un verdadero proceso de responsabilización por los resultados. Por ejemplo, mientras que en principio los países han adoptado un sistema de presupuesto por programas, en la realidad parte importante del presupuesto continúa reflejando una clasificación funcional-programática que responde a la estructura organizacional.

Aunque los avances han sido significativos, todavía no se aprecia en los casos estudiados un proceso de evaluación del desempeño sistemático y continuo. En efecto, son programas aislados cuya existencia no conduce a un ordenamiento automático y articulado de las etapas de programación, ejecución y evaluación. Como veremos más adelante, la experiencia chilena es la que más se acerca a este escenario ideal, aunque también requiere de reformas adicionales para consolidar un ordenamiento integral y sostenido de la administración financiera y de las finanzas públicas.

Las experiencias latinoamericanas durante la década de los noventa podrían interpretarse como un proceso de sensibilización y de desarrollo de capacidades institucionales, que sin duda son aspectos esenciales para orientar la reforma del Estado en América Latina.

A continuación se presenta una síntesis de las experiencias desarrolladas en algunos países de la región, específicamente en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica. Este apartado se limita a presentar la naturaleza y el alcance de las distintas experiencias, considerando que un análisis exhaustivo requeriría en cada caso de una investigación específica. Tampoco se pretende analizar la totalidad de los esfuerzos en materia de modernización del Estado. En todo caso, como veremos en este apartado, la experiencia acumulada por los distintos países de la región debe ser entendida como un proceso de aprendizaje incipiente, en donde el desarrollo de los modelos y la existencia de proyectos, si bien no garantizan los resultados deseados, advierten la incorporación de la responsabilización por los resultados como un mecanismo transformador para avanzar en la construcción de un Estado más estratégico, flexible, moderno y concertador.

Argentina: un sistema de evaluación de programas sociales

La aprobación de una nueva Ley de Administración Financiera (1993) preparó el terreno para promover cambios institucionales tendientes a racionalizar el uso de los recursos públicos, facilitar el logro de los equilibrios financieros y desarrollar sistemas de información para fortalecer la toma de decisiones. Se establece, como parte del proceso presupuestario, la responsabilidad de cada agencia

pública de incorporar los criterios de economía, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, así como la responsabilidad de desarrollar sus propios mecanismos de seguimiento y evaluación del gasto.

Estas preocupaciones se recogen en la reforma constitucional de 1994, año en que la Dirección de Evaluación Presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto comenzó a desarrollar y utilizar indicadores para medir la gestión del gobierno. Sin embargo, este esfuerzo se ha visto limitado por el hecho de que no existe un verdadero presupuesto por programas.

En el caso de Argentina, conviene destacar el diseño e implementación del Sistema de Información Social, Monitoreo y Evaluación de Proyectos Sociales (SIEMPRO). Su estudio adquiere especial interés dado que en el sector social la mayoría de los países de la región están urgidos de reconstruir una institucionalidad pública moderna, más democrática y efectiva, capaz de enfrentar la pobreza, las brechas geográficas y la exclusión social.

El SIEMPRO es un programa a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, instancia creada en 1994 como una dependencia de la Presidencia de la República, con el objetivo de desarrollar un Sistema Nacional Integrado de Políticas Sociales.

Este sistema, que ha contado con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial, tiene los siguientes objetivos: promover un cambio en la orientación y gerencia de los programas sociales; desarrollar e institucionalizar un sistema de gestión integral de programas sociales orientado a los resultados; divulgar experiencias, brindar asistencia técnica y capacitar a los organismos nacionales y provinciales del área social; así como incorporar a las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil.

El SIEMPRO está construido sobre un esquema organizacional muy bien estructurado. Cuenta con dos niveles complementarios: uno nacional, a cargo de una Unidad Ejecutora Central, y un nivel provincial, a cargo de las Agencias Provinciales. La Unidad Ejecutora Central cuenta con una Gerencia de Información, una Gerencia de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, y una Gerencia de Capacitación y Transferencia; cada una de ellas con objetivos, actividades y productos claramente definidos²⁷.

La Gerencia de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales constituye el corazón del sistema. Su actividad gira alrededor de la *Gestión integral de programas sociales orientada a los resultados*, una metodología que supone la articulación de los procesos de planificación, ejecución y evaluación de los programas sociales, en aras de obtener resultados concretos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida y el bienestar de la población meta. En palabras de Novacovsky y Carpio (1998), "...la gestión pública por resultados es un cambio en la concepción de funcionamiento del Estado para medir resultados en función de demandas satisfechas y de problemas resueltos. En el campo de las políticas sociales estos resultados remiten al logro de equidad y a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social".

La gestión de los programas sociales se concibe como un proceso continuo que integra la evaluación como una actividad permanente, con el fin de conocer el grado de avance, generar información para la toma de decisiones, verificar los resultados obtenidos y valorar su impacto sobre los beneficiarios. Incorpora el monitoreo en dos modalidades complementarias: por un lado, el automonitoreo, que es responsabilidad de cada agencia ejecutora, y por otro lado, el monitoreo estratégico realizado por la Gerencia de Monitoreo y Evaluación. La selección y el diseño de indicadores es asumido como un proceso de aprendizaje flexible, que incluye indicadores de proceso, de producto, de cobertura y de resultados, a partir de la información disponible.

En general, el SIEMPRO se sustenta en un enfoque conceptual sólido, que además brinda especial atención al desarrollo de sistemas de información, la diseminación de experiencias y la

²⁷ Para un análisis detallado de la estructura del SIEMPRO y las funciones de cada una de las unidades que lo integran, véase, SIEMPRO (1997).

capacitación (talleres, seminarios, cursos, etc.).

Entre los principales resultados, encontramos por ahora la consolidación de un sistema de información sofisticado que incluye bases de datos sociales, metodologías sobre focalización, georreferenciamiento, encuestas de desarrollo social, asistencia técnica e indicadores sociales. Este esfuerzo por la centralización de la información es de esperar que contribuya a reducir la dispersión que generalmente enfrentan los tomadores de decisiones vinculados al sector social. Asimismo, la construcción de una sólida capacidad institucional para renovar la formulación de políticas sociales y el gerenciamiento de los proyectos. Lo anterior se refleja en los servicios de asistencia técnica, el desarrollo de metodologías y financiamiento para la formulación y aplicación de sistemas de monitoreo y evaluación²⁸; en la implementación del Sistema Integrado de Monitoreo (SIM), por medio del cual se registra información trimestral y anual sobre las distintas actividades de los programas, así como un programa permanente de capacitación, tanto al nivel nacional como provincial²⁹. Sobresale, además, el proceso de transferencia hacia las agencias o Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP), que integran la red del SIEMPRO.

En este contexto, SIEMPRO marca el inicio de un esfuerzo serio a nivel nacional, que busca institucionalizar la gestión integral de programas sociales orientada a los resultados. Sobresale por su solidez conceptual, una estructura organizativa funcional, la incorporación de la evaluación como una herramienta de gestión a lo largo de todo el ciclo de los proyectos, así como la relevancia que se le ha otorgado al desarrollo de una nueva institucionalidad social.

En el futuro, el SIEMPRO podría enfrentar algunas situaciones que eventualmente debilitarían su consolidación en el largo plazo. Primero, la ausencia de un sistema de incentivos articulado a la evaluación de los programas sociales, aspecto central para completar el proceso de responsabilización. Segundo, que no existe evidencia de que esta nueva capacidad gerencial esté articulada a un proceso simultáneo para enfrentar la dispersión institucional y la duplicidad de funciones y programas, elementos que tienen un impacto sensible sobre la eficiencia y eficacia del gasto social. Tercero, el reto de profundizar la modernización del proceso presupuestario, para garantizar que la evaluación de los programas se sustente en una adecuada vinculación de políticas y recursos.

Brasil: hacia una administración pública gerencial

La reforma constitucional de 1988 creó las condiciones para introducir cambios sustantivos en la dinámica de la administración financiera y las finanzas públicas de Brasil. En este proceso el Congreso logró una mayor cuota de poder en el manejo presupuestario, toda vez que la ley de presupuesto remitida por el Poder Ejecutivo para su aprobación debe estar acompañada de lineamientos en materia presupuestaria y de lineamientos generales sobre control, evaluación y rendición de cuentas. Desafortunadamente, los cambios en el entorno político, los desequilibrios macroeconómicos y, más recientemente, el impacto de las crisis financieras, han debilitado la consolidación de los programas ejecutados para reorientar la modernización del Estado.

Aunque Brasil no cuenta con un sistema de evaluación y responsabilización por resultados formalmente constituido, los avances más significativos en esta dirección fueron impulsados por el desaparecido Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado (MARE) durante el período gubernamental que finalizó en octubre de 1998, en el marco del Plan Director para la Reforma del Aparato del Estado³⁰, cuyo objetivo último era promover una administración pública gerencial,

²⁸ El SIEMPRO ha sistematizado metodologías para adelantar evaluaciones de proceso, evaluación de resultados, así como evaluaciones *ex post* y de impacto.

²⁹ Contempla una gama amplia de actividades, dentro de las cuales podemos citar: cursos especializados sobre política y gerencia social, seminarios sobre gerencia social, talleres sobre coordinación operativa, talleres regionales de gestión integral orientada a resultados, talleres de planificación estratégica al nivel provincial, entre otros.

³⁰ Los objetivos del Plan eran los siguientes: aumentar la gobernabilidad del Estado, es decir, su capacidad administrativa para gobernar con eficiencia y eficacia, orientando los esfuerzos hacia la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos;

descentralizada y orientada a los usuarios.

Sin embargo, la desaparición del MARE no le resta méritos al trabajo realizado. En efecto, el MARE logró avanzar en la concepción y el diseño de programas novedosos, que al margen de los resultados obtenidos en el corto plazo, dejaron al descubierto la urgencia de avanzar hacia un modelo de gerencia pública renovado, en donde la satisfacción de la ciudadanía surge como el criterio fundamental para orientar la modernización institucional. En este sentido, la concepción del modelo de administración pública gerencial permitió reposicionar un conjunto de criterios modernos que podrían contribuir a repensar la reforma del Estado, tanto en Brasil como en otros países de la región.

Dentro de este esfuerzo, conviene mencionar el Programa de Reestructuración y Calidad de los Ministerios, creado en su oportunidad con el objetivo de introducir cambios en el sistema de valores del sector público y promover la revisión de procesos de trabajo del Gobierno Federal para alcanzar mayores niveles de eficiencia. La estrategia suponía la aplicación de un sistema para evaluar la gestión institucional en función de los valores que orientan la administración pública gerencial: liderazgo, planeamiento estratégico, atención al cliente, información y análisis, desarrollo y gestión de personal, gestión de procesos y resultados institucionales³¹. Nótese que este planteamiento incorpora, al menos conceptualmente, criterios que generalmente no son contemplados dentro de las estrategias diseñadas para apoyar la transformación del Estado.

Este Programa de Reestructuración y Calidad de los Ministerios estuvo acompañado por una serie de proyectos que abordaban la modernización y la eficiencia pública desde diferentes ópticas: Calidad y participación en la Administración Pública; Reestructuración y calidad para el Poder Ejecutivo Federal; Evaluación y premiación de la Administración Pública; Sensibilización, educación y entrenamiento; Banco de experiencias en calidad y participación; Articulación con estados, municipios y otros poderes; Red de consultores; y Concientización y educación para la ciudadanía. Al respecto, y por limitaciones de espacio, sólo se incluyen comentarios generales sobre los principios en que se sustentaron algunas de estas iniciativas.

Uno de los proyectos que merece especial atención es el denominado Evaluación y premiación de la Administración Pública, el cual contempla un proceso de negociación con entidades del sector privado para diseñar sistemas de medición del desempeño de la gestión pública, específicamente en lo que respecta a la prestación de servicios y la satisfacción de los usuarios. Con ello se buscaba promover un mejoramiento continuo en la eficiencia y la calidad de los servicios, tomando como referencia la percepción de los usuarios y el involucramiento de la sociedad en el control y fiscalización de los mismos.

Sobresale también la aplicación de Contratos de Gestión, los cuales son concebidos como de dominio público, con el fin de que los interesados puedan tener acceso a la información y darle seguimiento a su ejecución. Los Contratos de Gestión se construyeron a partir de un modelo de referencia, en el sentido de que éstos debían incluir al menos la siguiente información: los lineamientos estratégicos que orientan la gestión institucional (misión, objetivos estratégicos, metas institucionales); indicadores de desempeño; medios y condiciones necesarias para la ejecución de los compromisos pactados; el sistema de evaluación (responsables, instrumentos de evaluación, periodicidad de los reportes, etc.); condiciones de revisión y suspensión del contrato; el establecimiento de las responsabilidades y consecuencias por incumplimiento; obligaciones de la institución y de otras entidades; condiciones de vigencia y renovación del contrato; y mecanismos de publicidad y control

limitar la acción del Estado en aquellas funciones que le son propias; transferir del Gobierno Federal a los estados y municipios las acciones de carácter local; y transferir parcialmente del Gobierno Federal a los estados, las acciones de carácter regional.

³¹ El sistema está diseñado para medir los esfuerzos en dirección a la excelencia, asignando a cada uno de los criterios un puntaje específico dentro de la valoración total. En su fase inicial se aplicó una prueba piloto que involucró a cinco ministerios: los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Salud, Agricultura, Minas y Energía, y Administración y Reforma del Estado.

social.

Por otro lado, destaca un esfuerzo impresionante en lo que respecta al diseño y desarrollo de sistemas de información, entre los cuales sobresale el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI). Este sistema, a la par de otros vinculados a la administración de los recursos humanos, las inversiones públicas y registros de proveedores, diferencia a Brasil de otros países de la región en donde la disponibilidad de información es muy limitada. En este contexto, Brasil también ha otorgado prioridad al desarrollo de indicadores de gestión, pero su utilidad práctica para apoyar la toma de decisiones y mejorar el desempeño público exige como condición necesaria su articulación al proceso presupuestario y a los sistemas de información, incluyendo el referido a las inversiones públicas.

En síntesis, Brasil nos muestra un proceso de experimentación dinámico sustentado en el desarrollo y adaptación de mecanismos novedosos, que muestran una clara intención de orientar la gestión pública hacia la satisfacción de los usuarios y la eficiencia. Sin embargo, no se aprecia un esfuerzo sistemático en lo que respecta a la evaluación del desempeño público y su vinculación a un proceso de responsabilización por los resultados. En general, ha prevalecido más bien un enfoque centrado en el control externo, el cual se acentúa por los problemas de corrupción que llevaron a la destitución del presidente Collor en 1992. Por ello, aunque desde 1988 el ámbito de acción del Tribunal de Cuentas se amplió al control y fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial, en la práctica todavía destina la mayor parte de sus esfuerzos al control de la legalidad. Sobresale también, en materia de evaluación, el trabajo que ha venido realizando el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), entidad que podría consolidarse como una instancia facilitadora y catalizadora de las experiencias desarrolladas durante los últimos años.

Chile: indicadores de gestión vinculados al presupuesto

Durante la década de los noventa, el tema de la evaluación ha jugado un papel importante en el proceso de modernización del Estado. En general, podemos afirmar que se trata de un esfuerzo sencillo, gradual, uniforme y sistemático; aplicado tanto al nivel institucional como de programas y proyectos.

Contrario a lo sucedido en otros países de la región, su inicio no se sustenta en reformas integrales del sistema de presupuesto, sino más bien en decisiones políticas, en una estrecha coordinación interministerial y en el diseño de instrumentos adecuados para su implementación. Lo anterior ha permitido ejecutar un ejercicio de aprendizaje flexible, cuyos avances registrados y resultados obtenidos han servido de parámetro para identificar futuras reformas legales que se ajusten a las necesidades del proceso y garanticen su consolidación³². Es común que los países opten primero por aprobar reformas legales ambiciosas, cuyo aporte a la transformación de la cultura pública es muy pobre precisamente porque la capacidad institucional para asimilarlas e implementarlas es limitada.

Chile cuenta con un Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, creado con el fin de promover, coordinar y dictar los lineamientos generales para orientar la modernización del Estado. Está integrado por los Ministerios del Interior, Hacienda, Trabajo y Seguridad Social, la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y la Secretaría General de Gobierno. Desde principios de la década de los noventa destaca la coordinación de los Ministerios de Hacienda, Planificación y la SEGPRES, con el propósito de establecer metas ministeriales para orientar la gestión hacia la obtención de resultados.

En este contexto, ha sido relevante la ejecución del Programa de Modernización de la Gestión de Servicios Públicos impulsado por la Dirección de Presupuesto en 1992. El objetivo central del Programa era avanzar desde un modelo de gestión centrado en las políticas, instrumentos y procedimientos, hacia un modelo renovado enfocado hacia los resultados, midiendo el desempeño institucional en función de la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios prestados a los usuarios. Para ello fue necesario ejecutar programas de capacitación en áreas esenciales como planeación

³² Véase, Dirección de Presupuesto. Ministerio de Hacienda de Chile (1998).

estratégica y evaluación del desempeño.

El Programa se propuso el diseño e implementación de un Sistema de Control de Gestión, utilizando indicadores de gestión para evaluar el nivel de desempeño institucional. En su fase inicial se aplicó un plan piloto que incorporó cinco servicios públicos³³ y las lecciones aprendidas alimentaron la extensión del sistema, así como el desarrollo de Compromisos de Modernización.

Unido a lo anterior, en 1995 se inicia un programa complementario dirigido a establecer un sistema de metas e indicadores de gestión vinculado al presupuesto nacional, impulsado también por la Dirección de Presupuesto. Este programa se inició con 26 servicios (incluyendo 105 metas e indicadores) y en 1998 abarcó 66 servicios (alrededor de 285 metas e indicadores). Como parte integral de este esfuerzo, el Ministerio de Hacienda se ha dedicado en los últimos años a desarrollar un sistema de incentivos a los servicios públicos, tendiente a incorporar incentivos monetarios, tanto al desempeño individual como institucional. En la actualidad, estos incentivos se aplican en instituciones como el Servicio Nacional de Aduanas, el Fondo Nacional de Salud y el Servicio de Salud del Ambiente, entre otras. En este mismo sentido, en 1997 se creó el Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos, como mecanismo para realizar un reconocimiento ante la sociedad del trabajo realizado por los ministerios en la búsqueda de la excelencia.

Por otro lado, las distintas secretarías firman cada año Compromisos de Modernización, que constituyen un acuerdo de cumplimiento de metas suscrito entre los jefes de los servicios y el Presidente de la República. Este programa se sustenta en un proceso de planeación estratégica, bajo la coordinación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Para promover la participación social, la firma de estos compromisos se realiza en un acto público por medio del cual se comunica a la población sobre las metas acordadas. Al año 1997 se habían suscrito 374 compromisos relacionados con los procesos de modernización de 128 instituciones públicas. El seguimiento de los compromisos durante la etapa de ejecución se realiza en conjunto con el ministerio respectivo, con reportes semestrales cuyo objetivo fundamental es conocer el grado de avance, identificar rigideces que puedan afectar el cumplimiento de las metas y tomar decisiones para garantizar el logro de los resultados previstos.

En síntesis, Chile nos muestra un proceso ordenado y planificado, en donde el desarrollo de los instrumentos señalados ha estado complementado con programas de capacitación de funcionarios públicos, la modernización de las políticas y sistemas de administración de recursos humanos, consultas a usuarios y el desarrollo de sistemas de incentivos.

En general, se trata de una experiencia que ha logrado avanzar gradualmente hacia la integración de los procesos de programación, ejecución y evaluación, articulando este esfuerzo a un nuevo sistema de incentivos. Estos esfuerzos constituyen un primer paso para adelantar en el futuro una reforma presupuestaria que sea consistente con el nuevo modelo de gestión pública que se ha venido promoviendo. De hecho, la vigencia de un presupuesto rígido que todavía no refleja un adecuado vínculo entre políticas y programas podría minimizar los beneficios esperados de un proceso en el que la flexibilidad presupuestaria y la mayor responsabilización son aspectos centrales, especialmente para la modernización de las agencias que no prestan servicios directamente a los usuarios.

Colombia: un sistema de evaluación de alcance nacional

En Colombia, el proceso de modernización del Estado está estrechamente vinculado a la reforma constitucional del año 1991, la cual introdujo cambios sustantivos en la administración financiera y en las finanzas públicas. Dentro de estos cambios constitucionales, sobresale la obligación de formular y presentar el Plan Nacional de Desarrollo, que debe incluir el plan de inversiones, así como la

³³ El plan piloto incluyó los siguientes servicios: Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos, Dirección General de Deportes, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Servicio Agrícola y Ganadero y la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

evaluación de la gestión y los resultados de la administración pública³⁴. Sobresale también la eliminación del control previo, un mayor control del proceso presupuestario por parte del Poder Ejecutivo, la eliminación de recursos con afectación específica dentro del presupuesto, la descentralización y la participación ciudadana.

La Constitución Política ordena el diseño e implementación de un sistema de evaluación de resultados orientado al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, responsabilidad legal que es otorgada en 1992 al Departamento Nacional de Planeación, mediante Decreto 2167.

En este contexto, se crea el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública - SINERGIA, como un instrumento para dar seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y generar resultados que materialicen las aspiraciones de la sociedad colombiana. SINERGIA surge como una herramienta para fortalecer la capacidad gerencial de las instituciones y promover una mayor efectividad en el cumplimiento de las metas, las responsabilidades estratégicas y del impacto de esos logros sobre la gestión global del Plan Nacional de Desarrollo³⁵.

SINERGIA constituye un modelo de evaluación conceptualmente riguroso y bien estructurado, desarrollado sobre dos módulos complementarios. Un módulo de autoevaluación de alcance nacional, en el que todas las instituciones públicas deben evaluar su propia gestión y los resultados obtenidos en la ejecución de políticas, programas y proyectos bajo su responsabilidad. Con ello se busca consolidar la autoevaluación como una práctica sana integrada al quehacer institucional, que contribuya permanentemente a mejorar el proceso de toma de decisiones y el desempeño orientado a los resultados. Por otro lado, un módulo de evaluación estratégica de políticas, programas y proyectos, externo y selectivo, que consiste en la contratación de evaluaciones independientes. Este módulo busca no sólo brindar atención especial a temas que tienen un impacto estratégico, sino también garantizar la transparencia del proceso de autoevaluación institucional.

Para apoyar la implementación del módulo de autoevaluación, SINERGIA desarrolló una metodología base para guiar la elaboración del Plan Indicativo³⁶, concebido como una herramienta gerencial para ordenar y orientar el quehacer de las instituciones a la luz de su misión y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo³⁷.

SINERGIA se sustenta en un modelo de gestión pública integral y participativa. La integralidad, entendida como la articulación permanente de los procesos de programación, ejecución y evaluación, así como de una sólida coordinación interinstitucional. Para ello, SINERGIA contempla la creación de Unidades de Gestión³⁸, como instancias en las cuales se logran acuerdos sobre parámetros de evaluación (metas e indicadores) que sean consistentes con los objetivos de los programas y las responsabilidades institucionales, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. De igual manera, supone la participación social en la definición, ejecución y evaluación de los planes, de modo que la gestión institucional esté claramente orientada a satisfacer las demandas sociales.

Colombia, al igual que otros países de la región, ha brindado especial atención al desarrollo de indicadores de gestión, aplicando para ello un plan piloto en instituciones vinculadas a los sectores social y económico. Asimismo, destaca el apoyo a los procesos de capacitación de funcionarios

³⁴ La Constitución Política de 1991 establece la evaluación de resultados como un mandato, de conformidad con lo indicado en su artículo 343: “La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con las políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine”.

³⁵ Véase, Departamento Nacional de Planeación (1995a).

³⁶ Al respecto, la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo de 1992, en su artículo 29, establece que todos los organismos de la administración pública deben formular un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales, el cual servirá de base para la evaluación de los resultados.

³⁷ Véase, Departamento Nacional de Planeación (1995).

³⁸ Las Unidades de Gestión son equipos integrados por un representante de cada unidad ejecutora del programa, un representante de la unidad técnica correspondiente del Departamento Nacional de Planeación, así como representantes de otras entidades públicas y de la sociedad civil.

públicos y el desarrollo de sistemas de información interrelacionados para la toma de decisiones.

No obstante, a pesar de la solidez del marco legal que da origen al proceso de evaluación de la gestión pública y del riguroso marco conceptual sobre el cual se construye SINERGIA, se identifican dos problemas que podrían debilitar la consolidación de este valioso esfuerzo nacional. Por un lado, la ausencia de mecanismos que garanticen su vinculación al proceso de formulación presupuestaria, para garantizar que la asignación de recursos sea consistente con las necesidades de las políticas, programas y proyectos, aspecto que puede limitar el logro de las metas y objetivos. Por otro lado, el cómo avanzar desde la evaluación de la gestión por resultados hacia una efectiva rendición de cuentas, de manera que existan incentivos para estimular la productividad, la eficiencia y el ahorro público.

Estas preocupaciones son consistentes con evaluaciones recientes, que en alguna medida confirman las debilidades del proceso de programación. “La evaluación del Plan Nacional de Desarrollo en abril de 1997 mostró cómo el deterioro fiscal del sector público, sumado a las rigideces estructurales de la gestión, se venía traduciendo en dificultades para el logro de sus objetivos. Una espiral de presupuestos sobrestimados-rezagos-recortes que había ampliado la brecha entre el presupuesto y el flujo efectivo de recursos, terminaba por convertir la evaluación en un proceso ilusorio” (Gandour, 1998).

Esta situación, luego de un proceso serio de reflexión y análisis sobre la realidad fiscal y sus implicaciones sobre la eficiencia y eficacia del gasto, condujo a la implementación de Acuerdos de Eficiencia, mecanismo concebido como un medio para recuperar el control del gasto público. Estos Acuerdos de Eficiencia también sirvieron de vehículo para armonizar el presupuesto con los Planes Indicativos, fortaleciendo el sentido estratégico del proceso de evaluación orientado a los resultados, tomando como referencia una programación más realista.

Lo anterior, más que crítica ensimismada, revela la capacidad del sistema diseñado en Colombia para alimentar el proceso de toma de decisiones, utilizando los resultados derivados de las evaluaciones realizadas. “En resumen el Acuerdo de Eficiencia es el primer ejercicio práctico en el que algunas de las herramientas metodológicas del Sistema Nacional de Evaluación SINERGIA se insertan dentro del proceso de toma de decisiones del gasto” (idem)³⁹.

En síntesis, la experiencia de Colombia nos muestra el diseño de un sistema de evaluación conceptualmente riguroso y bien diseñado, que en su etapa de implementación advierte la necesidad de que todo esfuerzo tendiente a promover la gestión por resultados y la rendición de cuentas debe construirse a partir de una programación sólida y consistente con el proceso presupuestario. Esta enseñanza adquiere especial relevancia para los países de la región, considerando que en la mayoría de los casos los presupuestos no reflejan programas que se puedan vincular en forma consistente a un proceso de responsabilización por resultados que sea efectivo y sostenible.

Costa Rica: un sistema de evaluación de programas estratégicos

A mediados de 1994 se empezó a implantar en Costa Rica un sistema de evaluación estratégica de la administración pública, con el fin de materializar el Programa de Dirección Estratégica y Rendición de Cuentas incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. En este contexto nace el Sistema Nacional de Evaluación (SINE), bajo la coordinación y conducción del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Este sistema fue diseñado con el propósito de dotar a la administración pública de un instrumento que le permita mantener la visión de conjunto y de largo plazo, promover el uso racional de los recursos públicos, articular el quehacer del gobierno y de las instituciones públicas alrededor de las prioridades del desarrollo nacional, y sentar las bases de un modelo de gestión pública centrado en la programación estratégica, la ejecución con dirección y la evaluación de los resultados obtenidos.

³⁹ El documento de Miguel Gandour (1998) incluye un análisis detallado del contexto dentro del cual surgen los Acuerdos de Eficiencia, su implementación y los resultados obtenidos.

El SINE consta de tres módulos complementarios. Un módulo de información, cuyo objetivo es garantizar que al más alto nivel político sea canalizada sólo la información estrictamente necesaria para la toma de decisiones. Un módulo de evaluación estratégica, con el objetivo de dar seguimiento y evaluar los programas prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo. Y un módulo de incentivos, con el fin de vincular la evaluación del desempeño con estímulos tendientes a incentivar la eficiencia y el ahorro público (MIDEPLAN, 1997).

De conformidad con la metodología establecida, el SINE se sustenta en la aplicación de acuerdos de desempeño anuales suscritos entre el Presidente de la República y el jerarca correspondiente, firmados además por los Ministros de Planificación y de Hacienda como garantes y facilitadores del proceso. Este acuerdo anual, denominado Compromiso de Resultados (CDR), se construye a partir de una Matriz de Desempeño Institucional (MDI) en la que se especifican los programas que serán evaluados, incluyendo para cada caso: los criterios de evaluación (indicadores), el valor de cada criterio en el año previo, la meta correspondiente para el año que será evaluado, la escala de valoración y el peso relativo del programa dentro de la calificación final del desempeño.

El proceso de evaluación estratégica consta de tres etapas relacionadas. La primera se realiza al inicio del año, y consiste básicamente en la selección de los programas que serán evaluados, la preparación del CDR y su firma. La selección de los programas se realiza al más alto nivel, mientras que la preparación de cada CDR corresponde a cada institución con el apoyo técnico de funcionarios del Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN. La segunda etapa implica el monitoreo de los programas y la generación de reportes sobre el grado de avance y los problemas identificados. La tercera etapa se lleva a cabo al finalizar el año, la cual consiste en procesar la información sobre los resultados obtenidos, determinar el nivel de desempeño institucional y de los programas evaluados, y presentar el informe final a la Presidencia de la República.

Para evaluar los programas estratégicos, la Matriz de Desempeño Institucional incluye una escala de valoración con cinco niveles de desempeño, estableciendo desde el inicio una relación entre los posibles resultados y la calificación correspondiente. A cada programa se le aplica una calificación individual que varía entre el valor “1”, que corresponde a un nivel de desempeño deficiente, y el valor “5” para un desempeño excelente. A la vez, utilizando el peso relativo de cada programa, el sistema genera una calificación institucional.

Su aplicación se inició en 1996 con un plan piloto que incluyó ocho entidades públicas, toda ellas relacionadas con áreas del sector social: educación, salud y vivienda⁴⁰. Lo anterior considerando que una de las metas globales del gobierno de turno era la recuperación del gasto social per cápita. Esta primera experiencia permitió introducir cambios sustantivos en el diseño de los CDR, aplicados en 1997, año en que el SINE se extendió a un total de 18 instituciones, incluido como experiencia el primer CDR sectorial aplicado al sector vivienda.

A la par del SINE, destaca el desarrollo de otros instrumentos complementarios; tal es el caso de los Compromisos de Gestión⁴¹ de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para apoyar el proceso de desconcentración del sistema nacional de salud, que consisten en acuerdos suscritos entre los Hospitales Nacionales y las Clínicas de Salud con la administración central de la CCSS, destacando la incorporación de usuarios a partir del año 1999 en las Juntas de Salud, como órganos responsables de velar por la calidad de los servicios.

Una de las principales fortalezas radica en la posibilidad de unificar la gestión del gobierno y de las instituciones alrededor de los programas prioritarios de carácter nacional. Esto adquiere importancia porque, a pesar de los desequilibrios fiscales que experimentó Costa Rica durante 1994-1998, fue posible racionalizar el gasto público y evitar que los recursos públicos fueran asignados preferentemente al financiamiento de la rutina y la inercia institucional. Lo anterior permitió neutralizar

⁴⁰ Un análisis detallado sobre su aplicación en el sector social se encuentra en Garnier y Mora (1999).

⁴¹ Un análisis detallado sobre los Compromisos de Gestión en el sector salud de Costa Rica se encuentra en Sojo (1998).

los recortes de aplicación general que usualmente aplican los Ministerios de Hacienda en situaciones de crisis. La gradualidad en su aplicación constituye también un aspecto central que ha contribuido a perfeccionar el proceso, particularmente en lo que respecta al establecimiento de metas y los indicadores para evaluar el desempeño.

Entre las principales debilidades conviene mencionar que Costa Rica no ha logrado impulsar una reforma presupuestaria que garantice un proceso de asignación de recursos que sea consistente con este nuevo modelo de gestión por resultados. El presupuesto continúa reproduciendo la estructura institucional, y el congreso aprueba el detalle de las partidas considerando que el presupuesto se construye con base en la clasificación económica del gasto, hecho que limita considerablemente el proceso de toma de decisiones. Asimismo, y a pesar de los esfuerzos realizados en materia de modernización institucional, no ha sido posible mejorar la coordinación entre los Ministerios de Planificación, Hacienda y la Contraloría General de la República, debido a competencias legales que se traslapan como consecuencia de un marco legal disperso, confuso y en alguna medida obsoleto.

Tampoco se ha completado el diseño del módulo de incentivos, de modo que por ahora se ha limitado al reconocimiento público de los resultados obtenidos. Sin embargo, la primera evaluación operativa del SINE realizada en 1997 arrojó resultados interesantes que evidencian el inicio de un proceso de cambio en la cultura pública. En efecto, ante la consulta hecha a los gerentes de los distintos programas evaluados, sobre los factores que determinaron el éxito o el fracaso de su gestión, aparece en primer lugar el establecimiento de las prioridades y metas, en segundo lugar, su divulgación entre los funcionarios públicos de todos los niveles, y en tercer lugar, la disponibilidad de los recursos. En este sentido, se aprecia un cambio sustantivo en términos de la gestión pública, considerando que tradicionalmente los jefes señalan que el incumplimiento de las metas y los objetivos se debe exclusivamente a la disponibilidad de recursos y no a la limitada capacidad de programación y ejecución institucional.

Aunque se trata de un proceso que requiere de ajustes para su consolidación, el SINE logró superar los cambios políticos ocurridos en mayo de 1998, y el nuevo gobierno lo adoptó como instrumento de gestión pública.

V. Lecciones aprendidas y desafíos futuros

A lo largo del presente estudio se ha insistido en que la responsabilización por la introducción de la lógica de los resultados constituye un mecanismo para apoyar la reforma y modernización del Estado, pero que su efectividad y transparencia exige avanzar en la construcción de un ambiente institucional propicio que garantice su consolidación.

A continuación se presenta una síntesis de las principales lecciones aprendidas, en sus aspectos normativos y operativos. Si bien existen diferencias de grado de un país a otro, en general muestran un panorama cercano de la situación actual.

Sobre el marco legal

a. En el caso de Colombia, por ejemplo, la evaluación de la gestión pública por resultados se sustenta en una reforma constitucional reciente, pero los avances han sido lentos a pesar de contar con un instrumento conceptualmente riguroso; mientras que en el caso de Chile, se aprecia un proceso mucho más consistente y sistemático, cuyo inicio no estuvo determinado por una reforma legal en particular.

b. En el largo plazo, sin embargo, la modernización del sistema presupuestario y de control constituye un aspecto esencial para garantizar un proceso de responsabilización integral y efectivo, que sea beneficioso tanto para la sociedad como para el gobierno. Al analizar las experiencias latinoamericanas, encontramos al menos cinco signos que confirman la necesidad de profundizar simultáneamente las reformas del sistema de administración financiera y de finanzas públicas:

- Que la limitada flexibilidad en el manejo presupuestario entorpece el proceso de toma de

decisiones, así como el cumplimiento de las metas y los objetivos de los programas. Lo anterior implica el reto de redefinir las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, y los mecanismos de control parlamentario, de manera que en forma gradual el Poder Ejecutivo disponga de mayor libertad a cambio de mayor responsabilización. De igual manera, se requiere crear las condiciones para que gerentes o responsables de los programas públicos tengan mayor flexibilidad en el uso de los recursos, sujeta a mayor responsabilidad personal por los resultados obtenidos.

- La limitada vinculación entre política, programas, recursos y resultados, considerando que prevalecen métodos de programación presupuestaria rígidos que no permiten avanzar en esa dirección. Aunque la mayoría de los países ha adoptado un sistema de presupuesto por programas, en la práctica los presupuestos no reflejan programas concretos sino que reproducen más bien la estructura funcional y organizativa de las distintas instituciones públicas.

- La necesidad de simplificar y modernizar los sistemas de control interno y externo, como parte integral de una nueva gestión pública basada en el principio de mayor delegación, de mayor flexibilidad en el uso de los recursos públicos y mayor responsabilización por los resultados obtenidos. Lo anterior implica enfrentar el traslape de competencias entre los procesos de auditoría interna, control externo y evaluación de resultados, debido a la falta de coordinación entre las entidades rectoras de cada uno de estos procesos.

- La desarticulación de los procesos de programación, ejecución, control y evaluación de los recursos públicos, situación que da origen a una gestión pública fragmentada y dispersa.

- La ausencia de un sistema de incentivos moderno, que permita vincular esos incentivos monetarios y no monetarios con la productividad, la eficiencia y el ahorro público. Lo anterior explica por qué muchos de los programas llegan hasta la etapa de medición del desempeño, pero no logran completar el proceso de responsabilización por los resultados.

c. La responsabilización por los resultados, sin embargo, al margen de las reformas legales impulsadas, requiere de decisión y voluntad política para su aplicación. El desarrollo de instrumentos de evaluación del desempeño, por más novedosos que éstos sean, carece de sentido si la institución que los crea no tiene el peso político para garantizar su implementación. La efectividad de los sistemas y mecanismos de responsabilización que hemos estudiado está determinado por la forma en que éstos se vinculen al proceso de toma de decisiones al más alto nivel político. La responsabilización por los resultados se aplica de arriba hacia abajo, iniciando con los jefes, bajando a los mandos medios y finalmente a los funcionarios responsables de la ejecución directa de las acciones.

Aspectos operativos

a. La conducción de un proceso efectivo de responsabilización por resultados supone el reto de desarrollar una sólida capacidad institucional, proceso en el cual la capacitación de los recursos humanos es fundamental. Aunque la responsabilización por resultados es en esencia un proceso de aprendizaje que debe perfeccionarse en el tiempo, no puede realizarse en un ambiente institucional obsoleto y desgastado, dominado por la inercia y la rutina. Para abandonar el modelo de gestión pública centrado en la administración de los recursos y avanzar hacia un modelo centrado en la satisfacción de los usuarios y los resultados, no basta la aprobación de reformas legales y organizativas. Se requiere de un proceso de capacitación y sensibilización que involucra a gobernantes, jefes, gerentes y funcionarios públicos.

b. Los procesos de evaluación y responsabilización por los resultados suponen la conformación de un equipo de profesionales especializados, independientemente del nivel de descentralización del sistema adoptado. La integración de equipos multidisciplinarios es fundamental para romper la tendencia tradicional de centrar la atención en los aspectos estrictamente financieros y contables. Se requiere de personal con visión de conjunto y largo plazo, con capacidad para analizar la evolución del país, del Estado y de la sociedad.

c. Un aspecto que por ahora no es claro, o por lo menos se caracteriza por un desarrollo lento, es

el relacionado con el fortalecimiento de los mecanismos que permiten la participación social en el proceso de toma de decisiones, así como en la fiscalización y el control de las instituciones en las distintas áreas de acción gubernamental. Uno de los problemas centrales es el desarrollo de instrumentos de participación social que se ajustan más a las necesidades de funcionarios públicos que a las necesidades de la población o de los grupos llamados a ejercer ese derecho. Se requiere de una participación ciudadana inteligente, informada y oportuna.

d. La gradualidad en la aplicación de instrumentos alternativos de responsabilización por resultados constituye otro factor determinante. Los programas de aplicación general, que aspiran a ser perfectos desde el inicio, usualmente son los que fracasan o generan resultados marginales.

e. La coordinación interinstitucional en un proceso de responsabilización por resultados es fundamental, especialmente en el caso de programas públicos en los cuales intervienen distintas entidades públicas. Si las reglas del juego no están claramente definidas, la responsabilidad se diluye y la ausencia de visión de conjunto se convierte en un cuello de botella para cumplir los objetivos y alcanzar las metas propuestas. Esta situación se presenta con frecuencia en el sector social, en donde la tendencia hacia la aplicación de programas para la atención integral de los grupos beneficiarios involucra a distintas instituciones.

f. Finalmente, un aspecto que merece especial atención se relaciona con el desarrollo de instrumentos para evaluar el desempeño institucional e individual. La experiencia internacional revela que el diseño y perfeccionamiento de las metodologías es un proceso gradual y flexible, que debe ajustarse a las necesidades y la naturaleza de los programas y de las instituciones. La evaluación debe ser institucionalizada como una herramienta gerencial para la toma de decisiones y no como un mecanismo rígido e inflexible. Lo ideal es que cada agencia logre desarrollar sus propios sistemas de autoevaluación, de manera tal que se ajusten a sus necesidades y no se conviertan en una camisa de fuerza impuesta por agentes externos que desconocen la dinámica institucional.

Los avances en materia de responsabilización por resultados en América Latina son realmente significativos. A principios de los noventa, la medición del desempeño público y la responsabilización por los resultados era un tema ausente dentro de la agenda política regional. Hoy no sólo ocupa un lugar prioritario dentro de los foros internacionales y regionales, sino que además disponemos de resultados y experiencias concretas que pueden iluminar el camino para retomar la senda que conduce a una nueva gestión pública. La responsabilización por los resultados surge como un vehículo para avanzar hacia una institucionalidad democrática y participativa, en donde la eficiencia y eficacia del Estado en América Latina se refleje no sólo en los equilibrios fiscales sino fundamentalmente en el bienestar social y la integración de las sociedades latinoamericanas.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (1997) *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Oficina de Evaluación (EVO), Washington D.C., marzo.
- Calvo, Flor (1997) *Canadá: su experiencia en evaluación*. Documento de Trabajo. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). San José, Costa Rica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998). *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Departamento Nacional de Planeación (1995) *Plan Indicativo. Una herramienta de gestión*. Bogotá, Colombia.
- _____ (1995a) *SINERGIA. Gestión Pública orientada a los resultados*. Bogotá, Colombia.
- Dirección de Presupuesto. Ministerio de Hacienda de Chile (1998). *Evaluación del desempeño de servicios públicos: bases que fundamentan los incentivos institucionales*. CEPAL. Taller sobre evaluación de la gestión del gasto público. Compendio de Documentos. Chile.
- Gandour, Miguel (1998) *El Acuerdo de Eficiencia: la experiencia colombiana reciente en el re-diseño institucional del gasto público*. CEPAL. Taller sobre evaluación de la gestión del gasto público.

- Compendio de Documentos. Chile.
- García, Arturo (1995) *Evaluación de resultados, modernización institucional y participación ciudadana*. Presentación realizada en el Encuentro Suramericano sobre Evaluación y Control de Resultados en la Gestión Pública. Cartagena de Indias.
- Garnier, Leonardo y Mora, Mario (1999) *Compromisos de Resultados en el Sector Social. Su aplicación en Costa Rica*. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 13.
- Gore, Al (1997) *Business like Government: lessons learned from America's best companies*. En: National Performance Review, october.
- Gutiérrez, Militza (1997) *Experiencia de Inglaterra: evaluación de los servicios gubernamentales*. Documento de Trabajo. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (1997) *Sistema Nacional de Evaluación-SINE*. Área de Evaluación y Seguimiento. Serie MIDEPLAN/SINE N° 1. San José, Costa Rica.
- Mora, Mario (1998) *Hacia una cultura institucional basada en el rendimiento de cuentas: el caso de Costa Rica*. CEPAL. Taller sobre evaluación de la gestión del gasto público. Compendio de Documentos. Chile.
- Novacovsky, Irene y Carpio, Jorge (1998) *Una nueva institucionalidad para la gestión de las políticas sociales*. CEPAL. Taller sobre evaluación de la gestión del gasto público. Compendio de Documentos. CEPAL. Chile.
- OECD, (1997) *Gobiernos en Transición: Reformas en la Administración Pública de países de la OECD*. París, Francia.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1992) *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el Sector Público*. Barcelona.
- Petrei, Humberto (1997) *Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina*, Washington, D.C., BID.
- Quesnel, Jean (1997) *Evaluación y Rendimiento de Cuentas*. Presentación realizada en el Seminario sobre Gestión Pública Moderna. San José, Costa Rica.
- SIEMPRO (1997). *Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales*. Presidencia de la Nación. Secretaría de Desarrollo Social.
- Sojo Ana (1998) *Hacia unas nuevas reglas del juego: los Compromisos de Gestión desde una perspectiva comparativa*, CEPAL, Serie de Políticas Sociales, N° 27.
- Woods, David. (1997) *Implementing the New Zealand Financial Management Reforms*. Presentación en el marco del Seminario sobre Gestión Pública Moderna. San José, Costa Rica.