

71

**Desarrollo Institucional
y Reforma del Estado**

Indicadores de Gestión
para el Monitoreo
de las Políticas de Modernización
en el Sector Público:
Revisión teórica y
propuesta para su elaboración.

Coordinadora Mgtr. Andrea López
Investigador asistente Lic. Aníbal Corrado

2007

**DIRECCIÓN
DE INVESTIGACIONES**



Subsecretaría de
la Gestión Pública
Instituto Nacional
de la Administración Pública



Jefatura de
GABINETE
DE MINISTROS

Autoridades

Presidente de la Nación

Dr. Néstor Carlos Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Dr. Alberto Ángel Fernández

Subsecretario de la Gestión Pública

Dr. Juan Manuel Abal Medina

Director Nacional del Instituto Nacional de Administración Pública

Prof. Jorge Giles

Director de Investigaciones

Lic. Mariano Greco

Director de Documentación e Información

Lic. Alberto Morán

Director del Sistema Nacional de Capacitación

Lic. José Alberto Bonifacio

ISBN: 978-9483-07-3

ISSN 1850-9835 (versión en línea)

ISSN 1850-8839 (versión papel)

Producción Integral:

Unidad de Comunicación Institucional

Editado por:

Dirección de Investigaciones

Instituto de la Administración Pública

Subsecretaría de la Gestión Pública

Av. Roque Saenz Peña 511- Ciudad Autónoma de Buenos Aires

www.sgp.gov.ar

Marzo 2007

Índice

Introducción	5
1. ¿Qué es la Reforma del Sector Público?	7
2. El paradigma de la reforma administrativa: la Nueva Gestión Pública (NGP).	10
2.1 Los principios orientadores de la Nueva Gestión Pública.	10
2.2 La introducción de las técnicas del <i>management</i> privado en el sector público: propósitos y dilemas.	13
2.3 Las premisas de la Nueva Gestión Pública y su impacto en la relación entre Política y Burocracia.	18
2.4 Otras consideraciones: ¿Cliente o Ciudadano?	20
2.5 La NGP y sus implicancias en las administraciones públicas latinoamericanas.	21
3. La reforma administrativa en la práctica: hacia un modelo interpretativo.	23
4. La necesidad y la importancia de la evaluación en el contexto de la NGP.	28
4.1 Los dos propósitos de la evaluación: Evaluación sumativa y evaluación formativa.	29
4.2 Las dos perspectivas de la evaluación: proceso e impacto.	29
4.3 Los indicadores: una herramienta para la evaluación.	33
4.3.1. <i>¿Qué son los indicadores?</i>	34
4.3.2. <i>Tipos de indicadores.</i>	36
4.3.3. <i>Algunas preguntas orientadoras para la elaboración de los indicadores de proceso.</i>	39
5. La experiencia de Brasil y Chile en la construcción de indicadores para el monitoreo de la reforma.	46
5.1 Consideraciones generales.	46
5.2 El caso brasilero.	47
5.3 La experiencia chilena.	50
6. Hacia una propuesta para la construcción de indicadores para el monitoreo del Plan de Modernización en Argentina.	53
6.1 El Plan de Modernización de la Administración Pública Nacional.	53
6.2 La construcción de indicadores para el monitoreo del Plan de Modernización de la APN. Algunas dimensiones a tener en cuenta.	56
6.3 Propuesta para recabar información sobre el grado de avance de los ejes del Plan de Modernización.	61
Bibliografía	65
Fuentes	70

Introducción

El propósito central de este estudio es aportar un conjunto de criterios que -de acuerdo a nuestro enfoque- resultan pertinentes a la hora de trabajar en la construcción de indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización de la administración pública. La incursión en esta temática requiere – en primer lugar- revisar un concepto como el de *modernización*, cuyos alcances no han dejado de ser polémicos. Como sostiene Groisman (1991:16), “*la reforma administrativa suele asociarse al concepto de modernización que es utilizado con cierta ligereza. Tiene una connotación positiva en cuanto está asociado a la idea de progreso, de adaptación a los fenómenos contemporáneos, de recepción de nuevas técnicas, adelantos y descubrimientos. Pero entraña la posibilidad de convertirse en una noción ambigua o encubridora, de amparar la moda o de sobrevalorar la función técnica frente a la política*”.¹ Por tal motivo, en la primera parte se intenta sistematizar, a partir de material bibliográfico actualizado, las distintas visiones teóricas del denominado “nuevo paradigma de la gestión pública” (NGP), o también referenciado como *New Public Management* (NPM), identificando tanto la utilidad como las limitaciones de los conceptos y las técnicas provenientes de esta orientación, que ha tenido un carácter rector en las reformas estatales conocidas como de “segunda generación”.

Ciertamente, el ideario de la Nueva Gestión Pública (NGP) se ha difundido enérgicamente a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas, en países con tradiciones institucionales tan disímiles como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, incluyendo los de la propia región de América Latina. Sin embargo, el resultado concreto de su aplicación ha adquirido escasa difusión. En efecto, los propagadores del *New Public Management* se muestran menos proclives a considerar que aquellos países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia que, según algunos especialistas encarnan la vertiente a imitar, fueron gobernados -durante los años ochenta y buena parte de los noventa- por partidos conservadores, cuyo propósito era la configuración de un *Estado mínimo*. Por lo tanto, resulta conveniente desmitificar uno de los sentidos recurrentes que acompañan al NPM: su carácter de tecnologías aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su “neutralidad política”.

En nuestra perspectiva, además de tomar en consideración las problemáticas específicas que afectan a las administraciones públicas de América Latina, la cuestión de la modernización debe ser enfocada *no sólo en términos de mejora de la eficiencia interna de las organizaciones estatales sino como la capacidad de éstas para generar condiciones que permitan el funcionamiento eficiente del sector privado y para salvaguardar la cohesión social* (Prats i Catalá, 1998). Bajo esta óptica, y como se plantea en el apartado 3 de nuestro trabajo, la interpretación de los procesos de reforma administrativa no pueden soslayar un conjunto de factores necesarios para captar la especificidad y el contexto propio de la estrategia de cambio en cada país, como por

¹ El autor reseña cómo los gobiernos dictatoriales de la "Revolución Argentina" (1966) y del "Proceso" mientras propugnaban la modernización, la eficiencia y la eficacia, suprimían los derechos políticos y afectaban a la administración pública con cesantías arbitrarias bajo el régimen de prescindibilidad (Groisman, 1991).

ejemplo, las políticas socioeconómicas nacionales, y el escenario político institucional en el que intervienen diferentes grupos de presión.

Por otro lado, coincidimos con Pollitt y Bouckaert (2000), para quienes resulta más factible explicar las reformas en términos de “salir del paso” (Lindblom, 1959; 1979) que como un ejercicio de estrategia intencional. De tal forma, la variante interpretativa de la reforma de la gestión pública propuesta puede ser distinguida por su intento de describir un proceso que contiene sucesivas y variadas etapas, todas ellas propensas a constantes modificaciones como producto de las complejas interacciones dadas entre las influencias socioeconómicas del entorno, las presiones políticas y las características del propio sistema administrativo. En este sentido, puede afirmarse que la reforma administrativa es un proceso político que -como tal- “*genera oposición y resistencia, implicando a veces profundos cambios en la correlación de fuerzas políticas y en la asignación de valores dentro de una sociedad*” dependiendo la resistencia encontrada de “*la magnitud de los cambios que se intenten, por cuanto los mismos modifican posiciones de poder y redistribuyen recursos entre sectores, unidades, funciones o programas*” (Oszlak, 1981: 6).

Si aceptamos estos postulados, cabe interrogarse acerca de la posibilidad de evaluar un proceso que encarna intereses tan complejos como contradictorios entre sí. En el apartado 4 destacamos algunas de las formas posibles para encarar la evaluación de las reformas, en función de las perspectivas (*proceso e impacto*) y de los propósitos (*sumativos o formativos*) que pretendan alcanzarse. Este paso resulta esencial para atravesar la cuestión específica de la elaboración de los indicadores, según pretenda medirse la eficacia, la eficiencia o el desempeño. Asimismo, es posible trabajar con *indicadores de proceso* y, como ponemos a consideración de los lectores, creemos que en esta etapa, donde todavía se carece de una visión integral acerca de las medidas o programas modernizadores que “realmente” se han implementado en la APN, éstos últimos resultan los de mayor pertinencia.

Para finalizar, y luego de presentar una breve síntesis de los principios básicos que orientan al *Plan de Modernización* vigente para la APN, incluimos las dimensiones propuestas para avanzar hacia la construcción de indicadores de proceso, focalizando tanto en la gestación y el contexto que enmarca a la reforma como en cada uno de los aspectos o componentes específicos (gestión por resultados, calidad de servicios, etc.) que sustentan al plan mencionado.

Destacamos la colaboración de Patricia Reno, quien como pasante de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA contribuyera -en el año 2002- a la recopilación y sistematización de información referida a las experiencias brasileña y chilena en elaboración de indicadores. Por su parte, Dick Smorenberg, pasante de la Universidad de Twente, Holanda, llevó a cabo -a fines del 2003- el relevamiento bibliográfico de las discusiones teóricas acerca de la construcción de herramientas de medición que se vienen desarrollando en el ámbito internacional -particularmente en la Unión Europea-. Asimismo, esperamos que esta iniciativa que -reconocemos- es preliminar y acotada, pueda enriquecerse con los aportes de los decisores políticos, los cuadros

técnico-profesionales y todos aquellos que –desde diferentes ámbitos- siguen pensando la cuestión administrativa como una estrategia consensuada -no sólo “hacia arriba” sino también “hacia abajo”- y capaz de consolidar un Estado “utilizable” para la sociedad (Suleiman, 2000).

1. ¿Qué es la Reforma del Sector Público?

No es de extrañar que el movimiento de la reforma del sector público se haya difundido con tanto entusiasmo en el mundo. Gravita en torno a ella el supuesto -o creencia- que su ejercicio “conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos” (Pollitt y Bouckaert, 2000). Estos principios sintetizan los lineamientos básicos producidos por los organismos financieros internacionales que, significativamente, una vez transcurrido el activo proceso de reestructuración tendiente a minimizar el rol del Estado en diferentes esferas de la actividad económica y social, impulsaron una variante crítica de las políticas derivadas del “Consenso de Washington”, haciendo énfasis en la “ampliación de la capacidad institucional” y en la eficacia de la acción estatal para el “buen funcionamiento de los mercados” (Banco Mundial, 1997).

En esta línea, el Informe del Banco Mundial de 1997 pone a consideración un conjunto de medidas que, en el terreno estrictamente administrativo, apelan al fomento de una mayor competencia (por ejemplo, a través de un sistema de contratación basado en los méritos), a la apertura de las “principales instituciones gubernamentales” (a fin de romper el monopolio estatal), a la descentralización y a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana (por ejemplo, encuestas de clientes, cartas de derechos ciudadanos, etc.) (Banco Mundial, 1997).²

Acorde con estos principios, las reformas encaradas por los países de la OCDE han puesto el acento en “organizar el gobierno en grupos de agencias y departamentos (...); en la adopción de tomas de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, utilizar objetivos de output, indicadores de rendimiento, pagos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos (...); en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público” (Suleiman, 2000: 4).

Transcurridas las reformas estructurales -o conocidas como de “primera generación” (privatización, desregulación, descentralización, etc.)-, los procesos de “modernización” de la gestión pública buscan introducir nuevas lógicas en la forma de actuación de las instituciones gubernamentales, promoviendo la gestión por

² Cabe destacar que, a diferencia de gran parte de los autores citados en este trabajo, Bresser Pereira (2001: 4) sostiene que “la reforma de la gestión pública no fue incluida en primer lugar en la agenda del Banco Mundial. (...) Reforma del Estado significó para el Banco Mundial –y todavía significa-, en primer lugar downsizing (o reducción del aparato); y en segundo, realizar la reforma del servicio público”.

resultados, enfatizando un carácter más gerencial que procedimental, ubicando a los usuarios como centro de las preocupaciones de gestión y transparentando los actos públicos para mejorar los niveles de confianza de la ciudadanía sobre lo público. La puesta en marcha de estas iniciativas garantizaría una asignación y utilización de los recursos públicos bajo un estricto criterio que incorpora eficiencia, eficacia y calidad.

Partiendo de estos preceptos, es posible sintetizar los objetivos centrales que persiguen las iniciativas de reformas en el ámbito de la gestión pública en los siguientes términos:

- Mejorar la asignación y utilización de recursos públicos administrados por las instituciones del Estado, intentando hacer un uso eficiente del gasto público a través del establecimiento de objetivos y del cumplimiento de metas asociadas a la asignación del presupuesto, con la correspondiente utilización de mecanismos de control y evaluación que permitan corregir distorsiones, priorizar alternativas de gasto, etc.
- Mejorar la calidad de servicio y atención al usuario en la perspectiva de perfeccionar la relación entre el Estado y los ciudadanos, aplicando medidas dirigidas a conocer e identificar a los usuarios y sus necesidades, a definir estándares de desempeño y a comprometer resultados públicos, así como generar sistemas de reclamos y articular instancias defensoras de los derechos de los ciudadanos/usuarios.
- Hacer más transparentes los actos gubernamentales a partir del perfeccionamiento de los mecanismos de control y evaluación de las instituciones públicas. Entre estas iniciativas se destacan los sistemas de monitoreo y evaluación de la gestión gubernamental, los sistemas de auditorías gubernamentales, los códigos de ética y normas de probidad, etc.

De este modo, la nueva “generación” de reformas prioriza una serie de transformaciones “hacia adentro” del Estado (Oszlak, 1999b) que, en la literatura especializada, han quedado asociadas bajo el paradigma conocido como la “Nueva Gestión Pública” (en inglés, *New Public Management*). Apoyado fundamentalmente en la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, el *New Public Management* ganó legitimidad como fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público, encontrando sustento en la experiencia “exitosa” acumulada en el sector privado durante las últimas décadas. Sobre esta suposición existe hoy, en el seno de los analistas y estudiosos del tema, una serie de divergencias, que aluden al potencial de dichas tecnologías para contribuir a fortalecer la labor del Estado, planteándose –entonces- la necesidad de circunscribir su utilidad.

Como se pondrá a consideración, la aproximación de algunos autores pone en tela de juicio los fundamentos ideológicos y culturales a partir de los cuales cobran sentido un conjunto de técnicas y prácticas de “aparente neutralidad”. En este sentido, “*la limitación fundamental del paradigma institucional del management, tal como se ha*

construido en el sector privado e importado al sector público, es su pertenencia a una lógica de racionalidad económica individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente. Trasladar esa lógica al sector público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas” (Echebarría y Mendoza, 1999: 40-41).

Por otra parte, la experiencia internacional señala que -en la mayoría de los casos- la incorporación de las técnicas del *management* no fue acompañada con la recreación de mecanismos que hubieran favorecido el desarrollo de una nueva “cultura de la responsabilidad”, capaz de reordenar la interrelación entre funciones políticas y administrativas, en lugar de sustituir la supervisión de burócratas y políticos por el control a través de principios de mercado. Desde esta óptica, se rescata el *componente político* que, necesariamente, lleva implícita toda reforma de la administración, no sólo en términos de su legitimación, sino como precepto clave para definir el rumbo de los cambios.

Particularizando ya en el caso de América Latina, cabe preguntarse, además, acerca de la posibilidad real y la conveniencia de introducir una lógica “gerencial”, dando por supuesto que dicho modelo superará al tradicional weberiano, en países donde la mayoría de sus administraciones públicas se caracterizan por la pervivencia de sistemas clientelares y/o patrimonialistas de profundo arraigo. Para los especialistas de la OCDE, se acepta cada vez más el hecho de que uno de los orígenes del mal funcionamiento del sector público es precisamente la falta de formalidad y respeto a las normas que impera en la cultura administrativa de la región (Burky y Perry, 1998; Evans, 1992; Shepherd, 1999). Concretamente, se apunta que la mayoría de las técnicas de gestión sugeridas *“favorecen la ampliación de la discrecionalidad de los altos funcionarios, aunque de esta forma los organismos que ellos conducen ganan en flexibilidad y eficiencia. Sin embargo, es muy factible que en algunos casos ocurra la violación de la tenue barrera que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad, el abuso de poder y la corrupción”* (Joaquín y Losada, 1999:4).

Para tratar de abarcar los puntos sustantivos del debate abierto en torno al fenómeno de la NGP, partimos del estudio sobre las principales orientaciones y tecnologías reconocidas como preponderantes para el proceso de modernización, destacando sus posibilidades y restricciones de orden técnico que limitan la capacidad de adaptación al sector público cuando se pierde de vista su especificidad y complejidad. Asimismo, se pondrán de manifiesto aquellos tópicos de carácter cultural, ideológico y político que atraviesan la discusión acerca de si el Estado se recupera con más impronta privada o “publicando” la administración (Cunill Grau, 1997).

2. El paradigma de la Reforma Administrativa: La Nueva Gestión Pública (NGP).³

2.1. Los principios orientadores de la Nueva Gestión Pública.

En esencia, los principios y técnicas que configuran el “*management público*” se presentaron como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su “neutralidad política”. Sobre todo en los Estados Unidos, país que acuñó en sus ámbitos académicos el concepto de “*public management*” como reemplazante del término “administración pública”, se destacaban los beneficios que traería aparejada “*una fusión entre la orientación normativa de la administración pública tradicional y la orientación instrumental de la gestión general*” (Perry y Kraemer, 1983: 10). A diferencia, en Francia, Alemania y los países nórdicos, los especialistas continúan utilizando con mayor asiduidad la expresión “administración pública”, lo que sugiere cierta resistencia al uso del nuevo concepto, basada en la desconfianza en torno a la factibilidad de una rápida combinación entre los valores de la NGP y los valores de la administración pública tradicional.⁴

Precisamente, puede considerarse a los Estados Unidos como uno de los países promotores del modelo para la nueva gerencia pública, a partir de la importante difusión alcanzada por la obra conocida como la “*Reinvención del Gobierno*”. El puntapié inicial tuvo lugar cuando la administración del gobierno de Clinton llevó a cabo un estudio del sector público, el “*Análisis de la Actuación Nacional*” (en inglés, *National Performance Review*), con el objeto de impulsar “*un gobierno que ponga a la gente en primer lugar, mediante la creación de un claro sentido de misión, tomando el timón más que los remos, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y cuando ello fuese posible midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario*” (Gore, 1993;7).⁵

El primer diagnóstico de los analistas de la *NPR* recalca las dificultades que presenta el Estado a raíz de su sobredimensionamiento, con una estructura gubernamental “*llena de organizaciones diseñadas para un entorno que ya no existe...*”. Mientras que las burocracias estatales centralizadas se corresponden con los patrones

³ Esta sección retoma, revisa y actualiza lo planteado en López (2003).

⁴ Para Perry y Kraemer, si bien en ambos conceptos puede quedar reflejada la preocupación por las cuestiones de “eficacia”, la noción de “administración pública” involucra un conjunto de valores, como la democracia, la responsabilidad por la gestión, la equidad y la probidad, mientras que el campo de los estudios de la “gestión pública” aportaría -como visión innovadora- las dimensiones para “*comprender cómo las organizaciones públicas, principalmente gubernamentales, pueden llevar a cabo las misiones que se les asignan*” (Perry y Kraemer, 1983: 11). En otros casos, también genera reticencia la asimilación directa de la propuesta managerial con la “*voluntad de privatización o de rentabilización de los servicios públicos*” (Gibert, 1980).

⁵ La elaboración del informe de la *NPR* se desarrolló en tres etapas. En sus comienzos (al inicio de la década de 1990), la *NPR* puso énfasis en *cómo trabaja el gobierno*, más exactamente *cómo debería trabajar el gobierno*. Durante su segunda etapa, la *NPR* se centró en *lo que el gobierno hace y lo que deberá hacer*. A fines de la misma década, tuvo lugar la tercera fase, tras el objetivo de abocarse *en los resultados y en las agencias de «alto impacto»*, así como también en usar “*una medición de los resultados para transformar la gestión federal*” (Aberbach y Rockman, 1999).

culturales de la primera mitad del siglo XX, hoy el desafío pasa por la transformación de las organizaciones públicas siguiendo un modelo acorde con la era de la información. Principalmente, el movimiento modernizador pretende cambiar la administración pública y la cultura administrativa focalizando en los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado (incluyendo, cuando sea posible, la privatización). De este modo, las estructuras y culturas burocráticas del pasado, regidas por reglas, serán sustituidas por entidades más pequeñas, flexibles y orientadas al usuario. El punto de llegada es un Estado mínimo que desarrolle sólo las funciones que son necesarias de una forma eficaz y efectiva (Aberbach y Rockman, 1999).

Jones y Thompson (1999) han sistematizado los diversos conceptos que tuvieron mayor influencia en el modelo estadounidense, partiendo de las ideas difundidas por Osborne y Gaebler en su famoso libro *Reinventando el Gobierno*. Los principios que, según los autores, guiarían la acción modernizadora son las denominadas “Cinco R”: “Reestructuración”, “Reingeniería”, “Reinvención”, “Realineación” y “Reconceptualización”.

“Reestructurar” significa eliminar de la organización todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público. La reestructuración se efectúa una vez identificadas las competencias centrales de la organización y las tareas cuya prestación podría contratarse externamente. La consigna “*el gobierno debería eliminar lo que no necesita*” implica afrontar el arduo desafío de resolver «*qué cosas*» debería hacer el gobierno, en función de los propios valores e intereses políticos. Supuestamente, la reestructuración tendría que ser guiada por la planificación y el establecimiento de prioridades, tales como el mantenimiento de la calidad del servicio y la retención de empleados valiosos. En principio, se apunta a suprimir lo que es obsoleto, la duplicación (incluida la superposición de programas) y la eliminación tanto de «*privilegios de especial interés*» como de todo aquello que no sea “*transparente*”⁶ (Jones y Thompson, 1999).

“Reingeniería” es un concepto de cambio organizacional que se ha difundido con mucha fuerza en los años noventa (Hammer y Champy, 1993; Hammer y Stanton, 1995) y que propone, en esencia, «*empezar de nuevo*», más que tratar de «*arreglar*» los problemas existentes mediante soluciones parciales. Como tecnología de gestión, sus dispositivos están orientados hacia los procesos, prescindiendo de las tareas y las posiciones establecidas en las jerarquías organizacionales. La reingeniería aprovecha las ventajas de la tecnología informática para promover un trabajo más inteligente, que elimine el “papeleo” innecesario y redundante. La consigna «*trabajar mejor*» va de la mano del «*coste menos*» pero, como pone de manifiesto un autor, muchas veces la segunda termina predominando sobre la primera, creando un grave contrasentido: “*buscar un gran ahorro a corto plazo puede socavar un esfuerzo mayor de mejorar la gestión e incrementar los costes a largo plazo*” (Kettl, 1997). Aún más, el

⁶ A propósito de esta iniciativa, Aberbach y Rockman (1999) acotan que, detrás del mandato que impone reestructurar, se encuentra el objetivo de resolver definitivamente el problema del déficit fiscal creado por el Estado de Bienestar, para lo cual ha sido fundamental emprender la reducción del gasto público.

énfasis puesto en la reducción del gasto puede atentar contra el propósito de sostener servicios públicos de calidad aunque, al decir de Pollitt y Bouckaert (2000), esto dependerá en gran medida de los diferentes contextos y del rol que cumplan los avances tecnológicos y la pertinencia de su puesta en marcha.

“*Reinventar*” es crear en el seno de la administración pública una “cultura de espíritu empresarial” que facilite la introducción de mecanismos de mercado y pensamiento estratégico en el sector público. Ahora, las organizaciones públicas tendrán que operar con una orientación de planificación estratégica de largo plazo, centrándose en los resultados, remitiéndose a los incentivos del mercado y tomando en cuenta las actitudes y los comportamientos del «cliente-ciudadano», para satisfacer plenamente sus demandas y expectativas (Jones y Thompson, 1999). “*Colocar a los clientes en primer lugar*”, según prescribe el Informe *NPR*, implica captar su punto de vista (a través de encuestas u otras técnicas de esta naturaleza) como una forma de obligar a competir a las agencias, tanto internamente como con proveedores externos de servicios. En los casos en que el monopolio estatal fuera inevitable, las organizaciones deberían adoptar un perfil más acorde con el de las “empresas de negocios” (Aberbach y Rockman, 1999).

A la reinvencción le sucede la “*Realineación*”. Definida la estrategia de mercado, los funcionarios tendrán que gerenciar el cambio de las estructuras de forma coherente y articulada con lo planificado. Realignar a la organización y al personal detrás de los objetivos establecidos no es otra cosa que cumplir con el dictado según el cual “la estructura sigue a la estrategia”. “*La realineación es, en esencia, la implementación de la estrategia de reinvencción. Sin embargo, mientras que la reinvencción tiene que ver con cambios en la forma de operar de la organización en su entorno externo, la realineación se centra en el cambio hacia el interior de la organización*” (Jones y Thompson, 1999: 263). Las experiencias en la administración estadounidense indican que el paso inicial de la realineación es el establecimiento de un nuevo circuito de responsabilidades en el seno de la unidad que se desea cambiar.

La noción de “*Reconceptualización*” apunta básicamente a mejorar en todas sus dimensiones el ciclo de aprendizaje organizacional. Reconceptualizar es desarrollar en el sector público una nueva manera de pensar el fenómeno gerencial, promoviendo organizaciones con capacidad de adaptación y forjadoras de conocimiento. De este modo, podrá crearse una cultura diferente en la gestión pública, que involucre a su agentes en lo que ha dado en llamarse una “visión compartida sobre el futuro”. Para alcanzar un proceso de reconceptualización exitoso es imprescindible reformular la política de gestión de los recursos humanos, apuntando a la cooptación de “gerentes públicos” con capacidad de liderazgo y empleados comprometidos con los objetivos de la agencia, de manera tal de poder conferir mayor poder a estos últimos para conseguir los resultados propuestos.

En términos generales, los documentos de la OCDE rescatan estos principios, aunque cuestionan la “versión restringida” del *New Public Management*, asentada sobre tres valores básicos (la trilogía *economía, eficacia y eficiencia*) y con énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público

y la vinculación del pago con el desempeño. En los lineamientos directrices aportados por esta organización se distinguen un conjunto de rasgos clave en las reformas de la gerencia pública orientados a: a) devolver autoridad, otorgar flexibilidad; b) asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; c) desarrollar la competencia y la elección; d) proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; e) mejorar la gerencia de los recursos humanos; f) explotar la tecnología de la información; g) mejorar la calidad de la regulación; h) fortalecer las funciones de gobierno en el centro (OCDE, 1995).

Sin embargo, la OCDE alerta sobre la posibilidad de considerar a los principios de la NGP como un modelo unívoco de reforma y transferible a cualquier país, sin tomar en cuenta los diferentes sistemas políticos y administrativos que, naturalmente, implicarán formas de operacionalización muy divergentes de estos criterios considerados como “bastante abstractos”. Así, podrá ser conveniente reformas más profundas, o reformas selectivas e incrementales, por medio de distintas estrategias y alternativas, adoptando un enfoque “pragmático” antes que “dogmático” (OCDE, 1995).

La reconceptualización planteada podría explicar el progresivo desplazamiento de los programas de modernización hacia un espectro más amplio de valores que los que dominaron en el comienzo de la reforma (*economía, eficiencia y eficacia*), bajo el auge del neoliberalismo y las sucesivas presiones por la reducción del gasto público para resolver la crisis fiscal. Paulatinamente, cobran sentido los preceptos de “*adaptabilidad*”, “*innovación*”, “*representación*” y “*participación*” como ideas fuerza para la configuración de un “*paradigma post-burocrático*” (Barzeley y Armajani, 1992) que, como se intentará dejar reflejado en los puntos siguientes, no necesariamente podrá escoger del ámbito privado todos los recursos convenientes para su desarrollo.

2.2. La introducción de las técnicas del management privado en el sector público: propósitos y dilemas.

El énfasis puesto por la NGP en la incorporación de las herramientas de gestión empresarial tiene su justificación central en la necesidad de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados. En efecto, la mayor parte de las tecnologías sugeridas aparecen como respuestas creadas y desarrolladas por el sector privado frente a las exigencias del mercado y obedecen a preocupaciones tales como la tasa de rentabilidad, la obtención de resultados, los costos, las inversiones, el grado de competitividad, la orientación al cliente y la preocupación por la eficiencia, en tanto criterios que empresarios y gerentes deben constantemente promover y desarrollar para asegurar la adaptación de sus organizaciones a los entornos cada vez más competitivos. Dada estas características, para el *management* privado, resulta prioritario el uso de técnicas mayoritariamente inclinadas hacia el cálculo, la cuantificación y la elaboración de indicadores. Las mismas, pueden clasificarse en tres grandes grupos:⁷

⁷ Para este ordenamiento seguimos a Mendoza (1990).

- (1) *Las técnicas de dirección general de la organización.* Son las que consideran a la organización en su conjunto, centrándose en la capacidad de anticiparse y adaptarse a los cambios del entorno (perspectiva estratégica) y en garantizar tanto el buen desarrollo de las operaciones como el logro de las metas establecidas (perspectiva operativa). Las herramientas que pertenecen a este grupo pueden ser: planificación estratégica, gestión de los procesos de cambio organizativo, dirección por objetivos (DPO) y dirección de proyectos.
- (2) *Las técnicas correspondientes a las funciones de una empresa.* En este subconjunto se encuentran, por ejemplo: Marketing, Dirección de operaciones, Diseño organizativo, Dirección de recursos humanos, Gestión de servicios, Gestión Financiera, Gestión de sistemas de información y Control de gestión.
- (3) *Las técnicas de desarrollo de habilidades directivas.* Dichas técnicas apuntan a desarrollar, entre otras, las habilidades de toma de decisiones; negociación y gestión del conflicto; liderazgo; trabajo en equipo; creatividad e innovación y capacidad de asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre.

La revisión de este universo de herramientas trajo aparejada la discusión en torno a los condicionantes específicos para su utilización en el accionar de la administración pública. En principio, y siguiendo a Echebarría y Mendoza (1999), destacamos cuatro aspectos que, por su carácter estructural, le imprimen rasgos distintivos al contexto en el que tienen lugar los procesos de gestión pública y que, como tal, difieren de la lógica impuesta por el mercado a las compañías privadas.

- *La sustitución del mercado por el proceso político como mecanismo de asignación de recursos.* La provisión de bienes públicos se realiza a través de las acciones del gobierno y no por el mercado. El proceso político, como mecanismo de asignación de recursos, se caracteriza básicamente por dos elementos: a) su preocupación por los aspectos redistributivos y de equidad, aspectos no contemplados por el mercado y b) el condicionamiento impuesto por su pluralismo, la fragmentación de la autoridad, y el hecho de que el disenso sobre los objetivos y el conflicto es legítimo.
- *Las administraciones públicas en su calidad de poderes públicos.* Se le reconoce al Estado su carácter instrumental y de expresión del conjunto de instituciones y organizaciones construidas por la misma sociedad para cumplir objetivos que persiguen el bien común. Muchos de estos objetivos no le son propios como organización, en la medida en que éstos constituyen necesidades públicas definidas por la Constitución, las leyes y el proceso político.
- *Los procesos de creación de valor en el sector público.* Existen diversas y variadas formas a través de las cuales el sector público crea valor. Esto es, a través de transacciones individuales con los ciudadanos (garantizando sus derechos, prestándoles servicios o directamente transferencias monetarias), o por medio de aquellos programas públicos cuyos beneficiarios no necesariamente son sus usuarios directos. Asimismo, las regulaciones estatales son fuentes generadoras de

valor, de naturaleza tal, que no presentan analogías en el sector privado. Por otro lado, la creación de valor en el sector público se encuentra fuertemente condicionada por las percepciones sociales en torno a la manera en que el proceso político-administrativo responde a las distintas demandas. Así, los aspectos de transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de dicho valor.

- *La dificultad de medir el valor creado por la acción de las administraciones públicas.* Se plantea aquí la ausencia de precios para los bienes públicos (que no pasan por el mercado), lo que impide, por ejemplo, cuantificar los beneficios creados en términos de ingresos, o bien poder reflejar desde los presupuestos públicos sólo una parte de los costos implicados en algunos programas, como es el caso de los regulatorios. Un segundo factor que dificulta la medición del valor reside en las superposiciones que suelen ocurrir entre aquello que un determinado programa produce materialmente (*outputs*) y los resultados (*outcomes*) o impactos que realmente ha tenido la acción administrativa.

En otras concepciones, que observan la especificidad de la gestión pública desde una perspectiva sistémica, la distinción entre lo público y lo privado debe formularse en términos analíticos, trabajando la dicotomía entre “macrogestión” y “microgestión”. Bajo este marco, la gestión pública queda asimilada con el plano de la macrogestión, en tanto se ocupa del comportamiento de todo un sistema, es decir, de la dirección de grupos enteros de organizaciones y redes interinstitucionales que conforman el sistema de gobierno público en su conjunto. A diferencia, la gestión privada –situada en el plano de la microgestión– se centraría en el comportamiento de las partes, o dicho en otros términos, abordaría la dirección de cada una de esas organizaciones que forman el sistema o la red (Metcalf, 1999).

Entender a la gestión pública como “macroproceso” implica reconocer que una transformación tan significativa como la que acarrea la reforma del Estado activa procesos estratégicos y políticos de gestión en el seno de las redes de entidades y agencias estatales. Sus programas requieren de una cooperación intensa y prolongada entre muchas organizaciones, que presentan simultáneamente intereses diferentes y acaso opuestos. En consecuencia, “*el núcleo de los problemas de la gestión pública se ubica en el plano interinstitucional*” (Metcalf, 1999), lo que supone plantear soluciones alternativas a las pensadas para una sola unidad.⁸ El camino hacia el diagnóstico compartido por las diferentes instituciones, para repensar las reglas de juego, funciones y responsabilidades; el diseño de sistemas adaptables, como una forma de compromiso permanente y de aprendizaje público, y la configuración de esquemas de rendición de cuentas para promover el uso eficaz del poder, se presentan como opciones diferenciadas más acordes con la “innovación” que con la “imitación” que impone la aplicación de técnicas empresariales en el sector público (Metcalf, 1999).

⁸ En términos del autor, “*si la gestión en general consiste en saber hacer algo por intermedio de otras personas, la gestión pública consiste en saber hacer algo por intermedio de otras organizaciones. (...) La coordinación entre organizaciones que son formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes es una de las claves para conseguir la eficacia en la gestión pública*” (Metcalf y Richards, 1987: 71).

Otra síntesis ilustrativa de este debate nos la brinda Gunn (1987), que identificó al menos cinco puntos de vista en torno al problema de la sustantividad de la gestión en la administración pública y su comparación con la gestión en el sector privado:

Cuadro N° 1
Confluencias y divergencias entre el Sector Público
y el Sector Privado

1	2	3	4	5
La administración pública actúa en condiciones singulares, en consecuencia, difiere de la realidad del sector privado. Por ejemplo, la delimitación legal de los campos de actividad, el monopolio de ciertas sanciones y poderes coercitivos.	Las técnicas de la gestión privada son útiles en el sector público sólo para casos puntuales y de escasa importancia. Entre ambas, sólo pueden encontrarse aparentes coincidencias funcionales.	La gestión pública puede beneficiarse de las enseñanzas de la gestión empresarial, no obstante, deberá desarrollar un paradigma integrador del <i>management</i> público, incorporando sus propios conceptos y categorías.	Pueden observarse convergencias importantes entre la gestión pública y la privada. Hay que verlas como diferentes configuraciones organizativas en las que se mezclan los aspectos públicos y privados.	La eficiencia de la gestión privada es superior. Sus métodos, instrumentos y prácticas deberían trasladarse de la forma más amplia posible al sector público.

Fuente: Gunn (1987)

Las posiciones 4 y 5 reflejan con mayor claridad los beneficios de la fusión de los dos universos, rescatando la supremacía del *management* privado y su aplicación lineal en la administración del Estado. En cambio, si nos desplazamos hacia aquellos puntos de vista que enfatizan las particularidades del sector público por sobre la confluencia con el privado (las posiciones 1, 2 y 3), la instrumentación de tecnología empresarial presentaría aristas más complejas.

Así lo sostienen Echebarría y Mendoza (1999) quienes, partiendo de los niveles de análisis que Kooiman y Eliassen (1987) proponen para abordar el estudio de las administraciones públicas, delimitan y clasifican los aportes de las herramientas de gestión empresarial en el ámbito del sector público. Los autores sugieren tres posibilidades en cuanto al grado de adecuación de cada grupo de técnicas, expresadas en términos de: (a) *aplicación directa*, (b) *adaptación creativa* y (c) *necesidad de reconceptualización* (reinención de los instrumentos de gestión, dada la especificidad del sector público). De acuerdo con estos criterios, en el cuadro 2 aparecen valoradas las técnicas del *management* empresarial, en función de la idoneidad de su diseño para dar respuesta a los problemas de gestión de los organismos públicos.

Cuadro N° 2
Grado de adecuación de las técnicas de Gestión Empresarial
a la Administración Pública

TECNICA DE GESTIÓN CONSIDERADA	Aplicación directa	Adaptación creativa	Reconcep- tualización
Planificación estratégica		████████████████████	
Gestión del cambio organizativo		████████████████████	
Dirección por objetivos		████████████████████	
Dirección de proyectos	████████████		
Gestión de servicios	████████████████████		
Marketing	████████████████████		
Dirección de operaciones	████████████		
Diseño organizativo	████████████████████		
Dirección de recursos humanos		████████████████████	
Gestión financiera	████████████		
Sistemas de información	████████████		
Control de gestión		████████████████████	

Fuente: Echebarría y Mendoza (1999)

El cuadro permite observar que aquellas técnicas como la planificación estratégica, el control por resultados, o el control de gestión requieren de mayores ajustes para su instrumentación en el sector público, atento a condiciones tales como el carácter interdependiente de las organizaciones públicas, la dificultad de conceptualizar y medir el valor y la escasa integración del ciclo de gestión (planificación-ejecución-control) en gran parte de las agencias estatales. De esta forma, puede aseverarse que las mayores incompatibilidades se presentan en los niveles 1 y 2 sugeridos por Kooiman y Eliassen (1987), donde se hace explícito el carácter de la gestión pública como un proceso de nivel macro y la relación de los entes públicos individuales con sus entornos específicos, mientras que el principal grado de ajuste de las técnicas de gestión empresarial ocurre en el tercer nivel, es decir, en la acción de las organizaciones públicas particularmente consideradas y en su funcionamiento interno (Echebarría y Mendoza, 1999). No obstante, podría disentirse con los autores, en la

medida en que, salvo la gestión por proyectos, técnicas tales como la gestión financiera o los sistemas de información, obedecen también a criterios generales y uniformes de la Administración que restringen los grados de autonomía de cada organismo.

Con todo, el diseño de una estrategia de modernización administrativa no queda agotado en la mayor o menor posibilidad de inserción del *management* privado en el sector público, entendido esto como el mero traspaso de un conjunto de técnicas “innovadoras” (o, en muchos casos, de “moda”) adaptables en cualquier contexto. Junto a la problemática relacionada con la implantación de tecnología, coexisten otros aspectos relativos a la pertinencia de ciertos criterios orientadores de la NGP a la hora de articular compromisos institucionales entre el terreno político, el quehacer de la administración y la propia ciudadanía.

2.3. Las premisas de la Nueva Gestión Pública y su impacto en la relación entre Política y Burocracia.

Uno de los principios sobre el que se ha trabajado con mayor insistencia desde la NGP puede sintetizarse en la frase de Kettl “*dejar que los gestores gestionen*”, aludiendo así a la búsqueda del incremento de la responsabilidad de quienes administran los servicios ante el público. Con base en el enfoque “orientado al cliente”, se propugna una mayor delegación de poder hacia los gestores para actuar con flexibilidad para mejorar el servicio, tomando en cuenta las demandas y preferencias del consumidor. Desde esta óptica, se operan cambios sustanciales en la relación entre los funcionarios elegidos y los administradores, si estos últimos quedan sujetos en primer lugar al mandato de los “clientes”, a riesgo de “*afirmar su autonomía de los que elaboran las políticas públicas*” (Kettl, 1997). En la práctica, podría quedar abierto un alto margen de ambigüedad entre las metas fijadas por parte de los decisores políticos y la correspondiente libertad que se les otorga a los administradores, sin olvidar que los objetivos de las agencias públicas resultan muchas veces poco precisos, o incluso contradictorios, como resultado del juego de fuerzas y las negociaciones entre el Ejecutivo y el Congreso.

Otras visiones -con implicancias totalmente opuestas a la anteriormente mencionada, pero también incentivadas desde la NGP- abogan por la reducción del poder de la burocracia, reforzando la incidencia de las autoridades electas no sólo en el terreno de la formulación sino en la implementación de políticas, a través de nuevos criterios de centralización, coordinación y control (Aucoin, 1998). En este caso - y a diferencia del diagnóstico precedente, según el cual el excesivo formalismo y reglamentación impide lograr resultados- el problema es “*domar a la burocracia*” (Aucoin, 1998). Por ende, la existencia de asesores y/o cargos de confianza, etcétera, estaría ampliamente justificada a los efectos de contar con aparatos administrativos consustanciados con las políticas de gobierno. Bajo esta alternativa, más que un dilema de “delegación”, emerge como cuestión el tema de la “responsabilidad”: ¿a quién se debe atribuir responsabilidades concretas frente al incumplimiento de los objetivos o metas propuestas?: ¿a estos “nuevos gerentes” o “burocracias flexibles”?; ¿a los funcionarios políticos?; ¿las burocracias “paralelas” poseen los conocimientos y la

experiencia suficiente como para ocupar tantas posiciones clave, desplazando -la mayoría de las veces- a los cuerpos estables de la administración?

De la mano de estos planteos se recicla una problemática tradicional del sector público: la frontera entre política y administración. Tal como lo resaltan una serie de autores (Aucoin, 1998; Halligan, 1997; Pierre, 1995), en los esquemas modernizadores pareciera haber tenido una mayor gravitación la percepción del recelo político frente a las burocracias. Al respecto, Aberbach y Rockman (1999) destacan que -para el caso de los Estados Unidos- el foco de la reforma priorizó la necesidad de reducir el tamaño del aparato burocrático, predominando los recortes entre el personal de mandos medios hacia abajo,⁹ al tiempo que crecía el componente de personal nombrado políticamente, por el deseo de los presidentes y altos funcionarios electos de ejercer un control más estrecho sobre los burócratas, “*en los cuales no confían*”. Por el contrario, otros especialistas (Clarke y Newman, 1997; Pollitt, 1993; Stewart, 1994) critican la expansión del fenómeno gerencial hacia el terreno de la política, reduciendo -en muchas ocasiones- los problemas de gobierno a meras cuestiones de eficiencia operativa.

Sin embargo, antes que reeditar la antinomia entre técnica y política, la literatura actual da preferencia como síntesis para la resolución de esta disyuntiva a la necesidad de reconstrucción de un “*nuevo marco de responsabilidad que reordene la vinculación entre las funciones políticas y administrativas*” (Echebarría y Mendoza, 1999). Aunque tomando distancia de la visión “racionalista y normativa”¹⁰ que predomina en la administración pública, también se intenta exponer los peligros de desplazamiento de los mecanismos tradicionales de supervisión política y burocrática por la “*responsabilidad mercantil*” (Cunill Grau, 1997) como resultado de la transferencia de actividades y funciones por fuera de la órbita estatal.

Metcalf (1999) también hace énfasis en la *responsabilidad* y no el *control*, como se ha planteado en el sector público hasta el momento. Para pensar en términos de la primera, es preciso distinguir entre su significado interno y externo. “*Desde la perspectiva interna, la responsabilidad supone la atribución de autoridad en el seno de la organización para el uso de los recursos y la obtención de resultados*”; mientras que “*el significado externo de responsabilidad, se ejercita principalmente a través de los mecanismos de control político de acuerdo con el principio democrático y asegura la legitimidad del comportamiento de los poderes públicos*” (Metcalf, 1999: 65).

⁹ Al respecto, Pollitt y Bouckaert (2000) destacan como una de las contradicciones más visibles de la NGP a los principios de motivación y promoción de un cambio cultural en el personal público, en paralelo con la propuesta de romper con la estabilidad laboral y reducir personal.

¹⁰ Si bien para la mayoría de los autores consultados la “flexibilización administrativa” se presenta como alternativa frente al exceso de normas y procedimientos que, en muchas ocasiones, terminan difuminando las responsabilidades frente a la ciudadanía, Aberbach y Rockman (1999) advierten acerca del peligro contrario, esto es, la posibilidad de que la desregulación indiscriminada termine afectando intereses colectivos básicos, en la medida en que la norma se constituye como garantía de justicia y previsibilidad.

2.4. Otras consideraciones: ¿Cliente o Ciudadano?

En general, las propuestas e iniciativas conocidas como de "orientación al cliente" se asumen - en el marco de la NGP- como un cambio en las reglas de juego entre los proveedores y los destinatarios de los servicios públicos. Así, la preocupación por las demandas diferenciadas, la calidad de los servicios y la fijación de los correspondientes mecanismos de resarcimiento en caso de declinación en los niveles de servicio ofrecidos, además de la instrumentación de sistemas de queja y de mecanismos de participación y consulta, conforman los componentes básicos de esta tendencia innovadora y, según se declara, superadora del tradicional esquema en el que los usuarios de servicios públicos estatales poseían el rol de receptores pasivos y carentes de derechos específicos.

Sin embargo, cabe resaltar -a más de una década de puesta en marcha de este tipo de experiencias (sobre todo en Europa)- lo que pudieran considerarse como limitaciones intrínsecas a este nuevo modelo, dado el escaso grado de implementación de algunos de sus preceptos. Como lo ha constatado la OCDE, son muy pocos los países miembros donde el resarcimiento tiene fuerza reglamentaria y no es meramente una declaración de principio. De la misma forma, también la participación de los usuarios se ejerce restrictivamente, ya que lo que generalmente se concede *"es el derecho de consulta, más que el derecho de tomar la decisión"* (OCDE, 1996: 34). De este modo, los dos componentes de esta propuesta que implican una transferencia concreta de recursos hacia los usuarios, tanto monetarios como de poder de decisión, resultan los más difíciles de implantar.

Asimismo, el énfasis puesto en la figura del "cliente" ha sido objeto de críticas, no sólo por la diversidad de intereses (prestadores, gobierno, contribuyentes en general, etc.) que entran en juego a la hora de tomar decisiones sobre los servicios públicos, sino también por la concepción de "ciudadano" que lleva implícita esta perspectiva, más alejada de ciertas consideraciones en términos de legitimidad, igualdad y acceso. Incluso llega a caracterizarse a este nuevo enfoque como *«una negación de la ciudadanía»*, en tanto la sobrevaloración de la satisfacción del consumidor *"convierte al gobierno en un instrumento de consumo de servicios, ignorando el papel del gobierno en la resolución de conflictos, en el establecimiento de objetivos nacionales, en el control del uso de la fuerza en la sociedad, en la inversión en el futuro de la nación, en la consecución de los valores constitucionales y los objetivos políticos, lo cual tiene poco o nada que ver con el servicio o la satisfacción de los consumidores"* (Carroll, 1995: 302).

Por estas razones, para algunos autores, la NGP peca de reduccionismo al limitar la ciudadanía a la práctica del consumo. Se advierte el efecto corrosivo que esta visión podría tener sobre la idea del ciudadano como un ser social holístico, comprometido en un rango de relaciones recíprocas con otros y con la sociedad en general. En su lugar, el ciudadano es dividido en un número de identidades de consumo separadas en relación con distintos proveedores: el ciudadano es paciente, o padre, o pasajero, dependiendo del contexto (Prior, Stewart y Walsh, 1995).

En términos de Richards (1994), pensar el sujeto perceptor como ciudadano es sustancialmente diferente de su consideración como cliente, puesto que en el primero se reconoce la existencia de un interés colectivo no equiparable a la suma de los intereses individuales, tal como se expresa en las relaciones de mercado. Por lo tanto, la preocupación por una administración más ágil, participativa y descentralizada debería combinarse con la promoción de una ciudadanía activa, más acorde con una perspectiva “socio-céntrica” que “mercado-céntrica”, si los objetivos de reforma también propugnan un mayor fortalecimiento de la sociedad civil.

2.5. La NGP y sus implicancias en las administraciones públicas latinoamericanas.

No puede dejar de mencionarse el conjunto de consideraciones apuntadas por los especialistas a la hora de evaluar la posible implantación de la NGP en América Latina. En los textos consultados, las características predominantes en las administraciones públicas de la región, con “exceso de informalidad” y sistemas de tipo clientelar o patrimonialista, constituyen factores de riesgo para el alcance exitoso de las reformas de tipo gerencial. Así, Shepherd (1999) destaca que más allá de la proliferación de normas formales y coherentes con el modelo jerárquico y centralizado, las reglas, en muchos casos contradictorias entre sí, se infringen o se tergiversan. El resultado es un “estado de derecho débil”, con ausencia de mecanismos de supervisión, donde los procedimientos escritos pueden ser desechados. Por tal motivo, para el autor tiene tanta o mayor prioridad la reforma política que la reforma administrativa.

Nickson (2002), por su parte, enfatiza los rasgos clientelares y la ausencia de cuerpos de administradores de carrera, lo que trae aparejado graves problemas de “discontinuidad” y “pérdida de memoria institucional”.¹¹ Asimismo, aparecen como desventajas la rigidez del sistema presidencialista que, a diferencia de los regímenes parlamentarios, conlleva menos armonía para encarar los cambios legislativos necesarios para las reformas fundamentales, y la tradición del derecho administrativo de la región, que prioriza los insumos por sobre los resultados, acotando la emergencia de los sistemas de rendición de cuentas. De este modo, *“si las estructuras y los sistemas fundamentales no son los apropiados, entonces el NPM puede no ser la respuesta correcta. La aplicación amplia del NPM en sistemas administrativos inmaduros no es recomendable debido a que la ganancia potencial de eficiencia será casi con seguridad opacada por los mayores costos que resultan de los problemas de coordinación y por la gran inestabilidad”* (Nickson, 2002:136-137).

¹¹ En el mismo sentido se pronuncia Shepherd (1999). El autor argumenta que el sesgo de la “informalidad como política” (enraizada también en la sociedad y en el sector privado) reduce el grado de efectividad de las reformas. Como manifestación de esa “informalidad”, sostiene que la creación de “enclaves” para llevar a cabo las reformas, a partir del reclutamiento de una tecnocracia “paralela” que depende directamente del Presidente y está sujeta a fuentes de financiamiento y controles diferentes, son difíciles de sostener una vez que se produce el cambio de gobierno, dando lugar a continuas modificaciones en los criterios programáticos básicos.

En consonancia con estos criterios, Prats i Catalá (1998) entiende que el desafío para América Latina reside en la construcción de “verdaderas burocracias modernas”, regidas por sistemas de mérito, con autonomía técnica y conducción política y sometidas a reglas precisas para tornarlas más transparentes, accesibles, responsables y receptivas.¹² Bajo este marco, en la orientación de las reformas ocupa una posición privilegiada la formación de “culturas de servicio público” apoyadas, más que en diseños o modelos formales, en “*la creación y consolidación de modos y hábitos de relación de calidad diferente a la establecida*” (Martínez Nogueira, 2002: 198-199).¹³

La cuestión cultural también es rescatada por Oszlak (1999a) como un aspecto de sensible consideración para emprender un proceso de cambio en las administraciones públicas de América Latina. Desde su óptica, las reformas de “segunda generación” resultan mucho más complejas que aquellas que- como las que dominaron en la primera etapa- perseguían como objetivo imprescindible la reducción del aparato de Estado. Mientras que en las reformas de “primera generación” se contemplan principalmente “consideraciones de tipo jurídico y financiero”, en las de “segunda generación”, “*las transformaciones tienen un trasfondo tecnológico y cultural mucho más determinante*” (Oszlak, 1999a: 5).

Pero además de pensar en la mayor eficiencia y calidad de la gestión, la democratización de la administración, remarcando su carácter público y aumentando su responsabilización frente a la sociedad, constituye una tarea ineludible para la transformación estatal en Latinoamérica. En esta línea, los arquetipos de reforma destinados a “*publificar la administración*” deberían propender a enfrentar tres ejes: “*la apropiación privada del aparato público, la actuación autoreferenciada y la falta de responsabilidad pública*” (Cunill Grau, 1997: 224). Particularmente, se remarca que la tendencia a la “actuación autoreferenciada” del aparato del Estado deviene en déficit de capacidad institucional para desarrollar las actividades reguladoras, prestadoras y promotoras de servicios públicos, con serios riesgos sobre la efectividad de la actuación gubernamental. En cuanto a la ausencia de responsabilidad pública, se intenta exponer los peligros ya mencionados de sustitución de la responsabilidad política por la responsabilidad mercantil. Otro desplazamiento, denominado como la “solución tecnocrática”, conlleva la posibilidad de diluir el carácter público de los servicios y bienes implicados, tras el debilitamiento de su conexión con la ciudadanía misma (Cunill Grau, 1997: 289).

¹² A diferencia, Bresser Pereira (2001: 14) destaca que “*el servicio público weberiano dejó de ser un ideal*”. A su entender, se requieren condiciones de trabajo más flexibles y dirigentes públicos profesionales y competentes, con mayor autonomía y responsabilidad.

¹³ Coincidiendo con Prats i Catalá (1998), para Martínez Nogueira (2002) “*esta tarea no consiste en redefinir funciones, organigramas ni sistemas, o de incorporar nuevos recursos o tecnologías. (...) Profesionalizar el servicio civil, establecer sistemas de incentivos adecuados, mejorar los niveles de remuneración y modificar los estilos de gestión para introducir más eficiencia y transparencia y permitir el mayor control social*” resultarían los componentes centrales para la transformación del sector público (Martínez Nogueira, 2002: 200).

Tales emprendimientos no resultan sencillos, en tanto muchas de estas reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, incidiendo sobre un conjunto de intereses de diversos grupos con larga trayectoria en el sector público. Además, la reestructuración del Estado en América Latina no puede soslayar las cuestiones relativas al desarrollo económico y a la desigualdad social, cuya falta de resolución contribuye a deslegitimar socialmente -de manera vertiginosa- los diferentes proyectos de transformación impulsados durante las últimas décadas (CLAD, 1999). Por lo tanto, la articulación de coaliciones democráticas comprometidas con la superación de los problemas socio-económicos más graves de la región se convierte en el soporte sustantivo de los nuevos patrones institucionales que, más allá de “reformular” o “reinventar”, consoliden un Estado “utilizable” para la sociedad (Suleiman, 2000).

3. La Reforma Administrativa en la práctica: hacia un modelo interpretativo.

Como síntesis del apartado anterior, puede apreciarse que, aún los planteos que cuestionan a la NGP, dan por descontado su potencialidad para transformar algunos aspectos de la administración, pero muestran bastante escepticismo respecto al logro de un “mejor gobierno” en gran escala. Las mayores restricciones derivan del conjunto de condiciones que se imponen como necesarias para introducir, sostener e implementar una estrategia abarcadora de reforma, y que resultan de difícil alcance en la práctica. En primer lugar, el liderazgo consensuado y sostenido en el tiempo de una única autoridad o un grupo de personas clave y una considerable capacidad de organización, a fin de planear y llevar a cabo los desafíos operativos propios de la propuesta de cambio. Otras condiciones no menos importantes involucran al personal del sector público, quien deberá contar con nuevos conocimientos y habilidades, y a los propios ciudadanos, comprometidos -sobre todo- con la aprobación de las reformas que afectan la “primera línea” (Pollitt y Bouckaert 2000).

En otro plano, también existe un amplio consenso en torno a que los resultados de muchas reformas de la gestión dependieron, en gran medida, de la naturaleza de los sistemas político-administrativos en los que tuvieron lugar (Clarke y Newman, 1997; Lane, 1997; Pollitt, 1998; Stewart, 1992) y de las preocupaciones y prioridades locales de los políticos y los actores privados más comprometidos e interesados en el proceso de reestructuración. Pensada en estos términos, las reformas se asumen como resultado de un proceso donde los cambios introducidos se han provocado -mayoritariamente- de manera “verticalista” (Pollitt y Bouckaert, 2000), en tanto el diseño y la ejecución de la Reforma, así como también el proceso de toma de decisiones referida a ella quedó concentrado a nivel de los políticos ejecutivos y los funcionarios de alto rango.

Junto al rol central que ocupan las élites en el proceso de toma de decisiones, el acercamiento al campo de análisis de la reforma supone también reconocer las “redes de instituciones” que actúan, casi siempre, como mediadoras de las grandes fuerzas económicas y políticas, así como las interacciones producidas por las

“*influencias socioeconómicas del entorno*”, las “*presiones políticas*” y los rasgos particulares del propio “*sistema administrativo*” que se pretende modernizar (Pollitt y Bouckaert, 2000). De esta forma, los autores reconocen un conjunto de factores necesarios para captar la especificidad y el contexto propio de la estrategia de cambio en cada país, discriminados en los siguientes aspectos:

Cuadro N° 3
Factores intervinientes en el proceso de Reforma Administrativa

Fuerzas socioeconómicas	Sistema político	Sistema administrativo
Fuerzas económicas globales.	Ideas nuevas sobre gestión.	Contenido del paquete de reformas.
Cambios sociodemográficos	Ideas políticas de partidos.	Proceso de implementación.
Políticas socioeconómicas nacionales	Presión de los ciudadanos.	Reformas que se lograron.
	Percepciones de la élite sobre qué reformas de gestión son convenientes	
	Percepciones de la élite sobre qué reformas de gestión son factibles.	

Fuente: Pollitt y Bouckaert (2000)

En cuanto a los **factores socioeconómicos**, comúnmente representan un conjunto general de fuerzas –algunas de las cuales pueden considerarse “estructurales” por estar arraigadas y ser duraderas- que, analíticamente, corresponden a tres grupos: fuerzas económicas globales, cambios socio-demográficos y políticas socioeconómicas nacionales. En referencia a la influencia de las *fuerzas económicas globales*, tales como la globalización de los mercados de capitales, el crecimiento de las empresas transnacionales y el comercio internacional, no sólo han debilitado el control que pueden ejercer los gobiernos nacionales sobre las políticas macroeconómicas, sino que se constituyen en un elemento de presión central a la hora de justificar las reformas generalizadas del sector público.

Ciertamente, en ese amplio contexto los gobiernos han perdido autonomía en la elaboración y aplicación de políticas públicas: “*la competición global y el asombrosamente rápido movimiento de capital que es posible en el mundo contemporáneo hacen que los gobiernos compitan más intensamente que antes respecto del capital y la inversión*” (Aberbach y Rockman, 1999: 5). En consecuencia, los recortes que han llevado a cabo los Estados responden a la necesidad de ser “competidores eficientes” para intentar que el capital extranjero entre en su territorio, necesitando por tanto mantener baja la inflación, incrementar la productividad, tener una moneda fuerte y una fuerza de trabajo flexible y disciplinada.

Esas presiones de fondo se plasman –como se ha indicado– en las *políticas socioeconómicas nacionales*, induciendo, por ejemplo, a reducir el gasto y la deuda pública (Pollitt y Bouckaert, 2000: cap. 2). En relación a esta cuestión, se ha hecho notar que –en términos generales– el proceso de reforma de la gestión pública “*ha sido promovido por la necesidad de responder a una situación de crisis fiscal: fruto, por un lado, de los cambios en el sistema económico internacional y, por otro lado, de la creciente demanda de servicios y regulaciones que reciben los sistemas políticos nacionales*” (Aucoin, 1998: 493). Efectivamente, en países como Argentina, las primeras medidas vinculadas a la reforma administrativa fueron tomadas en un contexto de “crisis fiscal” y de incremento astronómico de la deuda externa, de lo que resulta que las políticas adoptadas fueran de especial interés como iniciativa supranacional.

Por último, dentro de este primer grupo de factores influyentes en la reformas de gestión, el tercer condicionante de importancia considerable es el *cambio socio-demográfico*, elemento que, generalmente, activa un aumento de la demanda que recae sobre los servicios proporcionados o financiados por el Estado.

El segundo conjunto de factores está relacionado con el **sistema político**. En este sentido, el modelo de análisis en cuestión supone también tomar en consideración el escenario institucional en el que intervienen políticos, reformadores y grupos de interés. Importa entonces tener en cuenta las características generales y estructurales del sistema político, rasgos que pueden contribuir o dificultar la realización de la reforma de gestión. Elementos tales como si la organización del Estado es federal o no, si la forma de gobierno es presidencial (destacándose aquí el problema de la coordinación entre Ejecutivo y Legislativo, ya que para llevar adelante una reforma importa saber el grado de cooperación o conflicto existente entre el primer mandatario y el Congreso) o parlamentaria (con gobiernos consensuales, o, por el contrario, de mayor rivalidad), la naturaleza del sistema de partidos (distancia ideológica causante de fragmentación, polarización o cohesión partidaria; disciplina partidaria interna) y las características que asume el liderazgo político (dependiendo en este caso, en gran medida, de las normas electorales que incentivan el voto personal o el control al acceso a las listas) (Haggard, 1998).

Paralelamente a estas restricciones y limitaciones más profundas de los sistemas políticos, existen también dentro de ellos unos cuantos elementos que presentan mayor dinamismo. Uno de gran relevancia para el tema que nos preocupa remite al sentido otorgado a la “modernización” de la gestión. Otro condicionante para el cambio se refiere a la influencia que poseen las visiones de los partidos políticos sobre aquellos aspectos de vital relevancia en la definición de las propuestas, tales como privatizar, “desburocratizar” o descentralizar. Un tercer factor dinámico está representado por la presión que ejercen los ciudadanos, aunque, en rigor, para Pollitt y Bouckaert (2000) su alcance es todavía muy limitado. Pero, como se ha mencionado, por sobre el conjunto de fuerzas, se desplaza el foco de interés del análisis en el proceso de toma de decisiones de la elite, cuya gravitación se considera decisiva: importan tanto las percepciones que las elites políticas y administrativas

tienen sobre qué reformas de gestión son convenientes, como aquéllas relativas a cuáles cambios son factibles.

Respecto del **sistema administrativo**, precisamente el terreno en donde se pretenden llevar a cabo las transformaciones, se rescata –en primer término– el *contenido* de los “paquetes” de reforma, como resultado de la interacción entre lo deseable y lo factible, sin perder de vista que, cuando se anuncian, estos “paquetes” procuran establecer, o bien reforzar, los discursos que apoyan los cambios institucionales en consideración. En este sentido, acotan los autores, la mayoría de los países puede proporcionar al menos algunos ejemplos de cómo la retórica política fue mayor que los logros alcanzados.

A su vez, el proceso de *implementación* es una etapa particularmente importante de la reforma, ya que la puesta en práctica de las ideas reformadoras conlleva un aprendizaje que, con frecuencia, hace que una parte de lo planificado termine desviándose del diseño original. En esta etapa crucial, donde los decisores pueden nutrirse de ideas sobre los pasos a seguir, surgen interrogantes en torno a la posibilidad de concretar la propuesta elaborada o cambiar de rumbo. Por ello, presentaría grandes falencias de comprensión adherir a una perspectiva que ubicara a la reforma de la administración pública sólo como un momento de un procedimiento de toma de decisiones estratégicas por parte de líderes políticos y/o altos funcionarios públicos, ya que todo intento de análisis caería en una visión regida por fórmulas preestablecidas y acotada a la propia concepción de los “ideólogos” del cambio.

En contraposición, “*lejos de reducirse a la ‘adopción de medidas’, la reforma constituye un proceso continuo, con principios, objetivos y modalidades cambiantes que como tal “no tiene un estado de meta definitivo e inmutable”* (Oszlak, 1981: 5). Entonces, los modelos y sus contenidos, al estilo de “tipos ideales” sólo pueden servir como punto de referencia representando “*más una caracterización de lo deseable que de lo posible*”, porque es inevitable que el modelo ideal sufra “*transformaciones a lo largo del tiempo, en función de cambiantes necesidades, tecnologías o proyectos políticos*” (Oszlak, 1981: 5). En otras palabras, el proceso de implementación de la reforma irá sufriendo redefiniciones a fin de mantener o reducir la brecha siempre existente entre la realidad y el esquema normativo ideal.

En consonancia con esas ideas, Pollitt y Bouckaert (2000) consideran que resulta más factible explicar la reforma en términos de “salir del paso” (Lindblom, 1959; 1979)¹⁴ que como un ejercicio de estrategia intencional. En relación a ello apuntan que, por ejemplo, frente a problemas tales como la restricción fiscal, la legitimidad, las respuestas gubernamentales que se brindan no han sido estratégicas, sino más bien parciales y *ad hoc*. En resumen, pese a lo decisivo y central de los actos intencionales en el rediseño institucional, no deberíamos interpretar la transformación administrativa únicamente como producto de elites organizativas

¹⁴ En el primer trabajo, Lindblom describió un proceso de toma de decisiones en el que las políticas surgen siempre de un proceso de mutuo ajuste entre intereses organizados, con un análisis limitado de alternativas y una mezcla frecuente de medios y fines. En consecuencia, la articulación de objetivos claros y bien ordenados no constituiría la regla sino más bien la excepción.

convertidas en diseñadores “divinos” que, en forma automática, pueden desarrollar esquemas audaces y amplios de mejoras. Por el contrario, sus modelos son vulnerables frente a limitaciones cognitivas, acciones de superposición, controles político-administrativos y acontecimientos imprevistos de distinto tipo (Pollit y Bouckaert, 2000).

Cabe destacar, en consecuencia, la compleja relación existente entre el *contenido* de los programas de Reforma y la consiguiente *implementación* de los mismos a la hora de elaborar cualquier tipo de indicador. Puesto que el diseño e iniciativas de los cambios provienen de las posiciones más altas de los gobiernos y administraciones públicas, influidos fuertemente por una “racionalidad técnica”, los programas, en tanto esquemas con “principios universales”, adquieren generalmente el carácter de “*patrones de referencia y medición a efectos de contrastar el grado en que el ‘sistema real’ se aparta del estado deseable*” (Oszlak, 1980: 12). Por ello, agrega Oszlak que “*toda desviación, carencia u obstáculo, toda ‘anormalidad’ ocurrida en el ‘proceso de implementación’, aparece, desde esta óptica, como un signo de patología que conspira contra la materialización del modelo especificado conceptualmente*” (Oszlak, 1980: 12). Esta advertencia sobre los riesgos que supone la introducción de “*una racionalidad ajustada a criterios técnicos allí donde el comportamiento se manifiesta en conflicto, negociación y compromiso*” (Oszlak, 1980: 13) nos permite tomar los recaudos necesarios a la hora de construir indicadores efectivos de seguimiento de la Reforma.

En rigor, conviene advertir también que la lógica política en la que se enmarca este tipo de procesos tiende a generar comportamientos que refuerzan el *status quo*. Ello se debe a que dadas las condiciones de “racionalidad acotada” en la que se mueven los tomadores de decisiones y a su tendencia a minimizar la incertidumbre y a evitar el conflicto, lo inducirán a asumir posiciones conservadoras (Oszlak, 1980: 13-15).

Básicamente, las estrategias a encarar para la mejora de la gestión pública ponen en contradicción la “racionalidad técnica” en que se fundan y la “racionalidad política” que interfiere en su efectiva aplicación, en la medida en que dichas reformas orientadas desde sus fundamentos a la búsqueda de la recomposición de valores tales como el mérito, la responsabilidad, la capacidad, la equidad y la transparencia afectan un conjunto de intereses (v.g. privilegios, discrecionalidad, nepotismo, búsqueda de rentas) de difícil reversión por su grado de arraigo en la cultura político-administrativa de la región. De tal forma, “*el punto ya no es si las tecnologías ‘sirven’ a las necesidades de gestión de nuestros estados, sino si pueden ‘forzar’ su adopción y así desterrar, definitivamente, sus patrones culturales indeseables*” (Oszlak, 1999a: 23), tarea que, para el autor, es eminente responsabilidad de los líderes políticos.

Retornando al modelo analítico propuesto por Pollitt y Bouckaert (2000) en relación al sistema administrativo, corresponde finalmente constatar los eventuales *logros del proceso de reforma*, para medir la brecha existente entre los alcances reales y las metas establecidas en la planificación original. Estos resultados pueden ser, o no, y en medidas variables, congruentes con las aspiraciones originales de la elite político-administrativa, pero en cualquier caso y al igual que en el momento de *implementación*, es muy probable que los “efectos” influyan en las etapas anteriores

del proceso, particularmente en las percepciones de la elite sobre qué tipos de cambio son deseables y factibles. Por ello, para la elaboración de indicadores resulta dificultoso en la práctica identificar con relativa claridad las “repercusiones” de una reforma.

En síntesis, la variante interpretativa de la reforma de la gestión pública propuesta por los autores citados puede ser distinguida por su intento de describir un proceso que contiene sucesivas y variadas etapas, todas ellas propensas a constantes modificaciones como producto de las complejas interacciones dadas entre las influencias socioeconómicas del entorno, las presiones políticas y las características del propio sistema administrativo. Así, el esquema de análisis busca identificar tanto las presiones *a favor* del cambio como las fuentes de resistencia *en contra* de él. En este sentido, puede afirmarse que la reforma administrativa es un proceso político que como tal “*genera oposición y resistencia, implicando a veces profundos cambios en la correlación de fuerzas políticas y en la asignación de valores dentro de una sociedad*” dependiendo la resistencia encontrada de “*la magnitud de los cambios que se intenten, por cuanto los mismos modifican posiciones de poder y redistribuyen recursos entre sectores, unidades, funciones o programas*” (Oszlak, 1981: 6).

4. La necesidad y la importancia de la evaluación en el contexto de la NGP.

Desde los años ochenta y principios de los noventa, las teorías ligadas a la Nueva Gestión Pública se pronuncian por una creciente eficiencia, por la reducción del tamaño del sector público, por una mayor orientación al mercado y por la implementación de principios del *management* provenientes del sector privado. En otras palabras, lo que desde ese punto de vista se está pidiendo es que los gobiernos además de dirigir y ejecutar, planifiquen y evalúen, recuperando entonces las dimensiones temporales del futuro y el pasado, casi inexistentes en la práctica burocrática de todos los días (Oszlak, 1999b).

En esta línea, hace ya más de dos décadas que el análisis económico del sector público y la teoría de la elección pública pusieron de manifiesto que la dificultad de medición del *output* de la actividad gubernamental constituye una de las causas principales que explican la ineficiencia de la actuación de las organizaciones públicas (Mendoza, 2000: 285). Desde entonces, el tema de la evaluación de programas y organismos, y concretamente el de los indicadores, se ha convertido en un “clásico” de la gestión pública. No es casual entonces que la mejora de los sistemas de información y la elaboración de indicadores de resultados y de desempeño formen parte de los contenidos centrales de las distintas iniciativas de reforma y modernización administrativa que se han ido sucediendo (Mendoza, 2000: 285-286).

En ese contexto, y bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública descrito anteriormente, la “gerencia pública” moderna se caracterizaría por ser adaptativa a los resultados, participativa, descentralizada y enfocada hacia los objetivos que motivaron su propia existencia. Con un paradigma de esta naturaleza, las iniciativas se “juzgan” por el cumplimiento de sus objetivos sociales y los gerentes tendrían los incentivos naturales necesarios como para manejar información sobre el cumplimiento de dichos

objetivos. En otras palabras, “*dependerán de información que evidencia la creación de valor público para pautar y guiar sus actividades gerenciales*” (Mokate, 2003: 4). Por lo tanto, “*tienen interés en establecer, esclarecer y negociar indicadores no ambiguos, verificables y fidedignos de los objetivos sociales del programa y dependerán de información sobre el cambio en condiciones de vida para guiar sus actividades gerenciales*” (Mokate, 2003: 15).

De ahí la necesidad de llevar adelante la *evaluación* constante de organismos y políticas, ya que es entendida como una herramienta para “*explorar de manera rigurosa y sistemática el cumplimiento de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de cambio sostenible, de tal forma que el diseño y la gestión de las iniciativas evaluadas se puedan ajustar, con el fin de asegurar que generen valor para la sociedad*” (Mokate, 2003: 4). Bajo estos presupuestos, la evaluación se constituye en un instrumento *sine qua non* de esta gerencia adaptativa y enfocada en resultados. Constituye, en consecuencia, parte integral del proceso de gestión, y no se concibe – como ocurre en la gerencia tradicional– como una “amenaza”, o sea, como una “*fiscalización externa que no necesariamente arroja información útil u oportuna*” (Mokate, 2003: 4).¹⁵ En resumidas cuentas, “*la evaluación deja de ser una herramienta de control, supervisión y auditoría implementado por expertos en evaluación o impuesto por terceros y se convierte en un proceso estratégico realizado por los equipos gestores de la iniciativa. Se convierte en un aliado del equipo gestor, quien necesita de la información generada por el proceso de evaluación para satisfacer las responsabilidades de su gerencia*” (Mokate, 2003: 16).¹⁶

4.1. Los dos propósitos de la evaluación: Evaluación sumativa y evaluación formativa.

Una propuesta para llevar adelante procesos de evaluación es la sugerida por Halachmi (1992). Como se observa en el cuadro 4, el marco conceptual propuesto ha sido presentado bajo la forma de una matriz de doble entrada, donde se destacan tanto los propósitos (formativo / sumativo) como las perspectivas (proceso / impacto).

¹⁵ Esta autora ha destacado que pese al triunfo de esta nueva corriente, “*los líderes en el discurso y la promoción de la evaluación han sido mayoritariamente ministerios de planeamiento o finanzas, interesados en lograr transparencia en los efectos e impactos del gasto público –sin haber generado convicciones verdaderas y efectivas con respecto a la evaluación en los ministerios de línea y las agencias gestoras de las políticas y programas sociales*” (Mokate, 2003: 7).

¹⁶ Pollitt (1998b) advierte que, siendo la evaluación un concepto en boga, se ha verificado la tendencia previsible para su utilización como rótulo para todo tipo de actividades que no comparten necesariamente del “*sentido analítico, creativo y exploratorio que la evaluación posee*”. Existe el peligro especial de que la evaluación se confunda con otras actividades de examen: la supervisión y la auditoría. Estas actividades tienen objetivos y “hábitos mentales” diferentes de los de la evaluación. Así, el autor señala que de acuerdo a la Comisión Europea, “*el control es un proceso permanente, conducido durante la fase de ejecución del programa, teniendo en vista la corrección inmediata de cualquier desvío de los objetivos operacionales. La evaluación, por su parte, interviene en un punto específico del ciclo de vida de un programa y consiste en un estudio exhaustivo*”. En tanto, la auditoría difiere también de la evaluación, ya que “*se ocupa tradicionalmente del control de la legalidad y de la regularidad de la utilización de los recursos (inputs) en un programa dado*”. A semejanza de la función de control se trata, por consiguiente, de ejercer el control de los planes y sistemas o, por lo menos, de controlar lo relativo al cumplimiento de la ley (Pollitt, 1998b: 53).

Cuadro N° 4
Propósitos y perspectivas de la evaluación

	PROCESO	IMPACTO
FORMATIVO	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué se implementará? - ¿Por qué es necesario? - ¿Existe un camino mejor o más apropiado? - ¿Cuáles son las implicancias para el futuro? 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuáles son los resultados esperados? - ¿Es ésta la solución al problema? - ¿Los resultados no son los deseados?
SUMATIVO	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué se ha implementado? - ¿Con ello se hizo el mejor uso de los recursos? - ¿Cuál es la relación funcional entre las actividades y los resultados? 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué ocurrió? - ¿El efecto resultó valioso? - ¿Las metas fueron alcanzadas? - ¿Los componentes del programa deberían ser cambiados?

Fuente: Halachmi (1992: 215).

De la figura propuesta por el autor resultan 2 *propósitos* básicos de una evaluación institucional. Uno de ellos es la provisión de la información necesaria para tomar una decisión autorizando la implementación de un programa propuesto. En este caso, la evaluación ocurre con anterioridad a la puesta en marcha del programa y su carácter es naturalmente exploratorio (*evaluación formativa*). El otro propósito para la realización de una evaluación es el de proveer la información necesaria para tomar decisiones acerca del futuro de un programa existente (*evaluación sumativa*) (Halachmi, 1992: 215).

a. Evaluación sumativa

El tipo de evaluación designada de esta manera por Halachmi (1992: 215) se encuentra dirigida esencialmente a determinar la eficacia de un programa. Esta variante es particularmente importante en la toma de decisiones referidas a la continuidad o finalización de un proyecto. En otras palabras, el objetivo de una evaluación sumativa es el de juzgar un programa después de su implementación y a la luz de sus impactos. Se trata de determinar si con su implementación los cambios ocurridos han sido positivos o no y si lo concretado se aproxima a la situación ideal prevista.

Sin embargo, una evaluación sumativa puede también estar dirigida a evaluar el proceso de forma tal de establecer qué fue lo que ocurrió y cómo ello contribuyó a los resultados pretendidos. Las preguntas giran en torno a: ¿cuáles son los resultados? y ¿qué puede decirse de ellos? En cambio, cuando lo que está en evaluación es el proceso, el impacto se asume como algo dado. Entonces, los interrogantes a responder serían: ¿Cuál es la relación causal entre los resultados y las actividades desarrolladas? y ¿existe una mejor manera de hacer las cosas? (Halachmi, 1992: 216).

En síntesis, las evaluaciones sumativas están dirigidas esencialmente a determinar la eficacia de los programas y son particularmente importantes en lo que respecta a la toma de decisiones acerca de la continuidad de un programa o a la demostración de los resultados de un proyecto.

b. Evaluación formativa

Una manera de diferenciar rápidamente una evaluación sumativa de otra formativa reside en su temporalidad: la mencionada en primer lugar se realiza posteriormente a la otra. Halachmi (1992: 218) sostiene que la evaluación formativa precede a la implementación o incluso a la aprobación de un programa. En tal sentido, este tipo de evaluación es hecha con la intención de averiguar, por ejemplo, la existencia de las capacidades necesarias (preparación organizacional, adecuación de la tecnología, personal, etc.) como para alcanzar las metas deseadas. La evaluación formativa es además de utilidad para fundamentar el programa y los compromisos fiscales para llevarlo a cabo. De este modo, el propósito de la evaluación formativa es el de proveer al decisor con la información necesaria acerca de las posibilidades de alcanzar las metas. En otras palabras, la evaluación busca las pruebas necesarias para que aquello que parece bueno sobre los papeles pueda ser materializado con las condiciones y los recursos necesarios.

Esta variante de evaluación debería proporcionar a los decisores de abundante información referida, por dar algunos ejemplos, a alguno o a la mayoría de las siguientes cuestiones: los problemas que el programa intenta resolver; las causas de esos problemas; los grupos de afectados; la significación de los problemas; los objetivos del programa; las organizaciones públicas o privadas o los grupos de interés que están involucrados en actividades relacionadas al programa o a la población afectada; la relación entre los beneficios esperados y los costos de implementar el programa; los elementos utilizados para la implementación del programa, su adecuación al mismo y los costos involucrados; etcétera (Halachmi, 1992: 219-220).

4.2. Las dos perspectivas de la evaluación: proceso e impacto.

El *propósito* de las evaluaciones formativa y sumativa es el de aportar al administrador los datos necesarios para tomar una decisión informada acerca de comenzar, continuar, modificar o suspender un programa. Sin embargo, existen dos *perspectivas* para diseñar evaluaciones que aporten dichos datos. Estas son las evaluaciones de *impacto* y de *proceso*. Utilizando la perspectiva de impacto, la evaluación podría concentrarse sobre los resultados de un programa, e intentaría

responder -de acuerdo a Halachmi- a la siguiente pregunta: ¿estamos haciendo las cosas correctas? Por otra parte, desde la otra perspectiva, la evaluación podría enfocarse sobre el proceso o las actividades para la implementación del programa. En este caso, la evaluación se propondría responder el siguiente interrogante: ¿estamos haciendo bien las cosas? (Halachmi, 1992: 220).

a. Evaluación del proceso.

Sea para cualquiera de los dos propósitos mencionados anteriormente, el modelo interpretativo propuesto por Halachmi (1992) entiende a la evaluación de procesos como un esfuerzo enfocado a proveer al administrador de la información referida a los siguientes aspectos:

b. Actividades

¿Qué actividades se están desarrollando (o deberían llevarse a cabo) en relación a lo planeado? ¿Cuál es la secuencia necesaria entre ellas y por qué? ¿Qué (o quién) gobierna (o regula) la secuencia?

En el caso de la evaluación formativa, esta información permite al decisor tener una comprensión de lo que insume producir los resultados deseados. En cuanto a la evaluación sumativa, la información obtenida debería aportar posibles explicaciones para las diferencias existentes entre lo que verdaderamente ocurrió y aquello que podría o debería haber pasado de acuerdo a los documentos del programa.

En ausencia de otros indicadores cualitativos o cuantitativos acerca de los resultados actuales, el monitoreo de las actividades que conforman el proceso administrativo se vuelven un indicador de calidad. El presupuesto aquí es que el cumplimiento efectivo de los procedimientos incrementa las posibilidades de alcanzar los resultados deseados, mientras que en el caso contrario las probabilidades son menores.

Al evaluar las actividades individuales y las interdependencias funcionales que se dan entre ellas, la evaluación de procesos proporciona la oportunidad para establecer las ventajas de usar un mecanismo específico y no otro, aún cuando ambas alternativas parezcan adecuadas.

Debería notarse que, para los administradores públicos la “sujeción a la norma” podría prevalecer sobre aquellas consideraciones referidas a la eficacia y a la eficiencia. Al estudiar la información sobre las características de un procedimiento para la implementación de un programa dado (o propuesto), el administrador podría identificar posibles discrepancias entre consideraciones legales, políticas y económicas que deberían guiarlo. Tener esta información constituye el primer paso en la toma de acción correctiva orientada a remediar la situación (Halachmi, 1992: 221).

c. Efectos secundarios (colaterales) y subproductos

¿Qué otras actividades se desarrollan (o podrían desarrollarse) en la misma área o usando los mismos insumos, medios o personal sin efectos adversos evidentes sobre los resultados?

El propósito de esta información sería el de proveer datos a los administradores sobre importantes efectos colaterales o subproductos. La información referida a estos temas podría ser utilizada en la movilización de apoyos para el programa o para ajustar operaciones de mejora de los resultados en función de los recursos que están siendo utilizados en el programa (Halachmi, 1992: 221).

d. Personal

¿Quién estará (o debe estar) involucrado en la implementación del programa? ¿Quién o quiénes (individuos u organizaciones) serán convocados para cooperar o proveer asistencia para llevar a cabo el programa?

e. Utilización de los recursos y costos

¿Qué recursos son necesarios para atender demandas salariales, obligaciones contractuales, materiales e insumos, uso de equipos, gastos de capital y deudas? ¿Cuál es el costo fijo y cuál el variable para llevar adelante el servicio o producto en las condiciones esperadas o más favorables, y bajo las circunstancias más adversas?

f. Evaluación del impacto.

Un posible modelo para evaluar la eficacia de los servicios básicos procura medir aspectos tales como:

- El grado en el cual los propósitos previstos del servicio o programa están siendo cumplidos;
- El grado en el cual los impactos adversos y no intencionales del servicio o programa ocurren sobre la comunidad;
- La adecuación de la cantidad de servicios (productos) provistos relativos a las necesidades de la comunidad o del público de la agencia, de los deseos y de las posibilidades de pago;
- La velocidad y cortesía dispuesta en responder los requerimientos de los ciudadanos;
- Las percepciones de la ciudadanía respecto a la satisfacción de los servicios (aún cuando el resultado pudiera diferir de las observaciones y mediciones hechas por los evaluadores).

4.3. Los indicadores: una herramienta para la evaluación.

Definida su necesidad estratégica, la evaluación y el monitoreo sintetizan información relevante sobre las actividades, los efectos e impactos y las relaciones entre ellos. Para ello, una herramienta importante en el proceso de evaluación, útil para el diálogo posterior y utilizada para facilitar la síntesis, es el indicador.

4.3.1. ¿Qué son los indicadores?

En términos generales, los indicadores brindan información acerca de la gestión de cada una de las áreas o dependencias de una organización. Esta información, a su vez, permite evaluar la gestión global de dicha organización. Un indicador es un valor (cuantitativo o cualitativo) que al compararlo con objetivos premeditados permite detectar en forma simple y gráfica, el resultado de la gestión en distintos aspectos de una actividad u organización. En otras palabras, un indicador permite entregar información del nivel de cumplimiento de un objetivo de gestión previamente establecido. Así, los indicadores serían la manera en que “vemos” lo que está pasando (Castro, 2003). Un indicador expresa, de manera simplificada, una situación dada en el marco de un sistema mayor y generalmente complejo.

Dentro de una institución, representan un complejo de actividades y relaciones presentadas de una manera mensurable o recopilable (Castro, 2003). Teniendo un valor descriptivo y explicativo, su función es reflejar el grado de avance alcanzado, permitiendo en consecuencia detectar los desvíos más rápidamente y tomar medidas correctivas en forma más eficaz (Mokate, 2003). Sin embargo, se ha advertido que, aunque los indicadores muestren la existencia de una situación, no dicen mucho acerca de las causas que la originan (Smorenberg, 2004: 21). No obstante, claro está, la información provista puede conducir a una investigación más precisa sobre las razones de la situación dada.

Desde esta perspectiva, la construcción de indicadores se convierte en un elemento de relevancia dentro de las instituciones, ya que contribuyen a desarrollar una cultura organizacional orientada a los resultados, proporcionar una visión sintética de la evolución de la gestión institucional y orientar las decisiones institucionales al respecto. En una lista más detallada, Castro (2003: 2) considera que los indicadores permiten:

- *“Realizar el análisis de la eficiencia y eficacia de la gestión institucional, propiciando una mejor toma de decisiones y la corrección oportuna de las desviaciones que tengan la potencialidad de incidir negativamente en el logro de los objetivos.*
- *Complementar los análisis resultantes de la medición de la producción y la correspondiente utilización de los recursos reales y financieros que surgen de la programación y ejecución presupuestaria.*

- *Contribuir a la simplificación de las tareas de formulación presupuestaria, ya que al contener relaciones cuantitativas entre variables de programación, permiten que al fijar o estimar el valor de una variable se determine directamente el valor de la otra variable con la que se relaciona.*
- *Permiten evaluar de manera objetiva los cambios o variaciones buscados en una política, programa, proyecto o acción específica.*
- *Permiten determinar el alcance de los objetivos en gestión o en impacto”.*

Dadas sus posibilidades y su carácter instrumental, los indicadores pueden emplearse de diferentes maneras y con distintos propósitos. Por ello, Mendoza (2000) considera de utilidad plantearse la siguiente cuestión: *¿indicadores para qué?* En tal sentido, durante las últimas décadas dentro de la literatura especializada han surgido diversos enfoques sobre el rol de los indicadores en la mejora de la eficiencia de las organizaciones públicas. Dichos enfoques pueden clasificarse en tres grandes grupos, según prioricen: *“(1) la mejora del proceso de asignación de recursos entre actividades alternativas, (2) la mejora de la gestión y de la eficiencia, una vez que los recursos han sido asignados a una actividad, y (3) el aprendizaje colectivo de los distintos actores implicados en la formulación e implementación de una política o programa público”* (Mendoza, 2000: 286-287).

En cuanto al primer grupo, que pone el acento en la necesidad de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, su interés ha crecido especialmente en dos momentos: primeramente, en la década del 70 con la implantación en los Estados Unidos de lo que se conoce como “Presupuesto por Programas”, y, años más tarde, en el marco del ajuste económico de los años 80 (Mendoza, 2000: 287).

El enfoque de “Presupuesto por Programas” se liga principalmente al momento de la decisión, o sea, de la elección entre diversas políticas o programas de actuación. Por lo tanto, se trata de una perspectiva *ex - ante*, preocupada por la eficiencia asignativa del proceso presupuestario en la designación de los recursos entre los diferentes programas, y que se orienta por la racionalidad y el cálculo económico del tipo coste/beneficio y coste/eficacia. De esta manera, los indicadores asumen una marcada “vocación finalista”, al relacionar los niveles de *output* producidos por los distintos programas con las necesidades sociales a las que se pretende dar una respuesta (Mendoza, 2000: 287).

Por otro lado, los indicadores de este primer grupo recibieron un fuerte impulso cuando la mayoría de los gobiernos, sumidos en una situación de crisis económica, resolvieron adoptar políticas macroeconómicas de ajuste. En un contexto donde el presupuesto asume un carácter restrictivo debido a la escasez de recursos, surgen fuertes presiones para mejorar la eficiencia en el uso de los mismos. La elaboración de indicadores aparece aquí íntimamente relacionada con el proceso de racionamiento de los recursos y el presupuesto, al apreciar mejor el valor de las diferentes opciones de gasto. En contraposición a los indicadores propiciados por el “Presupuesto por Programas”, los que tienen un carácter más estratégico ligado a las

necesidades sociales a cubrir, los segundos ponen mayor énfasis en los costos políticos y presupuestarios (Mendoza, 2000: 288).

Una segunda visión sobre los indicadores agrupa aquellas perspectivas que ponen el foco en la revalorización del *management* en la cultura administrativa tradicional. Los indicadores aparecen aquí como elementos integrantes del sistema de información para la gestión, de modo tal que proporcionan a los gestores el *feedback* imprescindible para poder realizar su tarea con efectividad, al posibilitar el seguimiento y el autocontrol de la propia actuación. Además de su papel como elemento de control para los responsables políticos y de autocontrol de los gerentes públicos, los indicadores asumen un papel importante en el diálogo entre ambos sobre las políticas y los programas en ejecución, los resultados que se obtienen y la posibilidad de mejorarlos (Mendoza, 2000: 290-91).

Por último, existe un tercer grupo que señala que los indicadores constituyen un elemento de apoyo a la evaluación de políticas y programas públicos. La evaluación de políticas públicas hace referencia no a los efectos estimados que una política podría producir (“dimensión prospectiva”), sino por el contrario, a los efectos reales producidos por una determinada política (“dimensión retrospectiva”). El eje principal estará puesto en este caso en evaluar cuál ha sido el “impacto real” de las diferentes políticas y programas. A tal fin, se distingue entre los “productos” (*outputs*), aquello que la política, el programa o el organismo se esfuerza en producir para alcanzar sus objetivos, y los “resultados” (*outcomes*) que realmente ha tenido la actuación administrativa, expresados tanto en términos del grado de consecución de los objetivos planteados como de los efectos secundarios o no previstos generados por su implementación. Dadas sus características, los indicadores intentarán brindar información acerca de la relación entre el accionar de un organismo y los cambios o transformaciones producidos en su entorno ocasionados por dicha actuación (Mendoza, 2000: 291-92).

Los tres enfoques presentados ponen en evidencia que, según sus intenciones, la propia naturaleza de los indicadores tendrá diferencias. En efecto, la denominación cambia de acuerdo a dónde se ponga el énfasis: “indicadores sociales” en el Presupuesto por Programas, “indicadores de gestión” cuando se procura la mejora de la eficiencia organizativa, e “indicadores de impacto” en la evaluación de políticas. Sin embargo, cabe advertir que nada impide que un mismo indicador pueda “ser útil tanto para planificar como para realizar el seguimiento de la gestión o para evaluar la actuación de una unidad organizativa o una política” (Mendoza, 200: 293).

4.3.2. Tipos de indicadores.

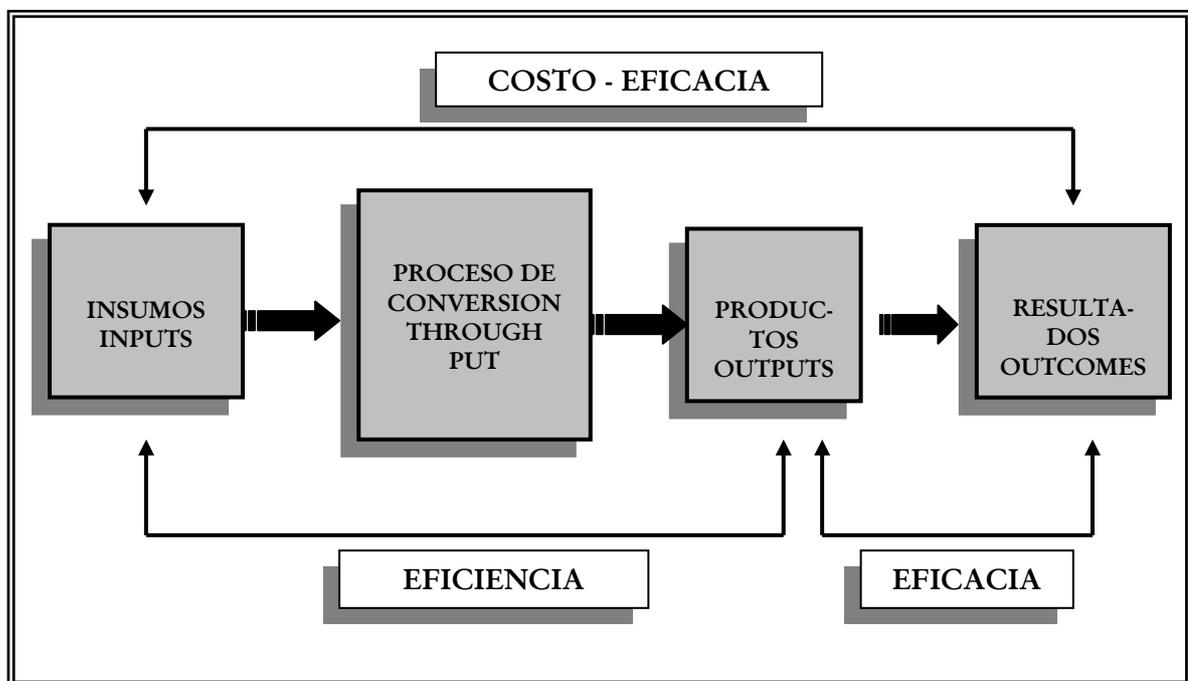
Como se mencionara anteriormente, los indicadores pueden ser utilizados para mediciones descriptivas y/o evaluativas de los organismos gubernamentales, de las políticas públicas y de los programas. Si tomamos un modelo clásico, como es el de *input - output*, las organizaciones públicas podrían ser representadas como el proceso de transformación, es decir, un procedimiento de producción que convierte los *inputs* en *outputs*, y finalmente en *outcomes*. Desde esta óptica, las organizaciones públicas

desarrollan una serie de actividades conducentes a transformar los recursos invertidos (*inputs*) en productos de la intervención organizacional (*outputs*), cuya medición, por ejemplo, puede realizarse en cantidades producidas. Entre unos y otros, existe todo un complejo de actividades y procedimientos destinados a la creación de *outputs*. Por su parte, en este sencillo esquema, los *outcomes* hacen referencia a la realización de los niveles propuestos, a los resultados alcanzados contrastados con los objetivos.

Los indicadores pueden ser diseñados para medir cada uno de los componentes involucrados en todo ese proceso de transformación. De este modo, los indicadores de *inputs* pueden medir, por ejemplo, los recursos invertidos en un programa o política pública. Por su parte, los indicadores de *throughput* pueden medir o describir las actividades iniciadas y/o desarrolladas. En tanto, mientras que los indicadores de *outputs* proveen únicamente información sobre los productos, los de *outcomes*, por el contrario, miden los resultados logrados en contraste con los esperados.

El grado de complejidad aumenta al avanzar un paso más, elaborando indicadores que resultan de la combinación de los elementos individuales que componen el conjunto de este proceso de transformación. Así, resultan entonces indicadores tales como los de eficiencia, costo - eficacia e impacto. La estructura del proceso de transformación y sus indicadores, puede ser representado -siguiendo a Bouckaert (1999) y a Smorenberg (2004)- como aparece en la figura que se presenta a continuación.

Figura N° 1
El proceso de transformación y sus indicadores



Fuente: Elaboración propia en base a Smorenberg (2004) y Bouckaert (1999).

Cabe destacar que no todos los involucrados en este proceso evaluativo necesitan o desean conocer la misma clase de información. Al respecto, se ha hecho notar también que existe una clara discrepancia entre las necesidades de los políticos de mostrar resultados en un corto plazo, y las de las organizaciones burocráticas que pueden exhibir los beneficios de los cambios no tan rápido sino después de algunos años.

No obstante, las recomendaciones hechas por los teóricos del nuevo gerencialismo van en dirección de cambiar el énfasis típico de la gestión burocrática en los insumos (*inputs*), por el énfasis en los resultados (*outcomes*). Pero los problemas en las mediciones aparecen cuando se intenta diferenciar productos (*outputs*) de resultados (*outcomes*). Entonces, mientras “*que los productos pueden ser identificados como unidades discretas asociadas a un proceso de producción (consultas médicas, matrículas escolares, etc.)*, los resultados involucran relaciones más complejas, multi-determinadas y, sobre ciertos aspectos, imponderables (nivel de salud o de educación)” (Fleury, 2002: 23).

Fleury (2002: 24) identifica como problemas conceptuales a la hora de evaluar y medir los resultados (*outcomes*) “*la ausencia de consenso político y social sobre los resultados deseados*”, “*el hecho que los resultados suelen ocurrir en un horizonte temporal más largo que los gobiernos*” y las “*serias dificultades concernientes a la atribución de causalidad en relación a resultados*”.

Para evitar caer en esas dificultades, nuestra propuesta se inclina por adoptar otra tipología de indicadores. Como se ha especificado anteriormente, éstos pueden medir todos los elementos incluidos en el gráfico anterior. Sin embargo, para describir en qué forma los indicadores difieren unos de otros y cuáles son los más apropiados para un propósito particular (quién quiere saber algo y qué quiere saber), es posible intentar un ordenamiento de los diversos tipos de indicadores. En este sentido, Smorenberg (2004: 24) propone seguir –y readaptar para nuestro caso- tanto indicadores de *performance* como de *proceso*.

Con el propósito de definir qué son los **indicadores de *performance* o desempeño**, resulta necesario primeramente realizar una clarificación conceptual. El desempeño (*performance* en inglés) hace referencia a los productos o servicios (*outputs*) en cantidades cuantificables. Por tanto, los indicadores de esta categoría deberían medir con precisión esas cantidades. Bouckaert (1999: 194) describe a estas herramientas de medición del desempeño como la indicación cualitativa o cuantitativa de los productos realizados (*ex post*) o pretendidos (*ex ante*).

Teóricamente, los indicadores de desempeño son útiles para obtener una rápida impresión de cómo está actuando la organización. Pero se ha advertido que esa impresión puede no ser la correcta, al mostrar únicamente una cantidad absoluta referida a una situación actual o pretendida (Smorenberg, 2004: 25). Para hacer frente a dicha problemática, los especialistas recomiendan elaborar y pensar esta categoría de indicadores como valores o razones factibles de ser incluidos en un sistema de intercomparaciones (Poister, 1992: 201). Por ello, frecuentemente se tiende a

contrastar la *performance* actual contra estándares fijados previamente durante el proceso de planeamiento o en función de las pautas establecidas en el presupuesto.

Además, cabe destacar que un efecto negativo muy común es lo que se conoce como “desplazamiento de las metas”, que ocurre cuando la organización reacciona ante la implementación de indicadores de desempeño maximizando los productos -su *performance*- en aquellas dimensiones enfatizadas por el sistema de medición y descuidando otros objetivos igualmente o más importantes. Así, lo dificultoso en la selección de indicadores de desempeño es evitar el “efecto *boomerang*” (Poister, 1992: 201). Para sortear ello, la teoría indica que se necesitaría la elaboración de un *set* equilibrado de indicadores, de forma tal de no interferir en los resultados organizacionales, a la par de un cambio en la percepción de la utilización de los mismos -tal como se ha desarrollado en el apartado referido a la evaluación bajo la NGP- y el consecuente compromiso político del alto funcionariado.

Por último, se ha argumentado que por lo menos existen tres usos principales de estos indicadores: a) la medición del desempeño organizacional podría contribuir a mejorar las decisiones tomadas por los políticos electos, los ejecutivos y aquellos miembros involucrados en las decisiones de la organización, los administradores financieros y de programas, etcétera; b) la medición del desempeño podría incrementar la *accountability* de los gobiernos hacia los ciudadanos, de la organización hacia sus “clientes” o usuarios de los servicios que brinda, de los ejecutivos de la organización hacia los políticos electos, etcétera; y c) la organización puede aumentar su *performance* al realizar una medición de su desempeño actual (Epstein, 1992: 162-163).

Por su parte, los **indicadores de proceso** describirían los *inputs* institucionales que producen los *outcomes*. En términos generales, las mediciones de procesos describen la transformación de los *inputs* generando *outputs* y *outcomes*. En contraste a los indicadores de *performance*, los indicadores de proceso básicamente tienden a proveer una información más “objetiva”.

El modelo de interpretación propuesto en esta investigación permite trabajar en la construcción de indicadores de este último tipo. Como se verá a continuación, la metodología del CLAD aporta algunas de las cuestiones clave a tener en cuenta a la hora de elaborar los indicadores pertinentes.

4.3.3. Algunas preguntas orientadoras para la elaboración de los indicadores de proceso.

El CLAD reunió un conjunto de estudios sobre los cambios introducidos en el contenido y en la manera de ejecutar las reformas administrativas en el marco del Programa “Modernización de la Administración Pública en América Latina”. Para ello, partiendo del estudio de diferentes experiencias en las que se han introducido cambios, el enfoque adoptado en las investigaciones procuraba “contribuir con el objetivo general desde el punto de vista de los cambios en sí mismos, desplazándose hacia atrás, desde el campo de la acción hacia el campo de las razones, las estrategias,

los procedimientos y los argumentos teóricos” (Spink, 2001: 55). Asimismo, además de ir “hacia atrás”, el foco de interés está puesto en los impactos de las transformaciones introducidas que modifican los sistemas de gestión de las áreas estratégicas del aparato estatal.

Este conjunto de estudios, enmarcados en el proyecto del CLAD-BID, utilizó como punto de partida una serie de 6 interrogantes básicos, los cuales no deberían ser tomados como compartimientos estancos y aislados para la recolección de datos ni como una secuencia que pueda ser seguida en el orden preestablecido. Por el contrario, los interrogantes sirvieron como puntapié inicial para la investigación, constituyéndose en los principales ejes orientadores de la evaluación.

A continuación, enumeraremos y explicaremos los interrogantes centrales que actuaron como guías en ese proyecto, destacando, según los casos, la metodología que desde el CLAD se ha propuesto como la más adecuada para la recolección de los datos.

1. *¿Cuáles son los cambios que han sido introducidos?*

El primer paso de una indagación sobre la reforma administrativa consistiría en ubicar en tiempo y espacio los cambios introducidos. Ello es imprescindible debido a que los eventos que se están estudiando conllevan un número considerable de años. Entonces, la descripción de las reformas que se están operando y su localización en el tiempo deberían constituir el punto de partida de la indagación. En adición, el autor propone establecer una distinción en términos organizacionales e institucionales entre las reformas de nivel macro, las de rango intermedio y los cambios locales. En el nivel más general, los cambios estarían “*representados por aquellas acciones planificadas para modificar la forma de la maquinaria gubernamental, su perfil general y su forma de operar*” (Spink, 2001: 56). Ejemplos de ello serían el compromiso privatizador (no una privatización en particular) y la creación de las nuevas agencias regulatorias para monitorear a los proveedores de servicios, o nuevos estatutos para el personal, o la política general de descentralización. En el nivel intermedio los cambios estarían se vincularían “*con la forma en que se diseñan las organizaciones individuales y se establecen sus estructuras de coordinación*” (Spink, 2001: 57). Aquí, a modo de ejemplo, pueden mencionarse casos tales como la incorporación de representantes de los usuarios y/o ciudadanos en los organismos regulatorios, los cambios de sistema de gestión presupuestaria, en la asignación de recursos y las compras. Por último, los cambios a nivel micro “*tienen que ver con las acciones cotidianas del sector público, tales como las formas en que se organiza el trabajo, los estilos gerenciales y climas departamentales que sustentan el trabajo y el entrenamiento que se da a las personas a efectos de que se desempeñen eficazmente*” (Spink, 2001: 57).

Las descripciones de los cambios en los tres niveles pueden ser recogidos mediante el análisis documental de los escritos, informes y propuestas públicas, y complementado con entrevistas a informantes y figuras clave de los escenarios políticos y operacionales (Spink, 2001: 57 y 66).

2. *¿Cuáles fueron los argumentos para introducir los cambios?*

Detrás de esta pregunta general subyacen como interrogantes “*por qué y a quién*”. Las reformas se están llevando a cabo por determinadas razones, las cuales pueden estar vinculadas directa o indirectamente con algunos de los argumentos vinculados a la “Nueva Gestión Pública” o a otras ideas ligadas a la administración del Estado. En tal sentido, se han propuesto las siguientes como preguntas orientadoras dentro de esta categoría: “*¿cuáles son las ideas y las versiones de las mismas que están circulando y en nombre de quiénes se espera que mejore el desempeño institucional? ¿Existen diferencias a este respecto en los niveles macro, de mediano rango y locales?*” (Spink, 2001: 58).

Ahora bien, podemos ser más específicos en cuanto a los interrogantes que subyacen a este punto y que planteáramos más arriba. En primer lugar, *¿por qué* una reforma de la administración pública? Generalmente, los argumentos de los ideólogos de la reforma y de los políticos comprometidos con ella se apoyan en la idea de que los cambios introducidos o a concretarse constituyen un medio que permite llegar a determinado fin, y no un fin en sí mismo. En realidad, sostienen Pollit y Bouckaert (2000) que no se trataría de “un” solo fin, sino más bien de un medio para llegar a “múltiples” fines, entre los que pueden mencionarse reducciones o ahorros en el gasto público, mejoras en la calidad de los servicios públicos, mayor eficiencia en cuanto al funcionamiento gubernamental, y/o un aumento en la eficacia de las políticas que se implementen.

Dichos autores consideran también que, mientras son alcanzados esos objetivos de gran importancia, la reforma administrativa puede servir de igual modo a realizar una serie de propósitos intermedios y de menor espera temporal en cuanto a sus resultados. Por ejemplo, logros tales como el aumento del control que ejercen los políticos sobre la burocracia, la liberación de los funcionarios públicos respecto de las restricciones burocráticas que restringen las oportunidades de llevar a cabo su gestión, y/o la ampliación de la necesidad de que el gobierno informe sobre sus políticas y programas responsabilizándose de ellas frente a otros poderes del Estado y a la ciudadanía. Por último, Pollit y Bouckaert (2000) mencionan la existencia de beneficios simbólicos y legitimantes que se obtienen de una reforma de gestión: para los políticos, en que se los vea haciendo algo que les permita mejorar su reputación (anunciar reformas, criticar el sistema burocrático, elogiar nuevas técnicas de gestión, prometer una futura mejora en los servicios, reestructurar ministerios y organismos, entre otras medidas posibles). A la vez, existirían también beneficios de legitimidad para aquellos funcionarios jerárquicos que, casi siempre, desempeñan un papel fundamental en lo que respecta a desarrollar e implementar tales iniciativas.

Como complemento de las ideas precedentes acerca del *porqué* de las reformas propuestas, ahora nos toca preguntarnos *quiénes* están involucrados en estas actividades, ya que los argumentos, las propuestas y los puntos de vista acerca del Estado y de sus organizaciones surgen y se concretan en la interacción entre personas y agencias. Entonces, queda planteada en segundo término la pregunta sobre el **quién**: *¿Quiénes son la reforma y a quiénes afecta?*

En términos generales casi todos los funcionarios públicos se han visto “involucrados”, ya que las reformas de las últimas dos décadas han tenido su influencia en prácticamente todas las organizaciones del sector público en muchos países. De un modo similar, los ciudadanos también han estado involucrados y se han visto afectados, principalmente por los cambios en la prestación de los servicios públicos. Estos incluyen, por ejemplo, la publicación de las cartas de calidad (conocida en Argentina como “Carta Compromiso con el Ciudadano”) y la privatización de empresas de servicios públicos fundamentales como las aerolíneas, las empresas de telecomunicaciones, de aguas y servicios sanitarios y la empresa oficial de correos.

Sin embargo, así como es importante tener en cuenta que las repercusiones de los cambios en la gestión pueden extenderse hasta alcanzar a casi toda la población, el interés principal de este segundo interrogante está puesto en los animadores centrales, por ejemplo, los grupos o individuos responsables de aportar el poder, las ideas o las técnicas que impulsaron o hicieron posible el proceso de reforma. Como ya se ha destacado, la reforma de la gestión pública requirió el acuerdo o el apoyo activo de los más altos líderes políticos. Pero junto a la dirigencia política, los empleados de mayor antigüedad en la función pública han jugado también un papel decisivo en los programas de reforma, en muchos casos apoyándolos y en otros casos adoptando una actitud refractaria por el temor a una mayor inseguridad laboral.

En muchos países, además de los políticos y de sus asesores, ciertos grupos de individuos externos o ajenos al ámbito público (“*outsiders*”) han desempeñado un papel preponderante en el proceso de reforma. Tres de esos grupos merecen una mención especial: consultores de empresas, grupos de estudiosos independientes (“*think tanks*”) y académicos (algunos de ellos pueden actuar en más de una de estas categorías). Finalmente, está la influencia del mundo académico: una red internacional que ha reunido a funcionarios, consultores de empresas y académicos (y ocasionalmente a los mismos políticos) interesados en la gestión pública (Ver Camou, 1997 y Aberbach y Rockman, 1988).¹⁷

Aclarados estos interrogantes, restaría por definir la metodología. Al igual que para la caracterización de los cambios introducidos (pregunta orientadora 1), en lo que hace a los argumentos esbozados para incluirlos, sería necesario, en primer término, realizar un análisis documental de los escritos, informes y propuestas públicas, para posteriormente llevar adelante entrevistas con figuras clave de los ámbitos políticos y administrativos (Spink, 2001: 66).

¹⁷ En algunos países, han sido influyentes los *think tanks* políticos. En este aspecto, a modo ilustrativo puede resaltarse el interés que tuvo la señora Thatcher en las ideas generadas por *think tanks* de derecha tales como el *Adam Smith Institute*, el *Centre for Policy Studies* y el *Institute for Economic Affairs*. Ha contribuido a formar lo que Pollitt y Bouckaert (2000) denominan como una “*comunidad de discurso internacional sobre la reforma de la gestión pública*”. El Banco Mundial, el FMI y la OCDE (con su equipo PUMA) también han llevado a todo el mundo las ideas relacionadas con la reforma de la gestión (Ver Pérez Salgado, 1997).

3. *¿Cuáles son los contextos específicos y generales en los que tienen lugar los cambios?*

“*Ideas y acciones crecen y se enraízan en circunstancias prácticas*”, sostiene Spink (2001: 59), por lo que “*la identificación de unas y otras puede ser un paso esencial para comprender la posibilidad de generalización*”. Este tercer ítem se ocupa de las circunstancias prácticas de los contextos.

Como argumentáramos más arriba, los cambios no operan en el vacío. Tampoco habría que suponer que las reformas de la administración pública son simples ejercicios burocráticos o de racionalidad técnica. Por el contrario, asumiendo que parte del paquete de reformas administrativas fue lanzado en época de crisis fiscal, resulta claro que tanto las cuestiones ligadas a la estabilidad fiscal como aquellas cercanas a los conflictos políticos, suponen distintas posturas frente al quehacer del Estado. De hecho, por ejemplo, un importante número de cambios que afectaron los procedimientos y el tamaño del servicio civil latinoamericano en los años 80 y principios de los 90 estuvieron fuertemente influenciados por la necesidad de reducir el gasto del sector público en la etapa de ajuste estructural. Por su parte, “*los procesos políticos pueden estar involucrados, ya sea en términos de una alianza general a favor de los cambios o de una posición mayoritaria a favor de un gobierno que introdujese dichos cambios*” (Spink, 2001: 58).

En forma adicional, dentro del contexto debería ser incluido el complejo intra e interorganizacional del sector público, y su interrelación con organismos pertenecientes a otros niveles del gobierno y con organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y grupos sociales.

Para recolectar los datos necesarios referidos a los contextos específicos y generales en los cuales ocurren las reformas se requiere la utilización de estudios políticos, económicos y sociales realizados sobre el país en consideración, así como la identificación de las tendencias presentes en el debate público acerca de la reforma. En lo que se refiere al ámbito más específico de la organización en la cual se pretende evaluar las reformas, se recomienda la utilización de técnicas de mapeo interorganizacional con la intención de lograr una acabada descripción analítica del contexto organizacional (Spink, 2001: 67).

4. *¿Cómo se implementaron los cambios?*

Conforme lo argumentado hasta aquí, el cambio de ningún modo es lineal y el tiempo en que se produce es generalmente mucho mayor que el previsto. Esto es así, entre otras cosas, porque llevar adelante un proceso de reforma “*no es una simple cuestión de dar órdenes, redactar decretos o aprobar estatutos*” (Spink, 2001: 59). Como la reforma supone tomar decisiones (políticas), las medidas introducidas podrán generar apoyo, de forma tal “*que movilicen el potencial disponible, que involucren a los diferentes actores de modo de comprometerlos en forma sostenida y positiva, o pueden convertirse en una batalla cuesta arriba en contra de intereses creados muy arraigados*” (Spink, 2001: 60). En este sentido, la reforma administrativa en América Latina es

producto de “documentos y decretos” antes que de “habilidades gerenciales” y/o de liderazgo político.

En cuanto a las técnicas para recabar información acerca de cómo se implementaron los cambios, se ha sugerido proceder a la identificación de quiénes están en capacidad de describir el proceso y llevar adelante la reconstrucción de las acciones, “*de cómo fueron llevadas a cabo, y de las diferentes técnicas y estrategias utilizadas*” (Spink, 2001: 67). Entrevistas a especialistas, asesores, gerentes y consultores activos en la implementación de las reformas introducirían responder a “*una línea estándar de interrogantes (...): quién hizo esto, dónde, con quién, cuándo, durante cuánto tiempo, con qué recursos y con qué secuencia de programa*” (Spink, 2001: 67). En otras palabras, lo que se busca es “*detallar los pasos en la práctica del proceso de cambio, incluyendo los costos involucrados, el cronograma, los recursos, el equipamiento especial o el desarrollo del sistema*” (Spink, 2001: 67).

5. *¿Qué sucedió en la práctica?*

Este interrogante guarda estrecha relación con el primero. Si en aquel nos ocupábamos por saber qué cambios fueron introducidos, corresponde en este caso conocer lo que efectivamente ha sucedido con la reforma. Tal como planteamos siguiendo a Pollitt y Bouckaert (2000), la reforma puede ser entendida mejor utilizando la idea de Lindblom sobre “salir del paso”, o mediante ajustes parciales. En este sentido, la posición que debemos adoptar para formular indicadores y evaluar los cambios introducidos se aparta sustancialmente de las mediciones ortodoxas, “*en las que se supone que lo que fue planeado es lo que debe suceder*” (Spink, 2001: 61). En efecto, contrariamente a la visión ortodoxa, “*las prioridades de políticas, las configuraciones locales, las cuestiones planteadas por el legislativo, las prioridades presupuestarias y una amplia gama de otros puntos, incluyendo el papel jugado por las organizaciones multilaterales, bilaterales y nacionales, pueden hacer que lo que había sido planificado para que ocurriese resulte muy diferente de lo que realmente ocurrió*” (Spink, 2001: 61).

Para identificar cabalmente lo acontecido se “*requiere de una mayor atención a los niveles de mediano rango y locales que la que dispensan las descripciones y modelos de niveles macro*” (Spink, 2001: 61). Como los cambios concretos que han tenido lugar y que se siguen llevando a cabo ocurren principalmente en la actuación cotidiana de las organizaciones, pueden encontrarse manifestaciones de ellos “*en rasgos tales como el diseño organizacional, las prácticas de personal, los procedimientos de compra y presupuestarios, y los mecanismos de información y control*” (Spink, 2001: 71). En otros términos, resulta significativo observar y buscar información en las áreas mencionadas de los niveles que hacen más al trabajo cotidiano de aquellos actores de la administración pública más conectados con la ciudadanía.

Para comprender qué sucedió en la práctica, los mismos entrevistados que aportan datos para esclarecer el interrogante anterior pueden contribuir con sus comentarios. Además, también pueden indicar otros actores que merezcan ser escuchados: “*estos son aquellos hacia quienes se focalizaron las acciones de implementación y quienes han sido los que cambiaron sus formas de trabajar, sus prácticas*”

en relación con los clientes y ciudadanos, ya sea como trabajadores en la línea de frente, ya como supervisores o gerentes de base” (Spink, 2001: 68). Claro está, toda esta información proveniente de entrevistas, debe ser complementada con *“los documentos y las descripciones de las actividades y procedimientos implantados, mapas organizacionales, descripciones de cargos, procedimientos presupuestarios, prácticas de personal, mecanismos de control y sistemas de información”* (Spink, 2001: 69). Estos materiales, además, permitirán obtener información básica previa y posterior a los cambios introducidos, lo que ayuda en la descripción de lo sucedido y en la posterior evaluación de los impactos y resultados.

6. ¿Cuál fue el mejoramiento institucional y el de la agencia?

Como han hecho notar Pollitt y Bouckaert (2000), normalmente habría que esperar unos cuantos años una vez producido el lanzamiento de un programa de reformas antes de vislumbrar los posibles –y esperados– beneficios de los cambios importantes en los procesos y las estructuras de los organismos públicos.

Además de que transcurra cierto tiempo como para hacernos una idea de los beneficios resultantes de la aplicación de los programas reformistas, toda medición que intente responder al último interrogante tropezará con los escollos del debate en torno de los argumentos a favor y en contra de la Reforma administrativa y del *New Public Management*. Ello se debe a la necesidad de valorar los resultados realmente obtenidos, lo que conduce hacia una necesaria evaluación que, en función de los datos obtenidos para las distintas áreas afectadas por los cambios, permita posicionar las prácticas emergentes en la administración pública en términos de los argumentos en su favor y los resultados obtenidos, así como los argumentos en contra y la falta de resultados relevantes.

En términos amplios, las preguntas que se deben formular son las siguientes: *“¿cuáles fueron los resultados, cómo cambió el desempeño, cuáles fueron las múltiples consecuencias no previstas y cómo puede ser evaluado el impacto general? En otras palabras, los cambios que están ocurriendo ¿ayudan a los gobiernos a gobernar, a fortalecer la democracia, a suministrar servicios de importancia, a solucionar problemas, reducir desigualdades y, en general, a mejorar la calidad de vida?”* (Spink, 2001: 62). De este modo, la preocupación estará centrada en torno al desempeño de los organismos del sector público, tomando en consideración la especificidad y la eficacia de sus acciones, su capacidad de dar respuestas efectivas las demandas de políticas y a cuestiones institucionales más amplias concernientes a la responsabilización y a la gestión de gobierno (Spink, 2001: 62).

Los datos deben ser recabados en una amplia gama de áreas que tengan que ver con la eficiencia, la eficacia y el impacto del desempeño institucional resultante tras la introducción de las reformas. Para lo cual, además de las ya consideradas, existe un número importante de técnicas de recolección de la información relevante. Sin embargo, la dificultad *“no radica en la variedad de técnicas disponibles, sino en el desarrollo de un conjunto de instrumentos e indicadores que muestren una clara relación*

con los resultados, las consecuencias y el impacto de los cambios sujetos a la evaluación” (Spink, 2001: 69).

5. La experiencia de Brasil y Chile en la construcción de indicadores para el monitoreo de la reforma.¹⁸

5.1. Consideraciones generales.

En primer lugar, cabría poner de relieve que tanto Brasil como Chile no han sido ajenos a las influencias de los modelos adoptados por los países desarrollados, fundamentalmente Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos, de la misma forma que ha sido muy significativo en la definición de sus estrategias el rol de los organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), que aportaron recursos para su financiamiento.

En Brasil, el ámbito rector en lo concerniente a la modernización depende del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión -que subsume las funciones del extinto Ministerio de Administración y Reformas del Estado- y en Chile depende del Ministerio de Hacienda; tanto la Secretaría de Gestión como la Dirección de Presupuestos, respectivamente para cada uno de los países, conservan a lo largo del tiempo las funciones de diseño, apoyo a la implementación, seguimiento y control en lo relacionado con el monitoreo de programas en el sector público.

Vale destacar que -a pesar de las similitudes de los procesos y metodologías adoptados e impulsados por ambos países- el énfasis -en cada caso- se pone de manifiesto de manera diferenciada. En Brasil se parte de un conjunto de programas intersectoriales que persiguen la maximización del bienestar de la ciudadanía y la revalorización del servidor público. La coordinación para la optimización del desarrollo de las acciones se torna fundamental. A diferencia, en Chile se enfatiza la cuestión presupuestaria, pero también se plantea la mejora de la gestión pública, haciendo centro en el ciudadano como foco de su atención.

De acuerdo con el relevamiento de información realizado, la interacción entre las áreas encargadas de implementar la modernización administrativa en cada uno de los países analizados es fluida. En este sentido, también se pone de relieve la distinta participación que los Órganos de Control Externo -independientes del poder administrador de sus respectivos gobiernos- han tenido en los procesos de diseño y los distintos grados de avance que cada organismo alcanzó en materia de modernización. En tanto el Tribunal de Cuentas de Brasil ha participado activamente, la Contraloría Chilena priorizó su independencia de criterio a la hora del diseño de los procedimientos de evaluación de los programas, acciones y sistemas que impulsan la modernización administrativa.

A pesar del desarrollo de los conceptos de eficacia, economía, eficiencia, efectividad y calidad vigente en Brasil y Chile, sus áreas de aplicación exponen la necesidad de mejorar aspectos débiles de la información de sus sistemas operativos, a

¹⁸ Este apartado se basa en el trabajo de Reno (2002).

los fines de propender al perfeccionamiento en la elaboración de los indicadores, como así también la necesidad de mejora en la definición de los productos estratégicos de las áreas gubernamentales.

En ninguno de los casos estudiados se visualizó la elaboración de indicadores que den cuenta de la evaluación relacionada con el producto "modernización de la administración" como un objeto de análisis en sí mismo. Si bien han quedado explicitadas las mediciones que se realizan para evaluar la implementación de las acciones diseñadas para implantar la modernización, no parecieran concebirse instrumentos que den cuenta de la medida en que la integración, coordinación y esfuerzos insumidos en las acciones y programas favorecen al proceso como un todo. No obstante, se presenta, a continuación, una síntesis de los criterios de evaluación y monitoreo puestos en práctica para el seguimiento de las políticas y programas de reforma y modernización de la administración pública.

5.2. El caso brasileño.

De acuerdo con la información recopilada, el modelo de evaluación adoptado para el monitoreo de las políticas de modernización en la administración pública se realiza en dos niveles. En primer lugar, a través de evaluaciones formales de programas que incluyen grupos focales como beneficiarios. En segundo término, por medio de la creación de mecanismos *ad hoc* para la expresión del grado de satisfacción con respecto a los servicios.

En el marco del Plan "Avanza Brasil 2000-2003", la coordinación ejecutiva del *Programa de Calidad del Servicio Público* previó un instrumento de auto evaluación de la gestión pública a ser aplicado por los organismos que han adherido a dicho programa con la finalidad de contribuir a la elaboración de un plan de acción que favorezca el mejoramiento de las prácticas gerenciales.

El *Programa de Calidad del Servicio Público* adopta como parámetro de evaluación el modelo de Gestión Pública para la Calidad, constituido a partir de la adaptación de los "criterios de excelencia" del Premio Nacional de la Calidad al contexto y lenguaje propio de la Administración Pública Brasileña. Dichos "criterios de excelencia" recogen el intercambio de experiencias entre organizaciones de los sectores público y privado y su utilización en más de treinta países y en sistemas de premiación, como el Premio *Malcolm Baldrige*, de los Estados Unidos.

El modelo de evaluación de la gestión pública asume como presupuesto básico que las relaciones interdependientes y complementarias entre siete criterios -definidos como *Liderazgo; Planeamiento Estratégico; Foco en el Cliente; Información y Análisis; Gestión de Personas; Gestión de Procesos y Resultados de la Organización*- reproducen las relaciones existentes dentro de una organización pública. El análisis de esas relaciones permite la comprensión del estilo gerencial adoptado por las organizaciones y de su nivel de alineamiento en relación con el modelo de Gestión Pública de Calidad. Estos criterios se conforman por un conjunto de requisitos básicos y específicos interrelacionados y orientados a resultados.

Esta metodología de autoevaluación permite identificar los puntos fuertes y los aspectos gerenciales menos desarrollados que pueden ser considerados como oportunidades de mejora de la organización, aspectos que deben ser objeto de acciones de mejora. Realizada en forma sistemática, la evaluación de gestión se conceptualiza como una oportunidad de aprendizaje sobre la propia organización y también como instrumento de internalización de los principios, valores y prácticas de la Gestión Pública para la Calidad.

El Instrumento de Autoevaluación de la Gestión es aplicable a todas las organizaciones públicas, siendo recomendable como primer paso de la organización, adherir al Programa de Calidad, a fin de identificar su "marco-cero", es decir, la evaluación inicial de su gestión en relación al modelo de Gestión Pública para la Calidad.

Los siete Criterios de Evaluación de la Gestión Pública están desdoblados en veinte ítems que desarrollan en profundidad sus principales aspectos de gestión, denominados "requisitos globales", y que comprende los siguientes aspectos:

1.- Liderazgo

- Sistema de liderazgo
- Responsabilidad pública y ciudadanía

2.- Planeamiento estratégico

- Formulación de estrategias
- Operacionalización de estrategias

3.- Foco en el cliente

- Conocimiento mutuo
- Relación con el cliente

4.- Información y análisis

- Gestión de las informaciones de la organización
- Gestión de las informaciones comparativas
- Análisis crítico del desempeño de la organización

5.- Gestión de personal

- Sistemas de trabajo
- Educación, entrenamiento y desarrollo del personal

- Bienestar y satisfacción de los trabajadores

6.- Gestión de procesos

- Gestión de procesos terminales
- Gestión de procesos de apoyo
- Gestión de procesos relativos a proveedores y emprendimientos institucionales

7.- Resultados de la organización

- Resultados relativos a los clientes
- Resultados presupuestarios/financieros
- Resultados relativos a las personas
- Resultados relativos a proveedores y emprendimientos institucionales
- Resultados relativos a los servicios/productos y a los procesos organizacionales

En cuanto a su contenido, los Criterios de Evaluación de Gestión se clasifican en dos categorías, en función de la naturaleza de los aspectos gerenciales que evalúan: los Criterios de 1 a 6 describen prácticas de Gestión Pública para la Calidad, mientras que el Criterio 7 -Resultados de la Organización- se refiere a las consecuencias organizacionales resultantes del uso de las prácticas descritas en los Criterios anteriores.

Por la importancia que reviste para el tema bajo análisis, cabe puntualizar que el sistema de evaluación y mejora de la gestión pública es concebido como un conjunto de acciones integrado realizado de modo continuo, cuyos ciclos comprenden:

- la autoevaluación de gestión, a cargo de funcionarios de la organización adherida, capacitados por el programa, a los fines de infundir prácticas alineadas con la participación, el involucramiento y el aprendizaje;
- el control externo, como acción conjunta del programa y la organización. El programa reconoce y certifica organizaciones que alcanzan una determinada puntuación, otorgando certificaciones con validez por el lapso de un año y tres meses;
- el planeamiento para la mejora de gestión, a partir de los resultados de la evaluación, con la definición de los aspectos necesarios para alcanzar las metas propuestas;

- la implementación de mejoras, ejecutando lo planeado, transformando metas en resultados y los resultados en beneficios para la organización y los usuarios de los servicios;
- el seguimiento y control concomitante a la ejecución para medir la distancia entre la meta y el resultado;
- las acciones correctivas en tiempo de ejecución, en el planeamiento y en el propio seguimiento.

5.3. La experiencia chilena.

En el caso de Chile, el uso de indicadores y metas de desempeño ha sido incorporado al proceso presupuestario a partir del año 1994, con el objeto de disponer de información sobre el desempeño de las instituciones y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional. La iniciativa de incorporar indicadores de desempeño en el presupuesto tiene su base en el *Plan Piloto de Modernización de la Gestión en Servicios Públicos*, llevado a cabo por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en el año 1993, y en el que participaron cinco instituciones. El producto final previsto para este plan fue la obtención de indicadores de gestión y la construcción de un sistema de control de gestión en cada institución.¹⁹

Los indicadores de desempeño brindan información cuantitativa respecto del logro o resultado en la entrega de los productos (bienes o servicios) generados por la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Se definen como una expresión que establece una relación entre dos o más variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar desempeño.

Los indicadores incorporados en el presupuesto incluyen una meta o compromiso y, a partir de éstos, se puede inferir los niveles de logro de los objetivos propuestos. Estas metas pueden estar directamente relacionadas con alguno de los productos (bienes o servicios) que ofrece la institución, o tener un carácter más amplio, que englobe todo su quehacer. Entre los ejemplos de indicadores elaborados se reseñan:

A. EFICACIA

1. Porcentaje de cambio en la calidad de vida de los Agricultores (Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP)
2. Porcentaje de niños obesos menores de 6 años bajo control (Subsecretaria de Salud)

¹⁹ Si bien esta línea se discontinuó entre los años presupuestarios 1999-2000, hasta el año 1998 se vio incrementado el número de instituciones integradas a este trabajo. A partir del proceso de formulación del proyecto de presupuestos 2001, los indicadores de desempeño fueron reincorporados a dicho proceso.

B. EFICIENCIA

1. Promedio de Fiscalizaciones por Fiscalizador (Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional)
2. Promedio mensual de reclamos resueltos por funcionario (Superintendencia de Electricidad y Combustibles, SEC)

C. ECONOMÍA

1. Porcentaje de recursos aportados por terceros (Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA)
2. Porcentaje de Cobranza (Comisión Chilena de Energía Nuclear, CCHEN)

D. CALIDAD

1. Tiempo promedio de entrega de viviendas (Servicio de Vivienda y Urbanización, SERVIU)
2. Tiempo promedio de solicitudes de Bonificación (Corporación Nacional Forestal, CONAF)

Otra iniciativa, implementada a partir del año 1997, resulta de la incorporación de la evaluación *ex - post* de programas públicos, a través de una metodología denominada *Evaluación de Programas Gubernamentales* (EPG). Su objetivo es disponer de información que apoye la gestión de los programas públicos y el análisis de resultados en el proceso de asignación de recursos públicos. Esta actividad forma parte de un Protocolo de Acuerdo firmado entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de ese año, asignándose la responsabilidad por su ejecución a esta última institución. El diseño del programa fue definido sobre la base de seis requisitos o principios que deben cumplir las evaluaciones: “independientes, públicas, confiables, pertinentes, oportunas, y eficientes”.

La *Evaluación de Programas Gubernamentales* abarca la totalidad de los programas sociales, de fomento productivo y desarrollo institucional, ejecutados por instituciones del Sector Público, sean éstas centralizadas o descentralizadas, cuyos recursos se encuentren contemplados en la Ley de Presupuestos. La selección de los programas a ser evaluados se efectúa con la participación del Congreso Nacional sobre la base de una propuesta presentada por el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos.

Las actividades de evaluación se han basado en la metodología de “marco lógico” utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID. Dicha metodología se centra en la identificación de los objetivos de los programas y la posterior determinación de la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos. La metodología utilizada permite que, sobre la base de los

antecedentes e información existente, se concluya, en un plazo razonable, en juicios evaluativos de los principales aspectos del desempeño de los programas.

La evaluación se inicia con la elaboración de la matriz de “marco lógico”, que comprende los diferentes niveles de objetivos del programa a través de la identificación de su fin y propósito (objetivo general), los objetivos específicos de cada uno de sus componentes, sus principales actividades y sus correspondientes indicadores de desempeño y supuestos.

El desarrollo de la evaluación se realiza durante las siguientes etapas:

- Justificación. Etapa en que se analiza el diagnóstico o problema que da origen a un programa y que éste espera resolver (o contribuir a solucionar).
- Diseño. La evaluación del diseño consiste en el análisis del ordenamiento y consistencia del programa considerando sus definiciones de fin y propósito (objetivos), y componentes y actividades para responder a ellos.
- Organización y Gestión. La evaluación de la organización y gestión comprende el análisis de los principales aspectos institucionales dentro de los cuales opera el programa, y de los principales procesos, instancias de coordinación e instrumentos de que éste dispone para desarrollar sus actividades y cumplir su propósito.
- Resultados. La evaluación de resultados o desempeño se centra fundamentalmente en la evaluación de la eficacia, eficiencia y economía del programa.

A partir del año 2000, los informes de síntesis de las evaluaciones y comentarios de las instituciones responsables de los programas pasaron a formar parte de los anexos que acompañan al Proyecto de Ley de Presupuestos, que es presentado en las Subcomisiones de Presupuestos. Estos anexos incluyen –además– indicadores de desempeño, información sobre personal y gastos efectivos, entre otros antecedentes.

Para el año 2001, se incorpora una nueva línea de trabajo: las *Evaluaciones en Profundidad de programas públicos*, establecidas en el Protocolo de Acuerdo entre el Congreso y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de ese año. Las *Evaluaciones en Profundidad* se complementan con las evaluaciones en base al marco lógico, desarrollándose de acuerdo a los mismos requisitos y principios. De igual modo, el marco institucional, actores involucrados y principales aspectos del diseño operativo y procesos diseñados para su integración al proceso presupuestario siguen los mismos lineamientos.

Esta línea de evaluaciones tienen por objeto que, a través de la utilización de instrumentos y metodologías rigurosas de recolección y análisis de información, se integre la evaluación de los resultados de los programas, entendidos como los beneficios de corto, mediano y largo plazo (impacto del programa) según corresponda, con la evaluación de eficiencia y economía en el uso de los recursos y con los aspectos relativos a la gestión de los procesos internos de los programas.

A diferencia de las evaluaciones en base al marco lógico, las *evaluaciones en profundidad* son efectuadas por instituciones externas: universidades o consultoras. Asimismo, estas evaluaciones toman más tiempo en desarrollarse y, consecuentemente, son también más costosas ya que son necesarios requisitos tales como, una mayor investigación en terreno, la aplicación de instrumentos de recolección de información primaria y el procesamiento y análisis de un conjunto mayor de antecedentes de los programas.

6. Hacia una propuesta para la construcción de indicadores para el monitoreo del programa de modernización en la Argentina.

6.1. El Plan de Modernización de la Administración Pública Nacional.²⁰

En sus fundamentos, el Plan de Modernización sostiene la necesidad imprescindible de que el PEN realice un proceso de modernización y reforma administrativa orientado a eficientizar el funcionamiento de la Administración Pública Nacional y a introducir en la gestión de las organizaciones públicas el cumplimiento de resultados mensurables y cuantificables.

En este sentido, se encomienda a la Jefatura de Gabinete de Ministros la coordinación de la ejecución de las acciones que se deriven del Plan y la realización de una propuesta integral de rediseño de la macro-estructura del Sector Público Nacional no Financiero, basado en los siguientes lineamientos:

- fusión de organismos descentralizados.
- determinación de las funciones que deben estar centralizadas y las que deben descentralizarse.
- concentración de funciones en una misma unidad administrativa.
- integración a la Administración Central de organismos descentralizados.
- tercerización de servicios cuando se demuestre su conveniencia.
- transferencia a gobiernos locales de funciones para las que ellos sean más aptos.
- ampliación de la provisión de información a los ciudadanos.
- inclusión en convenios y estatutos laborales de esquemas ligados al efectivo cumplimiento de resultados.
- propiciar un adecuado nivel de conectividad entre las organizaciones públicas.

²⁰ Si bien los antecedentes de las políticas de modernización de la administración se encuentran en la década de los noventa, fundamentalmente a partir de la denominada “Segunda Reforma del Estado” (Ley 24.629/96), tomamos como eje de referencia al Programa vigente, sancionado por Decreto PEN N° 103 del año 2001. Para una ampliación del tema, ver Norberto Zeller, “Reseña del proceso de Reforma del Estado en la Argentina 1989-1996”, INAP, 1997.

El Plan propugna como objetivos centrales el establecimiento de modelos de gestión orientados a la producción de resultados; el fortalecimiento de las funciones actuales del Estado, además del aumento de la capacidad de regulación estatal, la optimización de los organismos de recaudación y el diálogo y participación con la sociedad. A tal efecto, desarrolla tres “Ejes de Acción”: I) Cambio en el modelo de Gestión; II) Proyectos de modernización estructural y III) Transparencia y política anticorrupción.

Para el *Cambio en el modelo de gestión* define dos líneas de abordaje:

a) **Transformaciones Institucionales**, cuyos cambios están orientados a incrementar la productividad y mejorar la calidad de los servicios prestados por el Sector Público, involucrando por igual a los empleados públicos y a los ciudadanos. En esta línea se inscriben los siguientes Programas:

- **Carta Compromiso con el Ciudadano**²¹

Los ciudadanos tienen derecho a ser escuchados e informados en lenguaje simple y a recibir respuesta y/o compensación cuando presentan una queja o reclamo. El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano define un marco para la relación entre los organismos públicos y los ciudadanos. Al hacer explícitos los derechos que asisten a los ciudadanos y publicar estándares que permitan medir y controlar las prestaciones de cada organismo, la alta gerencia pública asume un compromiso de cumplimiento del servicio en términos explícitos.

A través del Programa se debe lograr una mayor receptividad y mejor respuesta del Estado a las necesidades y prioridades de los ciudadanos en la prestación de los servicios a su cargo, estableciendo los principios y criterios generales que establezcan la mejora de la calidad de los mismos, de acuerdo a los derechos que gozan los ciudadanos frente a la Administración Pública Nacional.

- **Gestión por Resultados**

Es necesario que el administrador público sepa y haga saber qué se espera de su gestión, cómo va a alcanzar los objetivos propuestos y cuáles serán los beneficios o las penalizaciones que acompañarán su desempeño. Además, es imprescindible revitalizar los mecanismos de control de gestión y de petición y rendición de cuentas, a fin de implantar un modelo de gestión que permita una administración centrada en los resultados e impactos de su gestión, de modo de responder a las cambiantes demandas e inquietudes de la sociedad.

Para transformar la actual estructura burocrática pública en un conjunto de organismos eficientes, eficaces y transparentes es necesario reformular el modelo de gestión predominante impulsando el modelo de gestión por resultados, que actúa sobre la gerencia de los organismos y sobre su relación con la alta dirección. Para

²¹ Decreto 229/00.

lograr ese objetivo, se propone la utilización de herramientas tales como el *planeamiento estratégico*, la *reingeniería* y de los *sistemas de alta dirección*.

b) *Transformaciones Transversales*, destinadas a optimizar y consolidar los sistemas horizontales, en línea con el nuevo modelo de gestión. Las políticas propuestas son:

- **Gestión del Capital Humano**

Se busca lograr la evaluación del desempeño sobre la base del mérito, el reconocimiento de incentivos, la promoción condicionada por la calificación y la capacitación, y no por la antigüedad, la adopción de sistemas salariales que compensen el mérito y la responsabilidad. Se debe asegurar una adecuada gestión integrada del capital humano de la Administración mediante la articulación de los diversos sistemas que hacen a su efectivo gerenciamiento, de acuerdo con los lineamientos del nuevo modelo de gestión, y responsabilizando a los agentes por sus acciones y resultados mediante mecanismos de incentivos.

- **Sistema de Compras**

El Plan se propone producir una transformación de la gestión de compras y contrataciones del Estado y constituir la en un instrumento idóneo para la obtención de los bienes y servicios necesarios y para garantizar que las prestaciones del sector público sean eficaces y eficientes, transparentes y pasibles de ser controladas por la sociedad.

- **Sistema de Administración Financiera**

Propone la implantación de un sistema único de administración financiera para toda la Administración Nacional, vinculado con los sistemas de administración de recursos humanos, de recursos materiales, con el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública (SIGADE) y con los sistemas gerenciales de programación y seguimiento de la inversión pública y de proyectos con financiamiento de organismos multilaterales de crédito.

- **Gobierno Electrónico**

El Plan propone utilizar los nuevos recursos informáticos, a fin de facilitar la interacción del ciudadano con el Estado, optimizar las inversiones de los organismos en tecnología informática e impulsar una adecuada gestión estratégica de los recursos informáticos.

Respecto de los *Proyectos de Modernización Estructural*, se intenta rediseñar la morfología del Sector Público, teniendo en cuenta los determinantes del mismo (conformación de la estructura de gobierno y la estructura de gestión, la asignación de facultades y responsabilidades, y la asignación de recursos), para prestar servicios de calidad a la población sin configurar una pesada carga para los contribuyentes. Las acciones comprenden:

- **Eliminación de Superposiciones**

En el marco del Plan Nacional de Modernización del Estado se impone una profunda revisión de las responsabilidades de los diferentes niveles de la Administración Nacional para eliminar las superposiciones de funciones y facilitar las demandas de los ciudadanos.

- **Racionalización del Endeudamiento con Organismos Internacionales**

Establecer criterios de coordinación y homogeneización de pautas respecto de los programas con organismos internacionales de crédito, con relación a los objetivos perseguidos, su financiamiento, las condiciones de otorgamiento, su administración y fortalecimiento institucional en los niveles nacional, provincial y municipal. Busca mejorar los niveles de eficiencia, eficacia y calidad de los programas de inversión pública y gasto social con financiamiento externo multilateral y bilateral, apuntando a racionalizar el endeudamiento del Estado.

- **Adecuación de la Estructura Estatal**

El tamaño y la estructura del aparato estatal debe adecuarse a las misiones institucionales, a las políticas de gobierno y a los recursos con los que se cuenta. Rediseñar las estructuras, asignarles competencias, refuncionalizar los niveles jerárquicos políticos y técnicos, determinar claramente qué funciones deben estar en la órbita de la administración central y cuáles en la administración descentralizada, y qué se pretende lograr a través de esas estructuras, de modo de facilitar el logro de los resultados que justifican la existencia institucional.

Por último, en el eje *Transparencia y Política Anticorrupción* se pretende incrementar los niveles de transparencia en la gestión pública y mejorar la capacidad de prevención, detección y corrección de situaciones irregulares y de los sistemas que las facilitan. La estrategia se apoya en la idea de privilegiar la prevención, tratar a la corrupción como una cuestión sistémica, sin perjuicio de las responsabilidades individuales, y actuar sobre la calidad normativa, el acceso a la información y la participación de los ciudadanos.

6.2. La construcción de indicadores para el monitoreo del Plan de Modernización de la APN: algunas dimensiones a tener en cuenta.

Tomando en cuenta el modelo interpretativo reseñado en este trabajo, resulta necesario definir los niveles de análisis pertinentes para el estudio y monitoreo de los procesos de reforma y de modernización del Estado, entendiendo al fenómeno modernizador no sólo en términos de mejora de la eficiencia interna de las organizaciones estatales sino como “*la capacidad de éstas de generar condiciones para el funcionamiento eficiente del sector privado y para salvaguardar la cohesión social*” (Prats i Catalá, 1998: 14).

Como ya se ha indicado, se considera necesario o pertinente la construcción de indicadores de proceso que permitirían describir los mecanismos de transformación de los principales insumos en productos concretos. Pero ello no debe perder de vista lo señalado por Prats i Catalá (1998), Pollit y Bouckaert (2000) y Spink (2001). De tal modo que, bajo estas perspectivas, las dimensiones a tomar en cuenta procuran cubrir tanto la gestación y el contexto que enmarca los procesos, los diagnósticos en que se basan, los objetivos a que apuntan, las estrategias y los marcos institucionales utilizados, los factores críticos que han operado favorable o desfavorablemente en los resultados y los principales impactos y lecciones obtenidas de los mismos. Una primera aproximación, nos permite discernir las siguientes dimensiones:

1.El contexto de los procesos de reformas

- **Sistema político**
- **Estructura del gobierno**
- **Procesos político-institucionales** (elecciones, cambio de gabinetes, etc.)
- **Sentido de urgencia de las reformas** (necesidades económicas, financieras, políticas o sociales; origen gubernamental, extragubernamental o internacional de las presiones)
- **Estrategia de desarrollo** (Principales objetivos del plan económico gubernamental)
- **Indicadores macroeconómicos:**
 - a) Población; PIB per cápita
 - b) Actividad industrial; Comercio y servicios; Índice de precios al consumidor
 - c) Situación de las finanzas públicas (Cuentas Nacionales: Estimación del PIB; Oferta y Demanda Globales; Inversión Interna Bruta Fija)
 - d) Sector Externo: (Comercio Exterior y Cuentas Internacionales: Estimación de la posición de inversión internacional; Estimación del balance de pagos)
- **Demandas sociales*** (Trabajo y empleo; Pobreza e indigencia)
- **Tamaño del sector público*** (gasto total de la APN en porcentaje del PIB; Empleo público total en porcentaje del empleo total; Promedio salarial ; Esquema de ahorro, inversión, financiamiento. Recaudación impositiva (Recursos tributarios totales y presión tributaria en porcentaje sobre el PIB; Deuda Pública; Intereses de la deuda; Otras transferencias y subsidios)

* *Fuentes para el relevamiento: INDEC*

2. *Diagnóstico*

- Los procesos de modernización: ¿se basaron o no en un diagnóstico previo? Si lo hicieron, ¿fue éste un diagnóstico general sobre las metas del país, diagnósticos sectoriales o un diagnóstico específico sobre los requerimientos del estado?
- Fueron efectuados por el gobierno ¿a qué nivel jerárquico y sectorial se elaboraron?
- ¿participaron otros actores, como los demás poderes públicos, los partidos políticos, el sector privado, etc.?
- ¿existió – y en qué medida – consulta a la ciudadanía?
- ¿hubo participación internacional en la elaboración del diagnóstico, sea pública o privada?

3. *Objetivos*

- Objetivos generales y específicos de mediano y largo plazo de los procesos de modernización.
- Coordinación de los mismos con los objetivos y prioridades del proceso de desarrollo del país.
- Grado de concordancia entre esos objetivos y las medidas específicas incluidas en las diversas áreas de los procesos de reforma.
- Existencia de metas e indicadores de evaluación que permitan comprobar el cumplimiento de los objetivos en la ejecución de los programas.

4. *Marco institucional y liderazgo*

- Reformas encabezadas por el poder ejecutivo, dependientes de la presidencia o de un organismo dependiente de ella, de un ministerio, de una comisión ad hoc (analizar su nivel dentro de la estructura del gobierno), u otro organismo.
- Con o sin participación de los demás poderes públicos, principalmente el parlamento y la justicia, o de otros organismos vinculados al poder ejecutivo.
- Marco legal o reglamentario que encuadra la labor del organismo – o los organismos – ejecutivos.
- Grado de participación o consulta al sector privado.
- Grados de consulta a la sociedad civil y a la ciudadanía: organizaciones sociales, comunidad académica, organizaciones sindicales, etc.

- Organización del liderazgo del proceso de reforma, considerando que puede identificarse o no con el organismo ejecutivo.

5. *Estrategia*

- Basadas o no en diagnósticos previos.
- Acuerdos políticos que la sustentan.
- Integrales o parciales (referentes a determinados sectores o funciones del estado)
- De “choque”, o bien lentas y graduales.
- Burocráticas (procesadas dentro de la administración pública) o participativas (con la ingerencia de diversos actores).
- Institucionalidad –y liderazgo- a cargo del proceso (presidencia o vicepresidencia, ministerio de la administración pública o de la reforma, comisión interministerial, oficina ministerial, etc.).
- Se ha creado una institución permanente encargada de promover la modernización del estado y de la administración pública y de evaluar sus resultados?
- Con o sin participación de los demás poderes públicos, del sector privado, y del mundo del conocimiento, del trabajo y de la sociedad civil.
- Coordinación interna de las instituciones vinculadas al proceso de reforma.
- Coherencia entre las medidas adoptadas en los diversos sectores y a nivel global.
- Grado e instancias de supervisión y evaluación de las reformas para aprender de los problemas.

6. *Actores involucrados y análisis de su participación*

- Alta administración del estado
- Funcionarios públicos (desde el personal directivo hasta sus asociaciones gremiales)
- Sector parlamentario
- Administración de justicia
- Organismos de contralor, supervisores y reguladores
- Sector privado, ámbito académico
- Organizaciones de la sociedad civil

- Participación ciudadana

7. Resultados e impactos

- Modernización de las instituciones del estado (en sus distintas esferas, centralizadas y descentralizadas, poderes públicos y organismos relacionados).
- Creación de nuevas instituciones
- Instituciones orientadas a asegurar la participación de la comunidad, o de la ciudadanía, en el diseño y ejecución de políticas, programas y acciones gubernamentales de interés público.
- Cobertura y calidad de los servicios sociales.
- Tamaño del sector público (empleos, gasto corriente, déficit o superávit fiscal).
- Eficiencia del gasto público.
- Desburocratización y agilización de trámites.
- Calidad del servicio y atención al usuario.
- Percepción ciudadana.
- Transparencia y probidad.
- Gobernabilidad.

8. Factores críticos favorables o desfavorables en el proceso

- Grados de consenso o disenso (¿Existen percepciones comunes o divergentes acerca de los problemas, y del sentido de los procesos?).
- Composición y características de los actores que participan en las reformas: grados de diversidad de los mismos, (ministerios y comisiones gubernamentales, académicos, funcionarios de carrera; técnicos de organismos internacionales, sindicalistas, etc.) .
- Formación o participación de grupos de trabajo
- Grado de compromiso del gobierno: prioridad política, tarea central, o responsabilidad sectorial o marginal.
- Tiempo invertido en el proceso, identificando sus diversas fases (pública, preparatoria, técnico-burocrática, de ejecución de las medidas, de internalización y de socialización).

6.3. Propuesta para recabar información sobre el grado de avance de los ejes del Plan de Modernización.²²

A modo de ejemplo, se presentan algunos de los posibles aspectos a cubrir en un relevamiento organizacional donde se focalice en cada componente del Plan de Modernización vigente para la Administración Pública Nacional.

Ejes de la modernización

1. Rediseño de estructuras.

a) En materia de estructuras, ¿han llevado a cabo alguna de estas iniciativas?

INICIATIVAS	SI	NO
Compatibilización de competencias entre la administración nacional y la provincial		
Transferencia de competencias actividades a municipios		
Eliminación de la superposición de funciones		
Racionalización de estructuras organizativas		
Tercerización de servicios		

OTRAS (INDICAR):

Comentarios

- b) ¿Qué organismos o jurisdicciones han implementado alguna de estas reformas?
- c) ¿Qué fuentes de financiamiento posee el proyecto/programa/ (estatal, BID, BM)?
- d) Indique las normas que las instrumentan y regulan (ley, decreto).
- e) Sectores o áreas de gobierno responsables
- f) Qué actores tuvieron participación en su diseño e implementación (gubernamentales y no gubernamentales)
- g) Resultados previstos para el corto y mediano plazo
- h) Cuáles fueron los principales logros y resultados hasta la fecha?
- i) Estado de avance a la fecha
- j) Discrepancia entre metas propuestas y logros efectivos
- k) Factores que contribuyen al éxito
- l) Factores que impiden el logro de las metas propuestas
- m) Ajustes proyectados para la mejora del programa
- n) Problemas detectados en el diseño original de la propuesta

²² Este apartado recoge las contribuciones realizadas por López, Tesoro y Zeller (2001).

2. Procesos de gestión por resultados.

- a) Utiliza alguna de estas tecnologías o herramientas para implementar la gestión por resultados?

INICIATIVAS	SI	NO
Sistemas de planeamiento estratégico		
Metas en términos de resultados e impactos		
Mecanismos de control de gestión		
Mecanismos de control de resultados		
Contratos Programa		
Incentivos por resultados		

OTRAS (INDICAR)

Comentarios

Idem punto 1.

3. Calidad de servicios y orientación al ciudadano.

- a) ¿Utiliza alguna de estas tecnologías o herramientas para la mejora de la calidad de los servicios y la satisfacción de los usuarios?

INICIATIVAS	SI	NO
Estándares de calidad por proceso, por producto, por resultado		
Cartas de Servicio (Carta Compromiso, Carta Ciudadana, etc.)		
Sistemas de evaluación y monitoreo de la calidad de las prestaciones		
Mecanismos de información al ciudadano y de rendición de cuentas (balances de gestión, memorias de gestión, etc.)		
Mecanismos de participación ciudadana (encuestas de satisfacción, audiencias públicas, veedurías ciudadanas, comisiones de usuarios, etc.)		

OTRAS (INDICAR)

Comentarios

Idem punto 1.

4. Administración de recursos humanos.

- a) ¿Se han encarado algunos de los siguientes sistemas y/o mecanismos en materia de administración de RRHH:

INICIATIVAS	SI	NO
Sistemas de carrera		
Sistemas de reclutamiento y selección		
Sistemas de inducción (actitudes, valores y relaciones)		
Sistema de capacitación		
Sistema de evaluación de desempeño		
Mecanismos de promoción		
Modernización de sistemas de registro y legajos del personal		
Sistemas de incentivos		

OTROS (INDICAR)

Comentarios

Idem punto 1

5. Administración de recursos financieros

a) ¿Se han encarado algunas de las siguientes iniciativas en materia de administración de recursos financieros?:

INICIATIVAS	SI	NO
Presupuesto por programas		
Mecanismos de control y evaluación (interno, externo)		
Cuenta única del Tesoro		

OTROS (INDICAR)

Comentarios

Idem punto 1

6. Administración de recursos materiales (compras y contrataciones)

a) ¿Se han encarado algunas de las siguientes iniciativas en materia de administración de recursos materiales (compras y contrataciones)?:

INICIATIVAS	SI	NO
Sistemas de compra electrónica		
Existencia de base de datos interjurisdiccional única de proveedores y precios		
Mecanismos de control y evaluación (interno y externo)		
Difusión de los procesos de compras y contrataciones		
Catálogo Unificado de Compras en la Administración Pública		
Modalidades innovadoras de contratación		

OTROS (INDICAR)

Comentarios

Idem punto 1.

Bibliografía

ABERBACH, Joel y ROCKMAN, Bert (1988) *Imagen IV revisited: executives and political roles*, Revista GOVERNANCE.

_____ (1999) *Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas*, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, INAP, Mayo-Agosto, N° 15.

AUCOIN, Peter (1998) *Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos*, en *Lecturas de Gestión Pública*, selección de textos de Brugé y Subirats, MAP, España.

BARZELEY, M. y ARMAJANI, B. (1992) *Breaking through the Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*, Berkeley, University of California Press.

BOUCKAERT, G. y AUWERS, T. (1999) *Prestaties meten in de overheid*, en *Overheidsmanagement*, N° 5, Die Keure, Brugge.

BRESSER PEREIRA, Luiz (2001) *Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, Sin Embargo...*, en *Biblioteca Virtual Top*, www.top.org.ar.

BURKY, S. y PERRY, G. (1998) *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. World Bank, Washington D.C.

CAMOU, Antonio (1997) *Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina*, en *Nueva Sociedad*, N° 152, Caracas, noviembre-diciembre.

CARROLL, James (1995) *The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review*, en *Public Administration Review*, vol 55, n° 3, Mayo/Junio.

CASTRO, Luis (2003) *Indicadores en la Función Pública*, La Plata, IPAP, en: <http://www.ipap.sme.gba.gov.ar/esteinv/documento/CastroLuisIndicadoresenlaFuncionPublica.doc>

CLARKE, J. y NEWMAN, J (1997): *The Managerial State*, London, Sage.

CUNILL GRAU, Nuria (1997) *Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social*, CLAD-Nueva Sociedad, Caracas.

ECHEBARRIA, Koldo y MENDOZA, Xavier (1999) *La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público*, en Losada i Madorrán (ed.), *¿De Burócratas a Gerentes?*, Washington D.C., BID.

EPSTEIN, Paul (1992) *Measuring the Performance of Public Services*, en Marc Holzer (ed.), *Public productivity handbook*, New York, Marcel Dekker inc.

EVANS, Peter (1992) *The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change*, en Haggard, S. y Kaufman, R. (eds.), *The Politic of Economic Adjustment: International Constraint, Distributive Conflicts and the State*, Princeton University Press.

FLEURY, Sonia (2003) *Reforma del Estado*, en Biblioteca Virtual
Top: www.top.org.ar.

GIBERT, P. (1980) *Le Controle de Gestion dans les Organisations Publiques*, Paris, Les Editions d'Organisation.

GORE, Al (1993) *Creating A Government That Works Better and Costs Less*. Report of the National Performance Review. New York, Time Books.

GROISMAN, Enrique (1991) *Políticas administrativas para el sistema democrático*, Buenos Aires, CEAL.

GUNN, L. (1987) *Perspectives on Public Management*, en J. Kooiman y K. Eliassen (eds.), *Managing Public Organizations*, London, Sage.

HAGGARD, Stephan (1998) *La reforma del Estado en América Latina*, en Revista del CLAD, N° 11, junio de 1998, Caracas.

HALACHMI, Arie (1992) *Evaluation Research: purpose and perspective*, en Marc Holzer (ed.), *Public productivity handbook*, New York, Marcel Dekker inc.

HALLIGAN, J. (1997) *New Public sector models: reform in Australia and New Zealand*, en Lane, J. (ed.), *Public Sector Reform: rationale, trends and problems*, London, Sage.

HAMMER, M. y CHAMPY, J. (1993) *Reingeniering the Corporation: a Manifesto for Bussines Revolution*, New York, Harper Bussines.

HAMMER, M. y STANTON, S. (1995) *The Reingeniering Revolution*, New York, Harper Bussines.

JOAQUÍN, Edmundo y LOSADA, Carlos (1999) *Aportes de las Ciencias de Gestión a la Reforma del Estado*, en Losada i Madorrán (ed.), *¿De Burócratas a Gerentes?*, Washington D. C., BID.

JONES, L. y THOMPSON, F. (1999) *Un Modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Públicos y Privados*, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 15, Octubre, Caracas.

KETTL, Donald (1997) *The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links*, en *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, n° 3.

KOOIMAN, J. y ELIASSEN, K. (eds.) (1987) *Managing Public Organizations*, London, Sage.

LANE, J. (ed.) (1997) *Public sector reform: rationale, trends and problems*, London, Sage.

LINDBLOM, Charles (1959) *The Science of 'Muddling Trough*, en *Public Administration Review*, 19.

LÓPEZ, Andrea (2003a) *La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual*, Buenos Aires, INAP, Serie I, Documento N° 68.

_____ (2003b) *La nueva gestión pública: principios teóricos e implicancias prácticas en el quehacer de la Administración estatal*, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, N°301, Buenos Aires.

_____, TESORO, José y ZELLER, Norberto (2001) *Propuesta de indicadores para el Consejo Federal de la Función Pública*, Buenos Aires, INAP, mimeo.

MENDOZA, Xavier (1990) *Técnicas Gerenciales y Modernización de la Administración Pública en España*, en *Documentación Administrativa*, N° 223, Madrid, julio-septiembre.

_____ (2000) *Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa*, en Francisco Longo y Manuel Zafra (coords.), *Pensar lo público*, CEMCI-UIM-ESADE.

METCALFE, Les (1999) *La gestión Pública: de la imitación y la innovación*, en Losada i Madorrán (ed.), *¿De Burócratas a Gerentes?*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.

_____ y RICHARDS, S. (1987) *Evolving Public Management Cultures*, en J. Kooiman and K. Eliassen (eds.), *Managing public organizations*, London, Sage.

MOKATE, Karen (2003) *Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*, Documento de Trabajo I-23, INDES-BID, Washington, D.C.

NICKSON, Andrew (2002) *Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management*, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Octubre, Caracas.

OCDE (1995) *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, París.

_____ (1996) *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*, PUMA, México.

OSZLAK, Oscar (1980) *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Estudios CEDES, vol. 3, N° 2, Buenos Aires.

_____ (1981) *Recolección y procesamiento de datos para la planificación e implementación de reformas administrativas*, Buenos Aires, mimeo.

_____ (1999a) *Quemar las Naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)*. Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD, México.

_____ (1999b) *De menor a mejor: el desafío de la 'segunda' reforma del Estado*, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 160, Caracas.

PÉREZ SALGADO, Ignacio (1997) *El papel de la cooperación técnica internacional en el proceso de modernización del Estado y de la gestión pública*, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 8, Mayo, Caracas.

PERRY, J. y KRAEMER, K. (eds.) (1983) *Public management: Public and Private Perspectives*, California, Mayfield.

PIERRE, J. (1995) (ed.) *Bureaucracy in the Modern State: an introduction to comparative public administration*, Aldershot, Edward Elgar.

POISTER, Theodore (1992) *Productivity monitoring: Systems, Indicators, and Analysis*, en Marc Holzer (ed.), *Public productivity handbook*, New York, Marcel Dekker inc.

POLLITT, C. (1993) *Managerialism and the public services*, Oxford, Blackwell.

_____ (1998) *Evaluation and the New Public Management: an international perspective*, en *Evaluation Journal of Australasia*, 9: 1-2.

_____ (1998b) *Papéis alternativos para a avaliação no processo de reforma da gestão pública*, en *A avaliação na Administração Pública*, 1º Encontro INA, Lisboa, Instituto Nacional de Administração.

_____ y BOUCKAERT, Geert (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

PRATS I CATALA, Joan (1998) *Administración Pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista*, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 11, Junio, Caracas.

PRIOR, D., STEWART, J. y WALSH, K. (1995) *Citizenship: Rights, Community & Participation*, London, Pitman Publishers.

RENO, Patricia (2002) *Recopilación de la experiencia internacional en relación a la utilización de indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización*

en el sector público: Brasil y Chile, Informe de pasantía INAP/DEI – Maestría de Administración Pública (FCE-UBA), Buenos Aires, Mimeo.

RICHARDS, S. (1994) *El paradigma del cliente en la gestión pública*, en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, N° 1, Madrid, INAP, Septiembre-Diciembre.

SHEPHERD, G. (1999) *Administración Pública en América Latina y el Caribe: En Busca de un Paradigma de Reforma*, en Losada i Madorrán (ed.), ¿De Burócratas a Gerentes?, Washington D. C., BID.

SMORENBERG, Dick (2004) *Modernizing the Argentinean public sector, theory and indicators*, Informe de pasantía para el proyecto “Elaboración de indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público”, Buenos Aires, INAP, Mimeo.

SPINK, Peter (2001) *Modernización de la Administración Pública en América Latina: Evaluación de los recientes cambios en la gerencia de los Ministerios y de las Agencias Reguladoras. Orientaciones metodológicas*, en AAVV, Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y desafíos, Caracas, CLAD.

STEWART, J. (1992) *Managing difference: the analysis of service characteristics*, Institute of Local Government Studies, Birmingham.

_____ (1994) *The rebuilding of public accountability*, Public Finance Foundations, London.

SULEIMAN, Ezra (2000) *¿Es Max Weber realmente irrelevante?*, en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, N° 17-18, Madrid, INAP.

WORLD BANK (2003) *Indicators of Governance and Institutional Quality*, en <http://www1.worldbank.org/publicsector/indicators.htm>

Fuentes consultadas

Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Políticas Públicas (2002): *Modernización del Estado en América Latina: Experiencias y Desafíos*, Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo, www.capp.uchile.cl

Contraloría General de la República en el umbral del siglo XXI ,Chile, marzo de 1997.

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de la República de Chile, Información Institucional www.dipres.cl/asp

Elaboración de estrategias de largo plazo, generación de ideas, Estudios Prospectivos, Chile www.mideplan.cl

Formulación integrada de presupuestos y metas de gestión, Chile www.modernización.cl/proyecto_reforma.htm

Guía para el monitoreo de los programas Sociales, Documento Técnico, Tribunal de Cuentas de la Unión, Brasil, 2000.

Indicadores de Desempeño Técnica de Auditoría, Tribunal de Cuentas de la Unión, Brasil, 2000.

Ley N°9.989, 21/07/00 Plano plurianual período 2000/03.

Manual de Auditoría de Desempeño, Técnica de Auditoría, Tribunal de Cuentas de la Unión, Brasil, 2001.

Medios de verificación del Programa de Mejoramiento de la gestión www.modernización.cl/doc_info/Medio%20de%20Verificación%20PMG%202001.pdf

Ministerio de Administración y Reforma del Estado, Brasil, www.mare.gov.br

Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, Página Institucional www.planejamento.gov.br.

Modernización de la Gestión Pública, El Caso Chileno (1994-2000) www.dii.uchile.cl/mgpp/EstudiosCaso/CASO58.pdf

Núcleo de Estrategias de Políticas Públicas, Universidad Estadual de Campinas – UNICAMP- *Evaluación de Programas Sociales*, Brasil.

Perfil de Préstamo de Innovación, Brasil, Programa de modernización del Tribunal de Cuentas de la Unión, N° BR-0365, www.iadb.org/exr/doc98/pro/pro/prb0365.pdf

Plan Director de Reforma del Aparato del Estado, Ministerio de administración Federal y reforma del Estado en Brasil.

Préstamos BID www.iadb.org/

Problemas en la implementación de las reformas por falta de participación, Chile. www.modernización.cl/archivos_documentos/anefredisenosamblea2001.doc

Programa Avanza Brasil, www.abrasil.gov.br

Programa de apoyo al equilibrio fiscal y a la gestión social-AR0271 Préstamo fuente BID a la reforma impone cambio de normativas y simplificación de procedimientos en determinados organismos, como así también la adopción de Cartas Compromiso. www.iadb.org/exr/doc98/apr/ar1295s.pdf

Programa de Mejoramiento de la Gestión Documento Técnico, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Chile, 2001.

Programa de implantación y responsabilidad para el monitoreo de la reforma, Chile: www.modernización.cl/legislaciones/instructivos/estatuto_dirección_pública.PDF