Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano

Sonia Ospina Bozzi

La creación de sistemas de evaluación de la gestión pública es un componente crítico dentro de las propuestas de reforma del sector público. En los países desarrollados, los casos más conocidos son los esfuerzos realizados bajo el manto de la Nueva Gestión Pública o Neo-Gerencialismo (Rhodes, 1991; Kettle, 1997; Bresser Pereira, 1997) en Nueva Zelanda, Gran Bretaña y más recientemente los Estados Unidos con el *National Performance Review* y el *Government Performance Results Act* de 1993 (Lynn, 1998).

La naturaleza de estos esfuerzos en los países latinoamericanos, sin embargo, responde a las particularidades históricas de la región. Por ejemplo, el problema de la calidad de la gestión pública y su capacidad para implementar políticas y mobilizar recursos se han convertido en factores críticos dentro de las reformas de segunda generación del último decenio, que complementaron los ajustes macroeconómicos de los años 80 (Naim, 1995). Más aún, la creciente capacidad de las instituciones públicas representa uno de los objetivos para asegurar el éxito de los procesos de modernización del Estado en la región, que es, a su vez, pre-requisito para crear las condiciones para fortalecer y profundizar una democracia que genere desarrollo humano y sostenible (Prats, 1997).

Sin duda existen en la actualidad importantes esfuerzos para crear indicadores de gestión en toda América Latina. Sin embargo, son pocos los casos en los cuales se puede hablar de la utilización sistemática de estos indicadores para evaluar la gestión de organizaciones, programas y políticas públicas. Ello supone tener instrumentos de evaluación con capacidad para cubrir los niveles micro y meso de la gestión, pero ubicándolos dentro de un contexto más amplio que se relaciona con otros niveles de la acción Estatal, tanto nacional como local, y sus interacciones con otros actores de la sociedad civil. La aplicación de una perspectiva sistémica de evaluación representa una agenda urgente dentro del esfuerzo por avanzar el proceso de modernización del Estado en la región. Existen ya varios países que han avanzado en la dirección adecuada. Entre ellos, se destacan los casos de Chile, Colombia y Costa Rica (CEPAL, 1998).

En este trabajo utilizaré los dos casos sudamericanos como punto de referencia para abordar los elementos conceptuales y prácticos que intento desarrollar. El objetivo es reflexionar sobre la naturaleza de la evaluación de la gestión pública para explorar en qué medida en América Latina esta práctica representa más que una simple técnica administrativa y cuál ha sido su función como herramienta de modernización del Estado. Abordo este objetivo desarrollando un análisis comparativo entre los casos de Chile y Colombia, a partir de tres preguntas que presentan dilemas interesantes para analizar, tanto los elementos conceptuales, como la efectividad de las prácticas en contextos particulares. Son ellas:

- ¿Para qué evaluar?
- ¿Qué evaluar y a qué nivel hacerlo? Y
- ¿Qué hacer con la información?

Respuestas a la primera pregunta permiten explorar las múltiples funciones de la evaluación de la gestión pública y por tanto la lógica para abordar esta tarea; la segunda pregunta explora aspectos relacionados con el objeto y los niveles de la evaluación; y la tercera se concentra en el importante

problema de cómo asegurar el uso de la información producida por la evaluación para el mejoramiento de la gestión. Además de los casos colombiano y chileno, en algunas partes incluiré algunos ejemplos de casos en los Estados Unidos, dado que en este pais se han hecho interesantes aportes prácticos y teóricos a partir de su estudio empírico, en contraste con la ausencia de investigación sistemática sobre los esfuerzos existentes en los casos latinoamericanos.

A partir de una reflexión sobre estas tres preguntas y con la ayuda de observaciones sobre casos específicos, desarrollo la idea de que, dada la estrecha relación entre gestión y políticas públicas, la evaluación para la gestión pública será más efectiva como instrumento de modernización en la medida que abarque los tres niveles de la acción social, el macro, meso y micro y en la medida que genere capacidad para establecer conecciones entre estos niveles. Esto garantiza que quienes toman decisiones pertinentes al nivel macro de la acción Estatal puedan utilizar información de los niveles inferiores, y viceversa, creándose así una mayor coherencia en los distintos niveles de la administración pública.

Las reflexiones y ejemplos presentados aquí tienen su origen en dos trabajos exploratorios de investigación empírica realizados por la autora durante los últimos años. Mientras que el estudio del caso colombiano se encuentra en estado más avanzado, el caso chileno se encuentra en la etapa preliminar de desarrollo. Por esta razón este trabajo ofrece simplemente algunas ideas para estimular la discusión y demostrar así la urgencia de desarrollar una agenda comprensiva de investigación sobre las valiosas experiencias que existen en la región. En la medida de lo posible, el trabajo busca también utilizar el método comparativo para empezar a formular propocisiones tentativas sobre los avances en estos dos países en el área de la evaluación de la gestión pública y la contribución de estos esfuerzos para mejor comprender la naturaleza de esta tarea y su relevancia para el proceso de modernización del estado en América Latina.

El trabajo está, entonces, dividido en cuatro secciones. Tres de ellas exploran cada una de las preguntas planteadas. Ellas se desarrollan despues de una sección inicial que proporciona una breve reseña del contexto histórico y disciplinario dentro del cual se enmarca la creciente preocupación por el tema en el contexto mundial en general y latinoamericano en particular.

Un nuevo énfasis en el problema de la evaluación: El contexto histórico y disciplinario

Aunque el tema de la evaluación de proyectos y programas públicos no es nuevo, la preocupación actual por la evaluación *de la gestión pública* se enmarca dentro de la agenda más amplia de la reforma del Estado y la modernización de sus instituciones que es una agenda de tipo mundial. En realidad, se puede hablar de un cambio de paradigma en la administración pública en los últimos veinte años del siglo XX, cuyas manifestaciones concretas varían considerablemente de país a país, pero también cuyas bases filosóficas y conceptuales tienen visos comunes (Cabrero M, 1995; Ospina, 1999b).

Esta nueva filosofía de la gestión, que sugiere un paso de la gestión pública burocrática a la gestión pública gerencial, ha sido denominada neo-gerencialismo o la Nueva Gestión Pública (NGP) por estudiosos del fenómeno en más de una región del mundo (World Bank, 1997; CLAD, 1998; CEPAL, 1998). Este movimiento, que se inicia en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, y luego se desarrolla con matices diferentes en los Estados Unidos, también ha influenciado las prácticas de gestión de países en otras áreas geográficas y en otros niveles de desarrollo, como Malaysia y Singapore en el Asia, y el Brazil en América Latina (Banco Mundial, 1997; Caiden y Caiden, 1997).

Estas ideas generales han penetrado la mayoría de los países, cuyos funcionarios y especialistas han aprendido a manejar un discurso neo-gerencialista a riesgo de perder credibilidad y legitimidad como conocedores del estado del arte en la gestión pública. Pero además de los elementos ideológicos que se pueden observar en este proceso de difusión, es necesario reconocer que en la base de las nuevas ideas se encuentra una preocupación generalizada por los retos impuestos por un entorno cada vez más turbulento frente a la necesidad imperiosa de reevaluar el papel del Estado y de mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos. En parte, el mejoramiento de la administración pública es pre-requisito para recuperar la legitimidad del Estado, en su papel, ahora más reducido pero igualmente crítico, como co-actor en la resolución de los problemas colectivos en la sociedad de cambio de siglo.

Como resultado de esta macro-preocupación aparece una micro-preocupación por el desempeño de los empleados y las organizaciones públicas. Entre las características comunes del nuevo tipo de gestión deseado para administrarlas, podemos:

- mencionar un mayor énfasis en los resultados producidos por las organizaciones, más que los insumos o el proceso para conseguirlos (y por tanto énfasis en la efectividad e impactos de la gestión);
- una mayor atención al punto de vista de los clientes/consumidores de los servicios producidos más que a los empleados o productores del servicio (y por tanto énfasis en la calidad de los servicios).

A su vez, el nuevo paradigma genera las siguientes tendencias en la práctica de la gestión:

- Necesidad de clarificar y definir las expectativas con relación al desempeño de las organizaciones, y las políticas y programas que sus gerentes administran;
- necesidad de dar más flexibilidad y autonomía al gerente público, pero también pedir más responsabilidad y un claro rendimiento de cuentas frente al desempeño de su organización;
- reducción del tamaño del Estado y su participación directa en la producción de servicios, reemplazando ésta por mecanismos tales como la privatización y los contratos con otros proveedores;
- tratamiento de las las agencias públicas como repositarias de “contratos” o “acuerdos” con los ministerios u otras jurisdicciones bajo cuya jurisdicción funcionan.

En este contexto surge una preocupación por la evaluación de la gestión pública y una motivación por desarrollar una gestión orientada a resultados por sobre cualquier otro aspecto de la misma. En el caso de América Latina, el Consejo Científico del CLAD, en su documento “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” (1998) identifica como una de las características y objetivos de la reforma gerencial su orientación hacia el control de los resultados. Partiendo de la precariedad del desarrollo de este aspecto de la gestión en la región, el comité científico del CLAD plantea que “los Estados latinoamericanos precisarán montar sólidos sistemas de evaluación del desempeño en los próximos años, en el caso de que quieran en realidad transformar las actuales estructuras de la administración pública” (p. 17).

El contexto descrito arriba proporciona un marco para empezar a entender la lógica de la evaluación, concebida ésta como una práctica administrativa deseable en la gestión pública contemporánea. Sin embargo, cabe preguntarse si esta lógica es aplicable al contexto particular de América Latina, o si se trata de una aplicación mecánica de las prácticas de otras latitudes, o de una simple transferencia del discurso y las técnicas de la NGP.

Las particularidades del proceso de transformación en América Latina sugieren que en efecto la

evaluación de la gestión pública representa una herramienta que podría contribuir a afrontar las necesidades gerenciales de la región dentro del presente contexto histórico. La descentralización fiscal, política y administrativa; la democratización y las reformas electorales; y la modernización del estado y su administración pública representan tres procesos de la reforma que cambian las reglas del juego en la región, y afectan las relaciones horizontales (estado-sociedad civil) y verticales (estado nacional, regional y local) entre los actores participantes en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos. Esta dinámica a su vez está transformando radicalmente el tipo de soluciones articuladas y las prácticas de gestión para implementarlas (Campbell,1997; Ospina, 1999a). La lógica de conceptualización e implementación de los mandatos para crear los sistemas de evaluación que aparecen dentro de este contexto está directamente enmarcada en estos cambios y responde a los retos que ellos suponen.[1]

Por ejemplo, la transferencia de responsabilidades fiscales y administrativas a niveles regionales y locales genera la necesidad de clarificar el rendimiento de cuentas (accountability) dentro de cada nivel, desde un nivel hacia los otros y desde el Estado (y sus representantes en cada nivel) hacia la sociedad civil. Igualmente con el proceso de democratización surgen nuevas demandas por aumentar la transparencia en los procesos y mejorar la información pública sobre los productos y el impacto de la gestión.

Finalmente, los varios procesos de modernización del estado están íntimamente interrelacionados, como lo ilustra el último informe de la CEPAL (1998) sobre la reforma fiscal, cuando sugiere que: "...ni las políticas mejor formuladas y diseñadas --en materia tributaria o del gasto público -- tienen mayores posibilidades de alcanzar resultados satisfactorios si el modelo de administración pública que las pone en marcha no está sustentado en un sistema de incentivos, control y evaluación adecuado para los fines propuestos" (p. 262). Esta es la lógica dentro de la cuál se justifica la preocupación por mejorar la gestión pública en general y por garantizar su efectiva evaluación en particular.

Los casos de Colombia y Chile ilustran la variedad de respuestas a estos desafíos. Efectivamente, ellos representan dos estrategias diferentes para asumir el mismo reto. En Colombia, esta política se enmarca dentro de un mandato constitucional a partir de la reforma de 1991, mientras en Chile, ella surge como parte del esfuerzo del ejecutivo por modernizar la gestión, y solamente más adelante se codifican legalmente algunas de las iniciativas del proceso. Los tiempos y entidades responsables también varían. En Colombia se crea una oficina especial en el Departmento Nacional de Planeación en 1993, mientras que en Chile el esfuerzo es asumido en 1994 por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (CIMPG) del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), con el apoyo técnico de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, entidad que ya había empezado a trabajar el problema de la evaluación desde antes.

Los dos países han desarrollado un conjunto de actividades que demuestran su compromiso con la agenda de promover una gestión pública orientada a resultados y con su prioridad para montar sistemas de medición de estos resultados. Es posible sugerir, sin embargo, que la localización institucional de cada esfuerzo, por sí misma determina la dirección y el abordaje de muchos de los detalles de su diseño e implementación. Como consecuencia, el producto de estos compromisos es bastante idiosincrático. En el caso colombiano, desde un principio el énfasis se pone en la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión -SINERGIA—que contribuya al proceso de modernización del Estado. Ello guía las decisiones, tomadas desde una organización de carácter técnico más que político.

[1] No hay duda que estos cambios a su vez han sido influenciados por la nueva filosofía de la gestión, pero también es claro que los profundos cambios que experimenta la región tienen tambien en parte un origen endógeno.

En el caso chileno, el énfasis se pone en la creación de un programa sistemático de modernización de la gestión pública, cuyas múltiples iniciativas incluyen acuerdos institucionales que requieren un fuerte componente de evaluación del desempeño. Ello guía las decisiones tomadas conjuntamente por dos organizaciones, una de carácter más político y la otra con orientación más técnica. Finalmente, en cuanto a diseño e implementación, para 1998 representantes del gobierno de Chile hablan de la existencia de un sistema en operación, lo cual significa una fase de conceptualización y diseño muy corta, mientras que para la misma fecha, existe en Colombia un sistema nacional cuya conceptualización es altamente sofisticada pero cuya operatividad no es tan clara y su implementación ocurre a pasos más lentos.

Aunque este trabajo no pretende hacer una evaluación de los dos casos, el contexto presentado aquí sugiere que su conocimiento puede ayudar a comprender mejor la naturaleza de la evaluación como práctica administrativa y como herramienta de modernización. Este trabajo explora más detenidamente algunos de los desafíos y dimensiones que tal agenda ha impuesto para los países de la región. En este contexto, respuestas a las preguntas académicas de ¿Para qué, qué evaluar y qué hacer con la información? cobran sentido tanto por su pertinencia histórica como administrativa.

¿Para qué evaluar?: las múltiples funciones de la evaluación

En su trabajo sobre el pacto fiscal, la CEPAL establece una clara conección entre el macro proceso del desarrollo de América Latina y el micro proceso de la evaluación de los resultados de la gestión pública. Los investigadores de la CEPAL sugieren que la agenda de la modernización del Estado, la reforma administrativa y la evaluación del desempeño de la gestión pública son pre-requisitos para promover una agenda de desarrollo que incluya estabilidad macroeconómica, mayor equidad, una asignación más efectiva de los recursos y un crecimiento económico sostenible.

Conceptualmente, este argumento tiene sentido: la gestión pública es la instancia mediadora entre la implementación de las políticas públicas formuladas y los resultados que se obtengan de su ejecución. El mejoramiento de la gestión pública cobra en este contexto una perspectiva estratégica:

> "...se trata de mejorar la productividad del gasto público, haciendo rendir más y mejor los fondos asignados a las diversas partidas del presupuesto del Estado, de modo que hasta los usuarios de servicios públicos más exigentes y los contribuyentes de impuestos más renuentes encuentren justificada la provisión gubernamental de bienes públicos y demás intervenciones del Estado en la economía" (p. 262).

Dicen los autores que una mejor gestión del gasto público mejora la imagen del Estado y aumenta su legitimidad; libera recursos que pueden ser aplicados a satisfacer las necesidad de los gupos de ingresos más bajos, aumentando así también la equidad; y finalmente mejora directamente los bienes y servicios, contribuyendo a aumentar el bienestar de la población y la productividad y competitividad del sector privado.

La racionalización del gasto público requiere entonces una modernización en todas las áreas de la Administración Pública, incluyendo la gestión financiera y de recursos humanos. Se trata de promover una gestión estratégica, con una clara definición de visión, objetivos y metas, y con criterios e indicadores para poder evaluar el desempeño de las organizaciones y los programas a través de los cuales se implementan las políticas de gobierno.

La importancia estratégica de la evaluación a este nivel macro coincide con el estado del arte de la

gestión estratégica y su justificación de la evaluación como herramienta crítica en el nivel micro de la administración. La evaluación como técnica administrativa ayuda a mejorar la gestión porque produce la información necesaria para identificar y entender las causas de los logros y los fracasos o problemas del desempeño individual y colectivo, dentro de un contexto de planeación estratégica (Bryson, 1988).

Esta visión se expresa claramente en documentos del caso colombiano y del caso chileno, aunque su importancia predomina más en el segundo. En las guías elaboradas por el Comité Interministerial (CIMGP) pare entrenar a los funcionarios chilenos que participarán en sus iniciativas de modernización:

> "Evaluar la gestión implica medir sistemáticamente, sobre una base continua en el tiempo, los resultados obtenidos por las principales unidades o departamentos de una institución, y comparar dichos resultados con lo deseado o planificado, a fin de elevar su eficiencia y productividad" (CIMPGa, 1996, p. 1).

Con relación a la importancia y necesidad de medir indicadores de gestión, la misma guía dice:

> "La evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño…permite detectar inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios, induce adecuaciones en los procesos internos y aporta mayor transparencia a la gestión pública. […]Lograr una gestión más eficiente y comprometida con los resultados implica transformaciones importantes en el funcionamiento de las instituciones públicas" (CIMPGb, 1996, p. 1).

Efectivamente, bien utilizada, la evaluación promueve procesos de aprendizaje continuo que permiten refinar la capacidad humana e institucional para avanzar los objetivos planteados hacia el cumplimiento de la misión. Las minucias de este proceso están bien descritas en la guía para los funcionarios chilenos, que dice así:

> Un sistema que entregue información regular sobre la calidad de la gestión posibilitará mayor eficiencia a la asignación de recursos físicos, humanos y financieros, proporcionará una base de seguridad y confianza en su desempeño al conjunto de los funcionarios implicados en su implementación - en la medida que delimita mejor el campo de sus atribuciones y deberes-, incrementará la autonomía y responsabilidad de los directivos - en tanto cuente con bases sutentables de información para la toma de decisiones, y a ayudará a mejorar la coordinación con los demás niveles del aparato público" (CIMGPb, p. 1).

Todos estos aspectos técnicos obviamente se encuentran enmarcados en el caso chileno, al igual que en el colombiano, en un marco político. Ramón Figueroa, máxima autoridad oficial en asuntos de evaluación de la gestión pública en Chile durante el segundo gobierno de la concertación afirma: "¿Por qué debemos evaluar? […] El principal objetivo es sustentar un sistema público que tenga credibilidad y que responda a las necesidades del público" (Figueroa, 1998, p. 209).

Efectivamente, hay una razón adicional por la cuál es importante evaluar los resultados de la gestión en un contexto democrático. Al respecto, dice Pablo Abitbol en su reflexión sobre el sistema de evaluación diseñado en Colombia, que la evaluación de la gestión se puede considerar como una herramienta crítica de la modernización del Estado por su papel dentro del proyecto de construcción de una sociedad más equitativa y democrática. Respondiendo a la pregunta de qué significa evaluar en términos de resultados en este contexto, Abitbol afirma:

> "Ante todo, esta modernización es un proceso que abarca mucho más que la innovación técnica de las prácticas estatales. Modernizar el estado significa desatar procesos orientados a la consolidación de una *idea moderna del estado* (énfasis en el original), que, en términos generales, implica la construcción de espacios democráticos de toma de decisiones públicas" (p. 1, documento sin fecha).

Más aún, Abitbol realza el caracter democrático de la evaluación del desempeño en el sector público al relacionar la doble obligación del Estado de responder a un mayor control ciudadano de las acciones del estado y de formular objetivos que interpreten las preferencias de la ciudadanía:

> "La evaluación de resultados de la gestión pública…ofrece la posibilidad de articular la transparencia de las acciones del estado al cumplimiento de objetivos, añadiendo claridad a las responsabilidades de cada unidad gerencial del gobierno y a la labor fiscalizadora que sobre ellas hace la sociedad civil." (p. 2, sin fecha).

Los diseñadores del sistema de evaluación en Colombia concibieron la evaluación de la gestión como la mejor herramienta posible para generar un cambio en la cultura de la administración pública colombiana al "abrir" la gestión al público a través de la información generada por el sistema. El sistema serviría entonces para motivar y fortalecer en la práctica una gestión orientada a resultados en la medida en las acciones gubernamentales se hicieran públicas y los funcionarios tuvieran que rendir cuentas de una manera más transparente. Al respecto dice Miguel Gandour (1996), uno de los primeros directores de la unidad encargada del proceso:

> "Un proceso de democratización lleva implícita la exigencia de hacer más pública la información referente a las ejecutorias del gobierno. El aumento del número de los procesos de toma de decisiones en los que la ciudadanía puede ejercer influencia, entraña el derecho de todos sus miembros a un mayor conocimiento de las acciones gubernamentales.[…] Este carácter público de las acciones gubernamentales no se refiere únicamente al acceso que tengan los ciudadanos a información sobre los resultados de la gestión, sino además a la transparencia de los procesos de toma de decisiones que conducen a esos resultados" (p. 27).

Para los gestores del sistema colombiano, el sistema de evaluación - además de ser una herramienta administrativa moderna - es una respuesta a los mandatos políticos de la Constitución de 1991. Por tanto surge como una herramienta para contribuir tanto a la modernización del estado como a la democratización de la sociedad colombiana. En las palabras de Abitbol: "la modernización del estado y la democratización del sistema social, político y económico son procesos complementarios y mutuamente constitutivos" (p. 2, sin fecha).

Estas reflexiones sugieren que la evaluación de la gestión publica cumple tanto funciones técnicas como funciones políticas y simbólicas que son muy importantes. En resumen, como respuesta a la pregunta ¿Para qué evaluar la gestión pública en América Latina?, podemos decir que esta es una agenda importante porque la evaluación puede contribuir a:

- Establecer claramente los varios niveles de responsabilidades de los funcionarios públicos y su obligación de dar cuenta de ellas ("accountability");
- Garantizar una gestión más transparente;
- Motivar a los empleados públicos a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano y del usuario del servicio en el diseño de programas y servicios; y en el diseño de los instrumentos para evaluarlos;
- Mejorar la calidad en los servicios prestados por el sector público, lo cual incide directamente en

los dos pilares de una política de desarrollo: el bienestar de la población y la competitividad del sector productivo;

- Mejorar la coordinación entre una institución y los demás niveles del aparato público;
- Mejorar la productividad del sector público, legitimando en los ojos de los usuarios y ciudadanos la provisión gubernamental de bienes públicos;
- Generar información sobre la eficiencia del uso de recursos, lo cual democratiza la gestión, permite ejercer un control del gasto público más racional y por tanto fortalece la capacidad del Estado para gobernar;
- Contribuir a la democratización de la sociedad y del Estado, a la consolidación de procesos de desarrollo institucional y por tanto al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Si bien un buen sistema de evaluación no es suficiente para lograr todo esto, si es necesario para que ello ocurra. Pero la evaluación de la gestión pública no es tarea fácil. Por un lado muchos aspectos del accionar público son intangibles, simbólicos o puramente conceptuales, y por tanto es difícil encontrar los indicadores adecuados para medirlos. Por otro lado, le corresponde al sector público coordinar equilibros entre múltiples objetivos (eficiencia, equidad, estabilidad, crecimiento, transparencia, democracia) e intermediar intereses de diversos actores que compiten por recursos generalmente escasos. Por tanto la evaluación tiene que ser suficiéntemente sensible al impacto que estas negociaciones pueden tener en los resultados de la gestión.

Estas especificidades de la gestión pública deben ser tenidas en cuenta al construir modelos de evaluación adecuados. Más aún, ellas sugieren que si la naturaleza de la evaluación de la gestión en el sector público va más allá de su carácter puramente administrativo, entonces los modelos de evaluación de la gestión pública no pueden ser simplemente aplicaciones mecánicas de los modelos del sector privado. Aunque no se trata de "re-inventar la rueda", es importante que las aplicaciones se realizen con una clara conciencia del contexto político, histórico-social y cultural.

Finalmente, la naturaleza misma de las actividades para implementar políticas públicas agregan una dimensión más a la complejidad de la evaluación de la gestión pública. En el sector público el desempeño ocurre en varios niveles, que van desde el nivel personal (desempeño de los empleados), hasta el nivel de las políticas públicas de tipo nacional (desempeño de las políticas de gobierno), pasando por el nivel de los programas y las organizaciones. Estos niveles son interdependientes, pero cada uno de ellos representa un ámbito particular cuya gestión puede ser objeto de evaluación. Esto nos lleva a ver la importancia de reflexionar sobre el objeto de la evaluación y los niveles de la administración en los cuales este objeto de debe estudiar.

¿Qué evaluar y a qué nivel hacerlo?: El objeto y los niveles de la evaluación

El estado del arte de la evaluación de la gestión aplicada a organizaciones del sector público sugiere que la evaluación debe orientarse principalmente a determinar si los resultados que se esperaban se ha cumplido (Banco Mundial, 1996; Kettl, 2000). Una evaluación orientada a resultados supone el establecimiento de claras metas y objetivos, preferiblemente enmarcados dentro de un plan estratégico global que se deriva de la misión, y la determinación de indicadores para medir el cumplimiento de estas metas y objetivos. Los ejemplos presentados en la sección anterior sugieren que tanto el caso chileno como el colombiano se caracterizan por tener esta orientación.

En Colombia, el énfasis en los resultados está plasmado en el mismo nombre del sistema, SINERGIA. Además de tener un sentido metafórico, el término SINERGIA representa una abreviación al nombre asignado al sistema: **Si**stema **N**acional de **E**valuación de **R**esultados de la **G**est**i**ón Públic**a**.

Respondiendo a la pregunta de ¿Para qué se evalúa?, Silvia Escovar (1996), una de las primeras directoras de la unidad responsable de la creación del sistema, afirma categóricamente:

> "Sinergia ha sido concebido como una herramienta gerencial para el mejoramiento de la gestión pública. Esto implica acercar los resultados de las acciones de gobierno a lo pretendido en la planeación. Por lo tanto, la utilidad de la evaluación depende directamente de su contribución al logro de resultados de dichas acciones" (p. 14).

En Chile, Figueroa (1998) articula esta misma dirección cuando afirma que " Los dos gobiernos de la Concertación se han orientado a medir y evaluar resultados, y su principal preocupación ha sido evaluar el impacto de las acciones del gobierno en la gente" (p. 209).

Por lo general el objeto de la evaluación a nivel organizacional incluye medidas del desempeño en términos de por lo menos cuatro dimensiones de la gestión: economía (capacidad para mobilizar recursos y costo/beneficio), eficiencia (costos considerando los productos), eficacia (cumplimiento de los objetivos) y calidad (la experiencia del servicio por parte del usuario). Estos son, efectivamente, las dimensiones de gestión que el sistema de medición implementado en las iniciativas de modernización chilenas se propone evaluar (Waisbluth, 1998). Para medir estas dimensiones de la gestión, las guías chilenas proponen crear indicadores a los objetivos formulados en cada dimensión, considerando por separado la gestión de procesos, de productos (o servicios) y de impactos (Dirección de Presupuestos, 1999). Se espera así que los sistemas de medición usados permitan determinar en qué medida los recursos, los procesos y las actividades realizadas, así como las estrategias implementadas para cumplir los objetivos propuestos, contribuyen de una manera concreta para avanzar la misión de la agencia en cuestión.

Estos conceptos, derivados directamente de la metodología de la Planeación Estratégica, son aplicados de una manera bastante fidedigna, con las adaptaciones del caso, tanto en las técnicas de medición que proponen las guías chilenas para participar en las iniciativas de modernización, como en las guías colombianas para instruir a los funcionarios en la metodología necesaria para construir sus informes. Sin embargo, hay una diferencia entre los dos casos y es que en el caso de Colombia, uno de los requisitos para la elaboración de planes con sus respectivos indicadores es demonstrar de qué manera las metas y objetivos propuestos por cada organización se relacionan con el Plan de Desarrollo del gobierno. Esto agrega un nivel de complejidad al trabajo de los funcionarios de cada organización, pero a la vez, dá mayor coherencia a la información recogida a través del sistema.

Este énfasis en los macro procesos representa un esfuerzo por "empujar" la teoría de la gestión estratégica para ajustarla a los requerimientos de la administración pública.

Si la gestión pública moderna debe estar orientada a resultados más que a procedimientos, y si su evaluación debe reflejar esta orientación, ¿cómo abordar el problema de la gestión del desempeño cuando éste tiene implicaciones que van más allá de resultados medibles en términos financieros? Más aún, en el sector público el desempeño ocurre no solamente en el nivel del personal y de las organizaciones, sino además compete al nivel de las políticas públicas de tipo nacional, y los programas para implementarlas, que normalmente se desarrollan en varias organizaciones.

En el nivel más micro de la gestión, tenemos la evaluación del desempeño de los empleados que participan en una organización pública para cumplir su misión. Esta es una actividad que compete al ámbito de la función gerencial denominada "gestión de recursos humanos". Un nivel intermedio de evaluación del desempeño (nivel meso) corresponde a la evaluación de las organizaciones públicas

encargadas de proveer servicios o implementar aspectos concretos de las políticas públicas. La evaluación del desempeño organizacional es una actividad que compete al ámbito de la función gerencial de la planeación estratégica. Un tercer nivel, más macro, es la evaluación del desempeño de los programas que cruzan varias organizaciones y un cuarto nivel, el más macro, se refiere a la evaluación del desempeño del gobierno como conjunto de instituciones comprometidas con una serie de políticas públicas que han sido diseñadas democráticamente y por tanto representan un pacto con los ciudadanos.

Como dijimos antes, estos niveles son interdependientes, pero cada uno de ellos representa un ámbito particular cuya gestión puede ser objeto de evaluación. Para efectos de este trabajo, consideraremos los niveles tres y cuatro dentro de un mismo grupo. Estos dos niveles macro son actividades que competen a entidades supra-organizacionales, encargadas por ley o por mandato ejecutivo, de asegurarse del cumplimiento de los mandatos y el uso efectivo de los recursos públicos.

Cada uno de estos niveles tiene y requiere mediciones de distintos tipos y probablemente ciclos diferentes de evaluación. Por ejemplo, la evaluación de las políticas públicas requiere un horizonte más largo que la evaluación de los objetivos de cada organización, y de las evaluaciones del personal en cada una de ellas. Pero a la vez, estos niveles, más que independientes, son interdependientes. Si se quiere hablar de un sistema, se tiene que hablar necesariamente de estas interconecciones y de la articulación de estos niveles.

Idealmente, un sistema de evaluación de la gestión pública establece conecciones entre estos niveles, de manera que los niveles más macro de la evaluación puedan utilizar información de los niveles inferiores, e igualmente, que los sistemas de los niveles inferiores puedan ser ajustados y desarrollados con la información que se recibe de los niveles superiores. Este ha sido, en efecto, el espíritu que ha guiado el desarrollo del sistema nacional de evaluación colombiano, SINERGIA. En efecto, durante su gestación se prestó bastante atención al problema de cómo articular los diversos niveles y más importante aún, cómo asegurar que los usuarios del sistema pudieran establecer comparaciones válidas entre organizaciones tan diversas, como el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación, por ejemplo. La respuesta fue la creación de los Planes Indicativos, instrumentos que deberían ser elaborados por cada entidad, y presentados al DNP para efectos del análisis, comparación y publicación de la información presentada en ellos. El DNP utilizaría tambien la información como base para la toma de decisiones de ajuste de las políticas públicas y asignación de los rubros del presupuesto (Ospina, 1997).

El sistema funciona de la siguiente manera. Con el Plan Indicativo, las agencias establecen metas y objetivos para los cuatro años correspondientes a cada período presidencial. Estas metas se formulan con relación a su misión, pero también con referencia al Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el gobierno para el mismo período. Los planes indicativos por tanto parten de las políticas de desarrollo nacional y especifican los productos e impactos, las actividades para alcanzarlos y los indicadores de desempeño para evaluar su cumplimiento. Pero su contenido es especificado por miembros de cada entidad, con el apoyo de unidades especializadas en el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Cada Plan Indicativo se actualiza anualmente con base en auto-evaluaciones internas que son entregadas al ministerio correspondiente, y éste a su vez las entrega al Departamento Nacional de Planeación. Además, el Departamento conduce de cinco a seis evaluaciones estratégicas ex-post en algunas organizaciones y programas seleccionados estratégicamente. El DNP produce un informe anual para el Congreso con un resumen de todas las evaluaciones y con un análisis del progreso alcanzado para el cumplimiento del Plan Nacional. Produce además un documento estratégico que analiza los

resultados de las evaluaciónes y propone los ajustes necesarios a nivel de programas y políticas. De ser aprobado por el Congreso, éste se convierte en el documento orientador del trabajo para todas las entidades. Esta información, junto con el borrador de los Planes Indicativos para el año siguiente, sirven también como base para asignar el gasto público y los rubros presupuestales correspondientes. La información sirve también para identificar necesidades de desarrollo institucional y para ajustar la formulación estratégica de las políticas públicas. En teoría, se espera también que las auto-evaluaciones y el documento del DNP sirvan como fuentes de aprendizaje y mejoramiento al interior de cada entidad. (Banco Mundial, 1997).

El diseño de SINERGIA refleja un énfasis en el nivel más macro de la evaluación, el nivel de los programas y políticas de gobierno. Es posible que tal preocupación explique en parte la falta de atención a los sistemas de evaluación del desempeño de los empleados y a cómo éstos se articularían a los niveles meso y macro del sistema. En efecto, el sistema como tal no contempla el nivel individual del desempeño, dejando a otras entidades la tarea de abordar el problema de la evaluación de los empleados, el problema de los incentivos asociados a ésta, y otros aspectos de la gestión de los recursos humanos.

Incluso si se acepta la idea de una división del trabajo entre varias organizaciones públicas con relación a la responsabilidad frente a los distintos niveles del desempeño, el sistema de evaluación tampoco contempla un mecanismo para asegurar la coordinación entre estas instancias. En este sentido, el sistema cuenta con cierta coherencia "vertical" al articular el problema del desempeño organizacional con el de las políticas públicas, pero carece de un grado importante de coherencia "horizontal" en el sentido de que no está bien articulado con otras entidades encargadas de regular la evaluación del desempeño individual.

En contraste, en el caso chileno, aunque la evaluación también se concibe en referencia con la modernización como política de gobierno, la atención hacia el problema de la medición de los resultados de la gestión parece hacerse puesto desde un comienzo en los niveles micro y meso o sea en la evaluación del desempeño individual y organizacional. Por ejemplo, Figueroa (1998) ofrece la siguiente definición de la evaluación del desempeño:

> "Cuando hablamos de evaluación del desempeño nos referimos al conjunto de mecanismos o elementos que permiten definir el grado en que las personas contribuyen al logro de los estándares u objetivos de una institución" (p. 209).

Este énfasis en el nivel de las personas y las organizaciones se vé reflejado en la manera como el sistema de medición de la gestión pública en Chile está jalonado por la agenda de mejorar la administración pública (como parte del esfuerzo de modernización), más que por la agenda para evaluar las políticas de gobierno.

Por ejemplo, los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) son compromisos institucionales para que un servicio público genere un esfuerzo por aumentar cualitativa o cuantitativamente "respecto de los resultados históricos o [para] innovar hacia nuevos logros" (Dirección de Presupuesto, 1998, p. 1). Los PMG están basados en un sofisticado sistema de medición de indicadores para documentar el cumplimiento de los compromisos. Este sistema se consolidó a partir de un proceso de negociación con la asociación de empleados públicos, para articular las estrategias de evaluación del desempeño individual con las del desempeño organizacional (Dirección de Presupuestos, 1999). El proceso culminó con la creación de una ley que manda establecer incentivos para los funcionarios de los servicios que demuestren el cumplimiento de los objetivos contenidos en su Programa de

Mejoramiento.

Curiosamente, se podría decir entonces que mientras los colombianos han prestado más atención a la articulación del nivel organizacional con el nivel de los planes de gobierno en el ámbito de las políticas públicas (ligando así los niveles meso y macro de la evaluación), los chilenos han prestado más atención a la articulación del nivel organizacional con el nivel individual, en el ámbito de la gestión de los recursos humanos (ligando así los niveles meso y micro de la evaluación).

Esto ocurrió en parte porque en Chile el énfasis en la evaluación se desarrolló alrededor de proyectos pilotos de indicadores de gestión en algunas instituciones (Plan General) que se extendió progresivamente. Los proyectos iniciales eran fundamentalmente parte de un esfuerzo "modernizador" pare aplicar la metodología de la Planeación Estratégica al sector público. En efecto, en el caso de Chile el énfasis en la evaluación parece surgir como apoyo a un conjunto de iniciativas que son parte de la agenda de modernización de la gestión pública, más que como el instrumento central para promover la modernización. Esta es una distinción sutil pero importante, puesto que puede ayudar a explicar por qué en Chile existe un sistema de medición de la gestión que produce información importante para su mejoramiento, pero no existe formalmente un sistema nacional de evaluación, como en el caso de Colombia.

El sistema de medición es una herramienta más en la agenda de modernización de la gestión pública, definida esta agenda como un "conjunto de instrumentos de gestión y evaluación orientados a un proceso continuo de perfeccionamiento de la gestión de las instituciones públicas" (Dirección de Presupuestos, 1999, p. 1). Esta agenda consta de diversas estrategias en el ámbito ministerial, interministerial y de los Servicios Públicos, que buscan desarrollar cinco líneas de acción, de las cuales solamente una es el énfasis en los resultados (las otras son: la orientación al usuario, la visión estratégica, la participación de los funcionarios y la desconcentración de los Ministerios y Servicios). Las principales estrategias incluyen los Convenios de Desempeño, los Compromisos de Modernización y más recientemente, los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) mencionados antes. Durante su implementación, se usan los indicadores y los balances de gestión, que representan el componente de evaluación del esfuerzo modernizador.

El proceso de implementación del sistema de medición fue gradual en Chile, y se impulsó a partir de los convenios de desempeño, que eran acuerdos voluntarios, o sea que las agencias podían o no participar. Al cabo de varios años se desarrolla la iniciativa de los PMG, a través de la cual sus gestores esperan poder evaluar y comparar el desempeño de las distintas agencias. Por su parte, los Compromisos de Modernización son acuerdos en tre cada servicio público y el Presidente de la República. Creados para promover iniciativas modernizadoras en las entidades públicas, estos compromisos también utilizan indicadores de gestión para determinar su cumplimiento y para generar balances de gestión en teoría, comparables entre sí.

Pero a mi manera de ver, solamente con los PMGs el proceso de evaluación de la gestión adquiere carácter más integral e intenta convertirse en un esbozo de sistema de evaluación en Chile. Por un lado, con ellos se introduce el tema de la evaluación al discurso legislativo, a partir de la aprobación en el Congreso de los incentivos para los funcionarios. Por otro lado, estos programas también promueven un mayor nivel de articulación con los niveles macro del desempeño, porque involucran en el proceso tanto a las agencias, como a los ministerios al cual pertenecen y al gobierno central. La guía desarrollada para presentar un PMG describe el proceso de la siguiente manera:

> " Una vez planteada la mision, identificados los productos/usuarios, definidos los objetivos

> estratégicos (de mediano y largo plazo), formulados los objetivos de gestión, priorizados (como expresión anual del logro), determinados los indicadores, el Jefe de Servicio se compromete formalmente ante el Ministro del ramo a un mejoramiento del desempeño institucional; el Ministro, por su parte, asume un compromiso sectorial ante las autoridades centrales" (p. 18).

Más aún, el compromiso entre el Ministro y el gobierno central se formaliza a través de un decreto. La guía incluye en las instrucciones la siguiente sugerencia: "Con el objetivo de agilizar el proceso de tramitación de los decretos, se sugiere elaborar un decreto por cada Ministerio que contenga los programas de mejoramiento de los servicios relacionados o dependientes" (p. 19). Pero nótese que la razón que se dá no tiene que ver con la integración horizontal, sino con la necesidad pragmática de tener menos tramitación. Esto, a mi manera, refleja todavía un nivel de fragmentación que es característico de la propuesta de evaluación de la gestión en el caso chileno.

Esto puede ser función de la manera como el proceso se dió, más que defecto de diseño. A diferencia del caso colombiano, en Chile parece haberse dado un proceso que empezó de abajo hacia arriba en lo que se refiere a la preocupación con los niveles de la evaluación del desempeño. La evaluación se desarrolla al interior de cada organización y solamente más tarde empiezan a buscarse maneras para ubicar cada proceso dentro de un ámbito común. En efecto, según documentos oficiales, el gobierno chileno se encuentra actualmente involucrado en un proceso para tratar de integrar las metodologías e instrumentos de evaluación del desempeño que existen en cada entidad, y para unificar en un sistema integrado lo que se hace en cada organización, puesto que hasta el momento es dificil establecer comparaciones.

Otra característica distintiva del caso chileno es su uso de convenios personalizados para motivar los procesos de mejoramiento y para institucionalizar la evaluación de la gestión como una herramienta gerencial. Esta característica refleja una clara influencia de la filosofía de la Nueva Gestión Pública. Sin embargo parece también mostrar un nivel de adaptación creativo, puesto que combina algo del estilo de Nueva Zelanda - al considerar a los gerentes como "agentes" y el gobierno como "principal" , pero sin hacerlo obligatorio - y algo del estilo estadoudinense, con su fuerte tradición de gestión del desempeño y la aplicación formal de técnicas de medición del mismo.

En Colombia, la Unidad Especial de Evaluacion del DNP trató de implementar la creación de Acuerdos de Eficiencia, que representaban compromisos políticos formales de cada Ministro con el Presidente. Estos eran acuerdos sustentados con metas y objetivos concretos (formulados en los Planes Indicativos), y buscaban establecer formalmente el compromiso del ministerio para contribuir al cumplimiento de las metas y objetivos del Plan de Desarrollo. Se esperaba así dar mayor importancia a los Planes Indicativos y hacer que la alta directiva de cada organización se involucrara directamente en el proceso de evaluación, promoviendo así una cultura orientada a los resultados. Sin embargo las circunstancias políticas de creciente ingobernabilidad que caracterizaron la coyuntura bajo la cual se dió este esfuerzo impidieron que los Acuerdos se institucionalizaran. En este contexto los Planes Indicativos, que representan el pilar del sistema de medición utilizado por Sinergia, corren el riesgo de ser irrelevantes para la alta gerencia, en cuyo caso son relegados a una actividad burocrática realizada por un grupo reducido de profesionales, sin estar realmente articuladas a la visión del ministro y su equipo (Ospina, 1997).Al ocurrir esto, la capacidad del sistema de evaluación para promover una cultura orientada a resultados, para generar aprendizaje, y por tanto, para mejorar la gestión, se reducen considerablemente.

Efectivamente, la viabilidad de un sistema - bien sea de medición o de evaluación - para promover una cultura orientada a resultados, depende de si la información generada es utilizada. La utilización no

puede ser sólamente para cumplir un mandato legal, sino como material de aprendizaje para mejorar la gestión y los productos que resultan de ella, independientemente del nivel de la evaluación del desempeño. Cómo lograr esto es un gran desafío gerencial, y en el caso del sector público, es también un desafío político.

No tengo mucha información al respecto para los casos de Colombia y Chile, y pienso que es tal vez muy pronto para ver en qué medida los esfuerzos en estos países están cambiando favorablemente la cultura de la gestión pública, como sus gestores aspiran.
Con el tiempo, ésta representa un área promisoria de investigación empírica para profundizar el tema de la evaluación de los resultados de la gestión pública en América Latina. Sin embargo, por ser este un problema suficientemente importante para entender la naturaleza de la evaluación de la gestión pública, desarrollaré la discusión en la siguiente sección usando ejemplos en dos jurisdicciones de los Estados Unidos.

¿Cómo asegurar el uso de la información?: medición versus gestión del desempeño

La idea de utilizar la medición de los resultados como estrategia para promover una gestión orientada a resultados puede convertirse en una espada de doble filo, como se ha documentado en el caso de algunos países desarrollados (Smith, en Hallaway et al, 1995). ¿Cómo evitar, por ejemplo, que la evaluación se convierta en un requerimiento burocrático que "se acata pero no se cumple", o que sea un mandato que acabe produciendo como consecuencia comportamientos disfuncionales para la gestión en vez de las mejoras deseadas? La respuesta a estas preguntas está íntimamente ligada a la respuesta de ¿cómo asegurar que la información que se recoge sea utilizada para ajustar las acciones y mejorar el desempeño?

Estas preguntas no son nuevas y han sido ampliamente debatida por los expertos en evaluación de programas (Rist, 1990). Aplicadas a la evaluación de la gestión pública, ellas apuntan a la distinción entre los términos "medición del desempeño" y "gestión del desempeño" en la teoría de la gestión pública. El primer concepto se refiere a la creación de un sistema de indicadores y herramientas que permiten medir el rendimiento, bien sea de un individuo, organización o programa. El segundo concepto se refiere a cómo, quienes toman decisiones, usan este sistema de indicadores para aprender y buscar soluciones para mejorar el desempeño a un nivel más estratégico. La gestión del desempeño está directamente relacionada con la idea de la misión y ayuda a determinar qué áreas necesitan mejorar, mientras que la medición del desempeño es un instrumento técnico para lograr ese objetivo.

La diferencia entre medición y gestión del desempeño está en el aprendizaje que se genera cuando los indicadores del desempeño se utilizan de una manera coherente y sistemática para tomar decisiones con respecto al individuo, organización o programa del cual se ha obtenido la información. Aunque existen muchos esfuerzos por crear sistemas de medición, muy pocos se pueden considerar esfuerzos de gestión, porque, a menos que haya un compromiso explícito, la medición no produce automáticamente mejores resultados (Smith y Barnes, 1998).

Efectivamente, a pesar de que la metodología para crear indicadores de gestión lleva ya más de cincuenta años de experimentación en los Estados Unidos, el uso de la información sigue siendo el punto débil de esta tecnología gerencial. Por ejemplo, cuatro años después de implementar la legislación que 1993 exigió a las agencias federales producir un plan estratégico, metas anuales de desempeño e indicadores para demostrar progreso, la Oficina de Evaluación de este gobierno concluye en 1997 que la información no es usada para tomar decisiones en los programas pertinentes. Situaciones similares se han documentado a nivel de varios estados y municipalidades estadoudinenses

(Caiden y Caiden, 1997).

¿Cómo motivar a los gerentes y empleados para que usen la información? El problema no es solamente de tipo técnico sino también humano. Algunas experiencias estadoudinenses que empiezan a sobresalir en los niveles locales ofrecen lecciones interesantes para responder esta pregunta. Estos ejemplos sugieren que hay condiciones que favorecen el uso de la información generada por la evaluación no tanto como un requisito burocrático sino como una poderosa herramienta para promover una gestión orientada a resultados. Esto ocurre cuando los gerentes de las organizaciones se sienten responsables por la recolección de la información; cuando se crean incentivos para reflexionar sobre las implicaciones de esta información; cuando los gerentes tienen que rendir cuentas sobre los cambios efectuados con base en esa reflexión; y cuando los indicadores se articulan a una visión común de lo que se desea.

Es más, estas experiencias sugieren que para que los sistemas de medición se conviertan en sistemas de gestión del desempeño, además de la creación de un sistema sofisticado de información basado en indicadores y mediciones técnicamente elaboradas, se necesitan mecanismos organizacionales concretos que comprometan personalmente a los empleados y gerentes. Dos mecanismos útiles son la organización de reuniones sistemáticas para discutir la información colectivamente, y la articulación del sistema técnico de medición a una visión que inspire pasión y mobilice a la acción concertada. A continuación, un primer ejemplo describirá un caso donde se generó una dinámica que motivó a los líderes de una organización a demandar y usar información de una manera explícita y sistemática. El segundo ejemplo describirá un caso donde se creó una cultura de trabajo a partir de un concenso con respecto a los resultados deseados y una motivación colectiva para alcanzarlos.

El caso de Compstat en el Departamento de Policía en la ciudad de Nueva York es ilustrativo del uso de mecanismos organizacionales para el uso colectivo de la información. La iniciativa surgió como un sistema de indicadores de gestión para que todas las unidades del departamento (precintos) pudieran demostrar el progreso de sus esfuerzos por mejorar el servicio. El proceso se inició con la modernización del sistema de computadores pasando de un sistema “prehistórico” de computación central a la instalación de computadores personales en todos los precintos y en todos los carros de policías. Inicialmente una plantilla para recoger la información era enviada a los comandantes de los precintos, quienes a su vez pasaban la orden hacia abajo, para que se recogieran los datos requeridos. Sin embargo, a pesar de la energía invertida en la recolección de los datos, nadie los utilizaba.

Esta dinámica cambió cuando los comandantes de los precintos fueron “invitados” a rendir cuentas sobre el progreso de su jurisdicción, llevando los datos a una reunión de alto mando en la oficina central de la policía, precidida por el Comisionado. Cada comandante debía explicar el porqué de sus cifras frente a sus colegas, quienes podían hacerle preguntas y como quien dice "ponerlo en el banquillo". Los datos aparecían en grandes pantallas que todos los comandantes podían leer. Reunión tras reunión, se empezó a monitorear el progreso con tablas y gráficos que mostraban de una manera comparativa el desempeño de cada precinto (Smith, 1997).

Esto significó, desde el punto de vista conceptual, que el rendimiento de cuentas sobre el resultado de la gestión en el Departamento de Policía pasó del Comisionado, como líder de la organización, a los comandantes de cada precinto, como líderes de su propia unidad (Smith y Barnes, 1998). Los comandantes empezaron a exigirle a sus subalternos mejores datos para preparar sus presentaciones. A su vez, los subalternos pusieron presión hacia abajo hasta que la dinámica llegó a los niveles más bajos de la pirámide, o sea a los policías trabajando en la calle. La información pronto empezó a fluir de abajo para arriba y de arriba para abajo. Los comandantes empezaron a usar los datos para buscar las

tendencias significativas con relación a la actividad criminal y a la actividad policial en su zona. Empezaron también a buscar soluciones a los problemas identificados, ubicando éstos dentro de un plan estratégico con prioridades para la reducción del crimen, propuesto desde la administración central (Smith, 1997).

A medida que las reuniones de tres horas entre los comandantes y el comisionado se fueron institucionalizado, se convirtieron en oportunidades para intercambiar ideas, problemas y soluciones, que empezaron a ser usadas por todos. O sea que también se empezó a dar un mayor flujo de información horizontal, lo cual redundó en una mejor coordinación interdepartamental. De esta manera, la nueva información permitió que la reunión del comando se convirtiera en una instancia para tomar decisiones estratégicas al nivel ejecutivo.

Los datos y las discusiones normalmente cubrían las diez prioridades del Departamento, formuladas éstas como parte de una visión común para todos los precintos. Las prioridades eran: reducir el número de armas en la calle; aminorar la violencia de los jóvenes en las escuelas y las calles; sacar de la ciudad a los traficantes de drogas; interrumpir el ciclo de la violencia doméstica; recuperar los espacios públicos de la ciudad; reducir el robo de automóbiles; arrancar de raíz la corrupción; recuperar las calles de Nueva York; garantizar Cortesía, Profesionalismo y Respeto por parte del policía hacia el ciudadano; y traer fugitivos a la justicia (Smith, 1997). A su vez, para cada una de estas áreas se formularon metas e indicadores. Las estadísticas basadas en estos indicadores se convirtieron en la base para la discusión y la toma de decisiones.

Esta dinámica generó una nueva manera de entender la misión y las tareas críticas de la organización, con el desarrollo de estrategias integradas y con un mayor nivel de coordinacióndel trabajo. El crimen en NY se ha reducido considerablemente en los ultimos años, y la policía atribuye esto en parte al nuevo uso de información para la toma de decisiones estrategicas. Existen debates sobre la validez de este argumento, puesto que esta tendencia es un fenómeno nacional, y porque no se ha hecho una evaluación real del impacto de Compstat. Pero a primera vista, la evidencia apunta hacia un mejoramiento no sólo de los resultados, sino del proceso mismo de gestión: el proceso de aprendizaje mostró la utilidad de la información para resolver problemas y generó una gestión orientada a resultados.

Procesos similares se están desarrollando actualmente en el Departmento de Parques y Recreación, en el de Servicios Carcelarios y en el de Servicios Sociales de la ciudad de Nueva York. En Parques y Recreación, los esfuerzos han producido un mejoramiento en la limpieza y la seguridad de los parques y en Servicios Carcelarios estos esfuerzos han resultado en la reducción sistemática de la violencia entre los presos y así como la reducción de costos en el sistema carcelario de la ciudad (Smith, 1997). En Servicios Sociales, el sistema ha servido no solo para mejorar los servicios en el área de empleo de personas en la red de bienestar social, sino como herramienta de motivación para el personal . Finalmente, Smith y Barnes (1998) indican que recientemente el mismo tipo de esfuerzos se está aplicando en el campo de la gestión de contratos con cierto éxito. En este caso, organizaciones privadas con fines públicos, tales como fundaciones, hacen el seguimiento y control de sus contratos con organizaciones no-gubernamentales de manera tal que el sistema de medición ayuda además a generar aprendizaje para mejorar los servicios prestados.

Es muy pronto para decir si estos esfuerzos realmente van a producir frutos de largo plazo, puesto que son recientes y no se han institucionalizado. Además, ellos no han sido suficientemente estudiados. Se necesita más investigación empírica para determinar su contribución al mejoramiento de la gestión pública (Caiden y Caide, 1997). Sin embargo, su aparente éxito en contextos organizacionales tan

diversos como policía, parques, prisiones, servicios asistenciales y sistemas de contratación sugiere que el modelo es bastante prometedor (Smith, 1997; Smith y Barnes, 1998). Lo que parecen indicar estos casos es que un enfoque de gestión por resultados, con un compromiso formal por parte de los gerentes, con incentivos y mecanismos organizacionales dirigidos a mostrar su utilidad, y con una visión orientada a solucionar problemas para mejorar los servicios, puede tener implicaciones directas en el mejoramiento de la gestión pública. La evaluación de la gestión juega un papel clave en el éxito de este proceso.

El caso de Compstat realza la importancia de otro elemento que vale la pena destacar. Además del fomento del uso de indicadores de gestión, es necesario fomentar una visión común de los resultados para que el desempeño - bien sea a nivel individual, organizacional o interorganizacional—se oriente en la misma dirección. Efectivamente, otra experiencia interesante que ilustra esta idea es el trabajo realizado en el área de la provisión de servicios sociales en el estado de Vermont en los Estados Unidos (Hogan, 1999a). En este estado se han organizado una serie de colaborativos a través de los cuales fundaciones, agencias públicas y ONGs desarrollan una visión común con respecto al nivel de bienestar social de la población. Todos se han comprometido a usar esta visión como referencia para su trabajo. De ella se derivan indicadores concretos que representan mediciones del impacto del trabajo y están referidos, no solamente a la misión formulada para el area social en el estado en su conjunto, sino además a la misión de cada organización que se compromete a trabajar por ellos. Este estilo de trabajo también ha generado integración horizontal, ya que algunas agencias públicas se han unido en alianzas estratégicas para establecer metas y objetivos comunes con relación al avanze de indicadores selectos relacionados con alguno de los aspectos de la visión (Hogan, 1999).

Esta visión fue formulada a través de un proceso de concertación liderado por el equipo de alta gerencia de la Agencia de Servicios Humanos y del Departamento de Educación, en el cual participaron los diferentes actores interesados, incluyendo miembros de la comunidad. Del proceso surgió una lista que guía la acción de los empleados y gerentes de cada organización. La lista presenta los resultados esperados si la acción concertada de todos pudiera hacer realidad esta visión. Estos resultados se formulan como proposiciones que describen el impacto que debería tener el trabajo conjunto de las organizaciones en el bienestar de las poblaciónes "vulnerables" de Vermont. De acuerdo con esta visión, se aspira que algun día en el estado de Vermont sea posible decir que:

> las familias, los jóvenes y los individuos participan y contribuyen a la toma de decisiones y actividades públicas en su comunidad; las mujeres embarazadas y sus bebés recién nacidos prosperan; los infantes y los niños crecen sanos; los niños están preparados para ir a la escuela; los niños tienen éxito en la escuela; los niños viven en familias estables, las cuales cuentan con suficiente apoyo; los jóvenes escogen comportamientos sanos; los jóvenes realizan una transición exitosa hacia la adultez;
> los ancianos y las personas minusválidas viven con dignidad e independencia en los lugares que ellos prefieren; y las familias y los individuos viven en comunidades seguras y se siente apoyados por éstas (Hogan, 1999a).

El esfuerzo se considera exitoso porque los indicadores de estos impactos parecen mostrar una tendencia positiva en la dirección esperada en los últimos cinco años. Por ejemplo, con relación al impacto # 3, los indicadores sobre abuso y negligencia infantil muestran una reducción del 33% desde 1992, y el indicador del porcentaje de niños de dos años que están totalmente vacunados creció en un 17% entre 1994 y 1995 (Hogan, 1999a).

Lo interesante de este modelo es que cada organización y cada colaborativo de organizaciones desarrolla sus propias estrategias, metas y objetivos para lograr estos resultados, pero todos se

comprometen a trabajar por ellos. La evaluación del desempeño organizational se realiza en cada organización de manera independiente, pero a la vez, el estado realiza una evaluación que busca documentar el progreso del trabajo conjunto. En efecto, el estado publica cada año un Informe de Bienestar, con 51 indicadores distribuidos entre los impactos esperados, con análisis de los datos y con comparaciones frente a las tendencias nacionales. Al mismo tiempo, se publican también Perfiles de la Comunidad, en donde la comparación se hace con relación a las tendencias del estado.

Este ejemplo sugiere entonces que es crítico formular muy explícitamente una visión de lo que los funcionarios se atreven a soñar. A partir de ella se crean objetivos e indicadores más concretos y de carácter intermedio para medir los impactos deseados. Así, el éxito se evalúa en la medida en que las metas y objetivos alcanzados ayuden a acercar la realidad a la visión formulada. Los indicadores de impacto, por su parte, que requieren un horizonte de medición más largo, sirven como estándares para generar aprendizaje con relación a los esfuerzos realizados en el mediano plazo, en el nivel macro de la gestión.

Los esfuerzos descritos se han realizado en jurisdicciones muy particulares (Nueva York representa una ciudad suis generis, y Vermont un estado pequeño). Qué tan factible es extrapolar estas ideas para transplantarlas a otros contextos es una pregunta que está fuera de nuestro alcance en este trabajo. Pero su descripción sirve para ilustrar lo que significa organizar una agencia pública o un conjunto de ellas alrededor de una cultura de gestión orientada a resultados y muestran el papel de los sistemas de medición y evaluación en este proceso.

Conclusiones

La evaluación de la gestión pública es una de las herramientas críticas en los procesos de reforma del Estado y de la Administración Pública a nivel mundial. En los paises desarrollados esta herramienta se encuentra asociada a los esfuerzos de implementación del paradigma de la Nueva Gestión Pública. En el caso de América Latina, aunque influenciada por este paradigma, la evaluación surge como una necesidad endógena, puesto que representa un pilar del proceso de modernización del Estado y tiene gran potencial para contribuir al fortalecimiento de sus instituciones.

En este trabajo he presentado una conceptualización del fenómeno de la evaluación de la gestión pública alrededor de tres preguntas claves -- ¿para qué evaluar, qué evaluar y cómo asegurar el uso apropiado de la información? -- analizando aspectos selectos de esfuerzos de promoción de una gestión orientada a resultados en dos países Latinoamericanos. Ello permitió clarificar el alcance del término "evaluación de la gestión pública" en Chile y Colombia, y reflexionar sobre su importancia en la gestión pública latinoamericana, resaltando algunos dilemas y oportunidades en la implementación de esta práctica como herramienta de modernización del Estado.

Es posible sacar algunas conclusiones tentativas de este ejercicio, a partir de la comparación entre los casos empíricos, y de las reflexiones generadas con base en su discusión. Desde el punto de vista de la Administración Pública como disciplina, la evaluación de la gestión pública se puede abordar desde tres niveles analíticos diferentes: un enfoque macro, que aborda el problema de la evaluación considerando los resultados del desempeño del gobierno en la implementación de sus políticas públicas; un nivel meso, que aborda el problema considerando los resultados del desempeño de las organizaciones públicas; y un nivel micro, que considera la contribución producida por el desempeño de los empleados al cumplimiento de la misión.

Actividades de evaluación en cualquiera de estos tres niveles pueden reflejar prácticas administrativas

efectivas, y pueden promover una cultura orientada a los resultados, siempre y cuando proporcionen información adecuada y suficiente para determinar el cumplimiento de las metas propuestas, para hacer los ajustes necesarios en caso de que los resultados no sean los esperados y para tomar decisiones de gestión, bien sea de tipo micro (recursos humanos), meso (organizaciónes y programas) o macro (programas de gobierno y políticas públicas).

Pero un SISTEMA de evaluación de la gestión pública supone un diseño institucional que permita abarcar los tres niveles y establecer conecciones entre estos, de manera que quienes toman decisiones pertinentes al nivel macro de la acción puedan utilizar información de los niveles inferiores, y viceversa, creándose así una coherencia en las prácticas de los distintos niveles de la administración pública. Si el esfuerzo de evaluación se limita a generar indicadores de gestión en los niveles micro y meso de la acción, es posible hablar de un sistema de medición de la gestión que genera aprendizajes para mejorar las prácticas administrativa,s más no necesariamente para mejorar la calidad de las políticas públicas. Por otro lado, un sistema que se limite a generar indicadores en los niveles meso y macro, descuidando su articulación con el nivel micro de la acción gerencial corre el peligro de perder legitimidad frente a quienes deberán implementarlo en la práctica, los gerentes y empleados.

Finalmente, para que la evaluación de la gestión realmente promueva una cultura orientada a resultados es necesario distinguir entre actividades orientadas a la medición del desempeño y actividades orientadas a la gestión del desempeño. Esto significa pasar de un énfasis en la recolección de datos a un énfasis en la utilización de los mismos como fuente de aprendizaje y como guía para la toma de decisiones. Ello require además desarrollar mecanismos organizacionales concretos que comprometan personalmente a los empleados y gerentes y la formulación de una visión común que oriente la gestión e inspire a la acción .

Con relación a las conclusiones empíricas, podemos decir que, a pesar de ser la evaluación una herramienta gerencial que puede responder a necesidades comunes en toda la región, los dos casos presentados en este trabajo sugieren que el diseño e implementación de esfuerzos sistemáticos de evaluación de la gestión pública tienen su propia dinámica en cada contexto nacional. No se trata aquí de evaluar la validez de estos dos esfuerzos, ni de determinar si alguno de ellos es mejor que el otro. Ambos representan esfuerzos valiosísimos de trabajo serio y profesional, encaminados a desarrollar la agenda de la modernización del Estado. Ambos proporcionan excelentes lecciones que pueden ser útiles para otros países que tengan interés en avanzar esta agenda en la región. La comparación permite ilustrar los desafíos para la creación de sistemas de medición y evaluación modernos y viables en el contexto público, o sea sistemas que contribuyan a promover una cultura de gestión orientada a resultados y a generar aprendizaje para el mejoramiento de la gestión y los servicios públicos.

Los esfuerzos descritos en el caso de Colombia y Chile son diferentes tanto en su naturaleza como en su estructura y en los términos del proceso de implementación. En Colombia el mandato legal es el punto de partida para organizar un sistema de alcance nacional; una entidad técnica altamente especializada e independiente del Presidente asume el liderazgo y diseña un sistema de evaluación flexible pero unificado para todas las entidades, quienes tienen que ajustar las características de sus sistemas de evaluación y planeación individuales al sistema nacional. Una vez elaborado el sistema, se empiezan a desarrollar planes piloto con entidades de algunos ministerios para ajustar el modelo en la práctica y para empezar a “venderlo”. Sin embargo, en la práctica, a pesar de ser mandato legal y a pesar de la excelencia del modelo en el papel, no se han creado los mecanismos formales ni los incentivos para garantizar el uso del Plan Indicativo en las entidades, ni existen las condiciones de gobernabilidad para involucrar seriamente en el proceso a la alta gerencia de las entidades ni a los ministros de cada ramo.

En contraste, en Chile emerge un conjunto de indicadores de gestión insertados dentro de un conjunto de estrategias articuladas de modernización. En este pais, el mandato legal se dá despues de la experimentación inicial, utilizando un proceso voluntario incentivado por acuerdos y convenios que involucran a la alta gerencia de cada entidad de una manera personal; una organización técnica también ayuda a jalonar el proceso (una oficina del Ministerio de Hacienda) pero con el liderazgo de una entidad muy cercana al Presidente, que además incorpora en su estructura de gobierno a todos los ministros (el Comité Inter-ministerial). En Chile además, el proceso de integración sólamente ocurre después de que el sistema parece funcionar en la práctica en cada organización que voluntariamente se ha acogido a las iniciativas. Finalmente, en el caso chileno, el esfuerzo incluye esquemas de bonificaciones por desempeño institucional, las cuales están totalmente ausentes en el caso colombiano.

El contraste entre los dos casos es muy interesante en términos del tipo de sistema que resultó a partir de cada proceso. En ambos casos es posible encontrar una fuerte influencia de los principios filosóficos y teóricos de la Nueva Gestión Pública, pero con resultados bastante disímiles. En Colombia emerge un sistema nacional de evaluación que tiene una gran coherencia y sofisticación teórica, como producto de un esfuerzo de conceptualización prolongado y liderado por un equipo multidisciplinario de expertos ubicados en una entidad técnica. Esto produce dos características que vale la pena resaltar como fortalezas potenciales del sistema: una es la excelente articulación entre los niveles meso de gestión y los niveles macro de las políticas públicas; la otra es la capacidad del sistema para establecer comparaciones entre los resultados de entidades cuya naturaleza es muy diferente.

En teoría, el diseño del sistema es impecable. Pero a la vez el sistema ha tenido problemas de implementación, que algunos relacionan precisamente con su grado de sofisticación y con la falta de atención a la articulación entre los niveles meso y micro de la gestión. Otro factor importante es la coyuntura política dentro del cual se creó e implementó el sistema (Ospina, 1997). Este entorno, caracterizado por un alto nivel de ingobernabilidad e incertidumbre, hizo que la alta gerencia no se atreviera a asumir riesgos, dado que su atención estaba dirigida a otras prioridades ajenas a la evaluación de la gestión, que de por sí es un fenómeno amenazante (Kettl, 2000).

En contraste, en Chile el esfuerzo se basó en una aplicación pragmática de las técnicas de administración privadas aplicadas al sector público con miras a modernizar sus instituciones, y con un proceso de conceptualización rápido y sin gran elaboración teórica más allá de la relacionada con los principios generales de la gestión. El resultado es un sistema de medición articulado a un programa de modernización. No es un sistema nacional de evaluación porque aún carece de herramientas que permitan establecer comparaciones precisas entre el desempeño de las distintas entidades y porque no está referido directamente al problema del desempeño a nivel de las políticas públicas. La evaluación en este busca mejorar las organizaciones públicas y el desempeño de sus empleados, o sea la administración pública, independientemente de los contenidos de los programas de gobierno. El gran desafío en el caso chileno estará en la etapa que sigue, cuando el esfuerzo de integración y unificación empieze a generar resistencias en las organizaciones que hasta ahora han operado independientemente, y cuando se establezcan las bases para que el sistema de medición se convierta en un sistema de evaluación de naturaleza nacional.

Por otro lado, la fortaleza del esfuerzo chileno radica en una clara articulación entre los niveles de desempeño organizacional y los niveles de desempeño del personal, puesto que ella ha permitido generar aprendizaje individual y organizacional reflejado en la rápida modernización de los sistemas administrativos de sus organizaciones públicas.Además, el proceso de implementación ha sido ágil, el grado de aceptación del sistema por parte de los empleados públicos parece ser alto, y el esfuerzo

cuenta con un buen nivel de compromiso de la alta gerencia. Esto se explica en parte por las condiciones estables de gobernabilidad y en parte por los incentivos simbólicos y materiales que motivan a los empleados y gerentes participar en los acuerdos organizados para cada estrategia de modernización.

Pero a pesar de las fortalezas de los dos esfuerzos, no sabemos aún si en realidad ellos van a promover, como sus gestores aspiran, una gestión pública orientada a resultados, con el consecuente mejoramiento sistemático de la gestión pública, de los servicios y bienes que ella produce, y de las políticas públicas bajo las cuales opera. La evidencia parece sugerir que, a pesar de las limitaciones y obstáculos en su implementación, hay razones para estar optimistas. Sin embargo, desde el punto de vista histórico, es tal vez demasiado pronto para emitir juicios al respecto. Lo que sí queda claro es que a medida que estos dos esfuerzos siguen perfeccionándose en la práctica, sería conveniente contar con un proceso paralelo de investigación empírica que permita recoger lecciones útiles para otros países y aumentar nuestros conocimientos sobre la naturaleza de la gestión pública como herramienta de modernización en América Latina.

Efectivamente, este aprendizaje es importante porque la estrategia de cada país para responder a las exigencias generadas a partir de los procesos de reforma del Estado tiene importantes implicaciones para la consolidación de sus estructuras democráticas y por tanto afecta la capacidad de gobernar de sus dirigentes. En este sentido, el fracaso o el éxito de los esfuerzos de evaluación de la gestión pública como un componente crítico del proceso de modernización, está directamente relacionado con los problemas de legitimidad y gobernabilidad en los estados latinoamericanos. Si esto es cierto, entonces el diseño e implementación de sistemas de medición y evaluación deben ser concebidos como parte de una amplia estrategia de gestión pública con importantes visos políticos y democráticos. Conceptos claves con relación a las particularidades de esta actividad en el contexto público son: el rendimiento de cuentas (en inglés, "accountability"); la calidad del servicio; la equidad en su prestación; la productividad, eficiencia y efectividad de las organizaciones; la transparencia de la gestión y el control del gasto público. Vista desde esta perspectiva, la evaluación de la gestión no es solamente un problema técnico o gerencial de interés exclusivo para profesionales de la gestión. La evaluación es además un asunto político que concierne tanto a gobernantes como a gobernados.

Bibliografía

Abitbol, Pablo. (sin fecha, circa 1994) "La Evaluación como parte Integral de la Gestión Pública en Colombia". Documento de trabajo de la División Especial de Evaluación, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.

Bresser, Pereira. 1997. "State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms", Presentado en el *Congreso Interamericano del CLAD*, Venezuela*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).*

Bryson, John M., 1988. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to strengthening and sustaining Organizational Achievement,* Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Cabrero M., Enrique, 1995. *Del Administrador al Gerente Público*. Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Caiden, Gerald E. and Caiden Naomi J., (no date, circa 1997) "Approaches and Guidelines for Monitoring, Measuring and Evaluating Performance in Public Sector Programs", presentado en la Conferencia sobre Modernización del Estado organizada por Development Alternatives, Inc, Washington DC.

Campbell, Tim. 1997. *Innovations and Risk Taking, The Engine of Reform in Local Government in*

Latin America and the Caribbean. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

CEPAL, 1998. *El Pacto Fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

CIMGP (Comité Interministerial de Modernización para la Gestión Pública) 1996. Guías para la Planificación Estratégica en los Servicios Públicos. Internet:

CIMGPa: http://www.modernizacion.cl/cedoc/guias.indikorgpag2.html

CIMGPb: http://www.modernizacion.cl/cedoc/guias.indikorgpag1.html

CLAD, 1998. "Una Nueva Gestión Pública para América Latina". Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

Dirección de Presupuestos. 1999. Guía Metodológica para la Formulación de Programas de Mejoramiento de la Gestión. PGM Ley 19.553. Santiago de Chile, Comité Técnico, Programa de Mejoramiento de la Gestión SUBDERE-SEGPRES-DIPRES.

Escovar, Silvia, 1996. "Evaluación de la Gestión Pública en Colombia". En *Hacia una Gestión Pública Orientada a Resultados*, DNP, Lito Camargo, LTDA, Sta Fé de Bogotá, pp. 13-24.

Figueroa, Ramón. 1998. "Evaluación del Desempeño en Chile". En *Gestión para el Cambio*. CIMGP, Dolmen Ediciones,. Chile, pp. 209-212.

Gandour, Miguel, 1996. "La Evaluación de Resultados en el Contexto de un Proceso de Democratización". En *Hacia una Gestión Pública Orientada a Resultados*, DNP, Lito Camargo, LTDA, Sta Fé de Bogotá, pp. 25-30 .

Hogan, Cornelius D. 1999. "Mobilizing Communities: Data Strategies that Contribute to better Outcomes for People," presented at 21st Annual Research Conference Association of Public Policy and Management, New York City.

Hogan, Cornelius D. 1999a. *Vermont Communities: Using results to Strengthen Services for Families and Children*. Agency of Human Services Vermont..

Holloway, J., Lewis J., and Mallory G., 1995. *Performance Measurement and Evaluation*, Sage Publications, London.

Kettl, Donald F. 1997. "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links". *Journal of Policy Analysis and Management* 16:3, Summer. Pp. 446-462.

Kettl, Donald F. 2000. *The Global Public Management Revolution*. Washington, Brookings Institution Press.

Lynn, Lawrence. 1998. "Requiring Bureaucracies to Perform: What have we Learned from the US Government Performance and Results Act?" *Working Paper Series*: 98-3. The Harris School, University of Chicago.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 1997. *Por un Estado al Servicio de la Gente, Programa de Modernización de la Gestión Pública.* Chile: Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

Naim, M. 1995. *Latin American's Journey To the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*, California, ICS Press.

Ospina, Sonia. 1999a. *"Las Múltiples Dimensiones de la Innovación en el Contexto Latinoamericano"* Presentado en el Congreso Interamericano del CLAD, Mexico, October, 1999.

Ospina, Sonia. 1999b. *"¿Nueva Gestión Pública en América Latina?"* Presentado en el Taller "*Ahora Las Instituciones: Desarrollo Institucional para el Desarrollo Humano en América Latina*". UNDP/IIG, Mexico, 1999.

Ospina, Sonia. 1997. *Sinergia: Diseño, Organización y Operación de un Modelo de Evaluación para Impulsar la Gestión Pública Orientada a Resultados.* Informe de Consultoría para el Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.

Prats J. 1997. "La Reforma del Estado y de la Administración Pública", Presentado en el *Congreso Interamericano del CLAD, Venezuela, Centro Latinoamericano de Adminstración para el*

Desarrollo (CLAD).

Reid, Gary, (no date, circa 1997). "La Modernización del Sector Público Orientada hacia el Desempeño en los Países en Desarrollo: Enfrentar el Desafío de la Implementación". presented at Conference on State Modernization organized by Development Alternatives, Inc, Washington DC.

Rist, Ray C., 1990. *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across Eight Nations*, Transaction Publishers, New Brunswick..

Rhodes, R.A.W (ed). 1991 "The New Public Management". *Public Administration*. Vol 69:1

Smith, Dennis C., 1997. "What Public Managers Learn from Police Reform in New York? COMSTAT and the Promise of Performance Management," presentado en 19th Annual Research Conference Association of Public Policy and Management, Washington, DC.

Smith Dennis C., and Barnes, Robin A., 1998. "Making Management Count: Toward theory-based Performance Management," presentado en 20th Annual Research Conference Association for Public Policy and Management, New York.

Waisbluth, Mario, 1998. "Indicadores de Desempeño en la Gestión". En *Gestión para el Cambio*. CIMGP, Dolmen Ediciones,. Chile, pp. 213-216.

World Bank, 1997. *Colombia Paving the Way for a Results-Oriented Public Sector*. World Bank Report no. 15300-CO. Washington, DC.

Reseña Biográfica

Sonia Ospina Bozzi es Directora del Programa de Doctorado y Profesora de tiempo completo en la Escuela de Post Grado de Administración Pública (Rober F. Wagner Graduate School of Public Service) en la Universidad de Nueva York, donde ha enseñado desde 1989, en las áreas de Gestión Pública, Manejo de Recursos Humanos, Investigación Cualitativa y Gestión Pública y Género. Su trabajo de investigación cubre diversas áreas, incluyendo el comportamiento organizacional, la capacidad organizativa de comunidades inmigrantes hispanas en Nueva York, la evaluación de programas tales como el programa Federal Americorps, el liderazgo para el cambio social y el estudio de la gestión pública en América Latina, con énfasis en los procesos de innovación y evaluación de la gestión.

Ha publicado artículos en numerosas revistas académicas tales como Reforma y Democracia (Venezuela) , Gestión y Política Pública (Mexico), *Public Productivity and Management Review* y *Review of Public Personnel Administration* (EEUU), así como capítulos en varios libros tales como Gerencia Pública, Asunto Privado? (Colombia, 1995) y *Handbook of Public Administration* (EEUU, 1996). Su libro Ilusiones de Oportunidad: Expectativas y Desigualdad Organizacional (*Illusions of Opportunity: Employee Expectations and Work Place Inequality)* fue publicado *Cornell University Press* en 1996.

Sonia Ospina puede ser contactada a través de su dirección electrónica: sonia.ospina@nyu.edu