Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora

Sonia Ospina B.
WAGNER SCHOOL OF PUBLIC SERVICE
NEW YORK UNIVERSITY

Los esfuerzos nacionales de evaluación de los resultados de la gestión pública en América Latina han avanzado considerablemente desde su creación en los primeros años de la década de los 90s (Cunill y Ospina, 2002). Un conjunto coherente de estrategias aparece en países como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, y Uruguay, desde principios de esta década. Durante la segunda mitad empiezan surgen otras iniciativas, en algunos casos menos ambiciosas, en la mayoría de los países de la región (Mora, 2002).

Las iniciativas en Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay tienen más de cinco años de existencia, y en particular, en Chile y Colombia se viene trabajando ya por cerca de una década. Los pocos estudios que existen y conversaciones con algunos de los protagonistas, sugieren que el proceso de diseño e implantación de estos esfuerzos ha sido lento y ha estado colmado de obstáculos técnicos y políticos. Más aún, sólo en contadas ocasiones la información generada se usa como fuente de aprendizaje gerencial u organizacional. Finalmente, aunque existe consenso sobre la importancia y necesidad de impulsar este tipo de iniciativas, con honrosas excepciones, la alta gerencia y los funcionarios públicos no han hecho propios los instrumentos que acompañan estos esfuerzos en los varios países de la región (Cunill y Ospina, 2002).

Una visión simplista llevaría a concluir que el esfuerzo realizado es demasiado grande para los resultados obtenidos. A partir de este argumento se podría sugerir que los recursos deberían ser redireccionados hacia otras áreas de innovación gerencial con un horizonte de éxito más corto. Pero este argumento desconocería la relevancia de las iniciativas para generar, reforzar o mejorar la capacidad institucional del sector público. El propósito de este trabajo es explorar la pregunta: ¿en qué medida han contribuido los esfuerzos nacionales de evaluación de la gestión pública a mejorar la capacidad institucional del sector público en la región?

La respuesta que se ofrece aquí es tentativa, puesto que apenas empieza a esbozar los elementos críticos para abordar el tema. Pero a la vez, la escasa evidencia presentada es bastante sugerente. Ella sugiere que a pesar de sus imperfecciones, las iniciativas, en efecto, parecen estar contribuyendo a la construcción de capacidad institucional, tanto desde el punto de vista político como técnico. Desde el punto de vista técnico, las iniciativas de evaluación han impulsado la creación de un "stock" de conocimiento en materia de planeación estratégica y medición de indicadores y la capacitación del recurso humano en estas áreas; han generado demandas para fortalecer la coordinación interinstitucional; y han empezado a abrir camino para integrar los procesos de planeación, presupuestación y evaluación del sector público. Desde el punto de vista político, las iniciativas han enfatizado la rendición de cuentas en la gestión pública, contribuyendo a legitimar el papel del gobierno en un momento de transición en el cual aparecen nuevas formas de gobernanza en la región.

Para desarrollar este trabajo parto de una breve nota metodológica, continúo con una discusión general sobre el concepto de capacidad institucional, seguida por una breve descripción de la lógica, el

contexto y el desarrollo de las iniciativas para evaluar los resultados de la gestión. Finalmente, utilizo ejemplos derivados de los estudios de caso sobre cuatro países – Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay-para explorar de qué manera los esfuerzos se relacionan y contribuyen a la construcción de capacidad institucional en el sector público.

Nota metodológica

Este trabajo se fundamenta en un estudio comparativo de las políticas nacionales encaminadas a crear sistemas de evaluación de la gestión pública en Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay. La investigación buscaba: identificar áreas críticas que influyen en el diseño e implementación de la evaluación de la gestión pública orientada a resultados; y desarrollar hipótesis sobre el papel que la evaluación juega en la modernización y democratización del Estado.

El trabajo fue realizado por miembros de un equipo de investigadores[1] auspiciados por el CLAD, cada uno de ellos trabajando el caso de su país a partir de una agenda de trabajo común. El equipo trabajó en el desarrollo de los casos y el análisis comparativo utilizando el mismo marco conceptual, metodología y criterios de investigación.

Las principales fuentes de información para cada caso fueron entrevistas con una selección de los actores que participan en la evaluación de la gestión en cada país, documentos oficiales e informes de otras investigaciones o consultorías sobre los sistemas o herramientas de evaluación. Dentro de las preguntas claves que sirvieron para crear cuestionarios y guiar la recolección, análisis e interpretación de los datos están: origen, antecedentes del proceso de diseño e implementación del sistema; marco institucional y contexto político hoy; razón de ser del sistema (¿para qué evaluar?); implantación y acompañamiento; características del sistema (¿qué evaluar, a qué nivel, con qué cobertura, en qué tiempos y cómo?); y uso de la información derivada del proceso de evaluación.

El concepto de capacidad institucional

La capacidad institucional es uno de tantos conceptos "blandos" en la literatura de la administración pública que se puede interpretar de muchas maneras. Hilderbrand y Grindle (1997) ofrecen una definición básica que sirve como punto de partida para la discusión: "capacidad es la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible" (p. 34). Sin embargo, esta definición tan sencilla esconde la complejidad del concepto, en particular, cuando tratamos de usarlo para hacer observaciones empíricas bien sea para investigar o para diseñar una intervención.

Por ejemplo, algunos autores distinguen entre la idea de capacidad como proceso (esfuerzos por mejorar la capacidad) y capacidad como producto o resultado de un proceso (las habilidades producidas) (UNICEF, 1999). Nelissen (2002) separa además "capacidad indicada" (el potencial para cumplir las tareas) y "capacidad efectiva" (la actuación del gobierno, o su desempeño). Estas distinciones apuntan a la diferencia conceptual entre la capacidad institucional en sí misma, y las intervenciones para lograr esta capacidad. El nuevo énfasis de la evaluación de los resultados de la gestión refleja una preocupación por aumentar la capacidad del sector público. De allí la relevancia de explorar si la teoría detrás de las iniciativas de evaluación y la práctica en su implantación coinciden, y en qué medida los esfuerzos contribuyen a fortalecer no sólo la capacidad indicada sino también la capacidad efectiva del sector público.

[1] Los participantes del proyecto fueron: Marianela Armijo, Emilio Freijido, Mario Mora, Nuria Cunill, Doris Ochoa y Sonia Ospina.

Capacidad versus construcción de capacidad - En general, los conceptos de capacidad y construcción de capacidad son bastante fluidos, y sus indicadores varían considerablemente, dependiendo de los referentes específicos y los valores del evaluador (Hall, 2002, p. 25). Pero en general, el discurso sobre la capacidad del sector público se caracteriza por su tono normativo: la capacidad institucional es una aspiración, algo que se busca mejorar constantemente. El concepto se asocia con la idea de que a mayor capacidad, mayor posibilidad de avanzar hacia el desarrollo sostenible. Por ejemplo, la creación de capacidad se presenta como un factor clave para la cooperación internacional, puesto que se afirma que sin ella, los países receptores de ayuda no podrán adquirir los niveles de sostenibilidad necesarios para que la cooperación produzca valor agregado (UN, 1999).

Una revisión de la literatura sugiere que la preocupación por mejorar la capacidad institucional del estado para cumplir sus obligaciones tiene muchas acepciones. Los distintos énfasis asociados con este enfoque normativo han evolucionado a lo largo del tiempo. Durante la primera mitad de la década de los 80s, por ejemplo, las intervenciones para mejorar las habilidades para cumplir las funciones del estado se manifestaron a través del concepto de "fortalecimiento institucional", referido a las técnicas de reingeniería organizacional. La atención se centraba en el mejoramiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización. Las intervenciones buscaban solucionar problemas concretos, por lo general a través de consultores o donantes internacionales. Esta aproximación al problema de la capacidad institucional se quedó corta para los desafíos y complejidades del desarrollo (UN, 1999 y UNICEF, 1999).

En los noventas el énfasis cambia. Una consecuencia inesperada de los procesos de ajuste estructural y del cambio de paradigma del estado de bienestar al estado mínimo es la reducción la capacidad del Estado para responder a los problemas de la sociedad. Se da entonces un viraje en las políticas de intervención, a partir de un nuevo consenso en la comunidad internacional sobre la necesidad de fortalecer las instituciones públicas para avanzar la agenda del desarrollo sostenible (Banco Mundial, 1998). Ni los mercados ni las democracias podrían funcionar bien a menos que los gobiernos fueran capaces de diseñar e implementar políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social. La nueva aspiración en el cambio de siglo se convierte entonces en el "buen gobierno" (Grindle, p. 5, 1997; Tendler, 2000).

El concepto emergente para aumentar capacidad es el de construcción de capacidad institucional (capacity building). Este asume una visión más compleja y un enfoque de sistemas que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre estos (UN, 1999 y UNICEF, 1999). Surgen entonces definiciones de "construcción de capacidad" que guían las intervenciones para promover el "buen gobierno" en los países en vías de desarrollo:

- *"un proceso a través del cual individuos, grupos, instituciones, organizaciones y sociedades mejoran sus habilidades para identificar y alcanzar los desafíos del desarrollo de una manera sostenible" (CIDA, 1996)*[2]
- *"el proceso a través del cual individuos, grupos, organizaciones, instituciones, y sociedades mejoran sus habilidades: para desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos para entender y abordar sus necesidades de desarrollo en un contexto más amplio y de una*

[2] Fuente: UNICEF, 1999

manera sostenible" (UNDP, 1997)[3]

- *"inversión en capital humano, instituciones y prácticas…que permite a los países alcanzar sus metas de desarrollo" (Banco Mundial, 1996)*[4]

Sin embargo, esta perspectiva reduce la utilidad del concepto, porque borra las fronteras que distinguen las intervenciones para construir capacidad institucional de las intervenciones para generar desarrollo sostenible (UNICEF, 1999). Si la construcción de capacidad abarca demasiados niveles y complejidades, es difícil evaluarla y determinar el impacto de las intervenciones (UN, 1999).

El problema se acentúa porque en su acepción actual, el problema de la capacidad de las instituciones del sector público está relacionado con el problema de la "gobernanza" (governance) (Hall, 2002; Nelissen, 2002). El punto de partida es un marco "ecológico" bajo el cual los cambios en el rol del estado con relación a la resolución de problemas públicos afecta la forma y el contenido de las responsabilidades de las agencias públicas. En este contexto, la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo la organización a través de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema (Savitch, 1998). En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público, privado y las ONGs (Savitch, 1998; Hall, 2002).

Delimitando el concepto de capacidad institucional para poder estudiarlo - En su discusión sobre la construcción de capacidad sostenible en el sector público, Grindle (1997) sugiere que el enfoque de "buen gobierno" inmediatamente relaciona el problema de la capacidad del sector público con tres dimensiones: el desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal), el fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión) y la reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro). La definición de capacidad que ofrece esta autora representa un punto intermedio entre una visión demasiado amplia que equipara "capacidad" con "desarrollo" y una visión demasiado reducida que la equipara con el simple desarrollo de habilidades y competencias en el recurso humano.

De acuerdo con esta definición, si solamente se incluyen variables organizacionales en el horizonte de atención, se ignoran fuerzas importantes para entender la naturaleza de la capacidad institucional del sector público. Grindle (1997) ofrece un marco conceptual que permite ubicar la organización dentro de un sistema que considera cinco dimensiones, y consecuentemente cinco niveles de análisis.

Estos son, desde el nivel mas micro hasta el mas macro: los recursos humanos dentro de cada organización; la organización misma; el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente; el contexto institucional del sector público; y finalmente, el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público. Estas dimensiones afectan tanto la capacidad como las intervenciones para construir capacidad. Ellas sugieren los niveles de análisis que se deben considerar para hacer un diagnóstico adecuado de la capacidad institucional del sector público. Si bien el análisis comienza en el nivel de la organización, lo que ocurre allí está claramente influenciado por otros niveles.

Este marco conceptual proporciona una plataforma excelente para estudiar la relación entre las iniciativas de evaluación de los resultados de la gestión pública y su impacto en la capacidad

[3] Idem
[4] Idem

institucional. En teoría, la evaluación de los resultados de la gestión corta de una manera transversal todos los niveles de acción de la gestión pública y por lo tanto se refiere al desempeño en tres niveles analíticos diferentes: el desempeño del gobierno en la implementación de sus políticas públicas (nivel macro); el desempeño de las organizaciones públicas (nivel meso); y el desempeño de los empleados en el cumplimiento de la misión, (nivel micro) (Ospina, 2001).

En teoría, una estrategia sistémica de evaluación de los resultados de la gestión pública genera los incentivos para que los usuarios accedan a la información en los tres niveles y para establecer conexiones entre estos, creándose así una coherencia en las prácticas de los distintos niveles de la gestión 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 aprendizajes para mejorar las prácticas administrativas, pero no las acciones del gobierno o las políticas públicas. Por otro lado, un esfuerzo que se limite a generar indicadores en los niveles meso y macro, desarticulado del nivel micro de la acción gerencial, pierde legitimidad frente a quienes deberán implementarlo en la práctica, los gerentes y empleados. El marco ofrecido por Grindle entonces es útil para explorar el tema de este trabajo.

Una exploración del impacto que las iniciativas de evaluación de los resultados de la gestión pública ha tenido sobre la capacidad institucional en los países estudiados requiere entonces considerar la capacidad institucional tanto a nivel organizacional como a nivel sistémico y en relación con los cambios en las estructuras de gobernanza.

La evaluación de los resultados de la gestión pública

Las iniciativas de evaluación de los resultados de la gestión pública en América Latina se enmarcan dentro de la agenda más amplia de la reforma del Estado y la modernización de sus instituciones. Por tanto están claramente relacionadas con la preocupación de mejorar la capacidad institucional del sector público. Ellas son parte de un movimiento que propone un cambio de paradigma en la administración pública, con variaciones de país a país, pero también con una base de presupuestos filosóficos y conceptuales comunes (Cabrero M, 1995; Kettl, 2000). Inicialmente, estos presupuestos, que son el fundamento de la llamada Nueva Gestión Pública, emergen en diferentes contextos, desde el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, pasando por los Estados Unidos, extendiéndose a países como Malasia y Singapur en el Asia, y Chile y Brasil en América Latina (Banco Mundial, 1997; Caiden y Caiden, 1997).

En su libro "La Revolución Global de la Gestión Pública", Kettl (2000) menciona como los elementos básicos del nuevo movimiento de reforma las siguientes dimensiones y las preguntas que deben ser abordadas para que la transformación ocurra:

- Productividad: ¿Cómo puede el gobierno producir mejores servicios con menos recursos fiscales?
- Orientación al mercado: ¿Cómo puede el gobierno usar incentivos del mercado para combatir las patologías de las burocracias tradicionales?
- Orientación al servicio: ¿Cómo puede el gobierno conectarse mejor con los ciudadanos?
- Descentralización: ¿Cómo puede el gobierno crear programas que sean más efectivos y que respondan a las necesidades reales de la población?
- Política: ¿Cómo puede el gobierno mejorar su capacidad para crear y monitorear políticas públicas?
- Rendimiento de cuentas: ¿Cómo puede el gobierno mejorar su capacidad para cumplir lo que ha

prometido en términos de servicios y desempeño?

La lista sugiere, un mayor énfasis en los resultados producidos por las organizaciones, más que en los insumos o el proceso para conseguirlos (y por tanto un mayor énfasis en la efectividad e impactos de la gestión). Igualmente, se sugiere 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 un mayor énfasis a la calidad de los servicios). Finalmente, las referencias al monitoreo de las políticas públicas y a la rendición de cuentas sugieren que el cambio de paradigma enfatiza el problema de la responsabilización en la gestión pública.

Abordar en la cotidianidad de la administración pública las preguntas que están a la base del nuevo movimiento es un desafío enorme puesto que supone interrumpir prácticas de gestión que han sido sancionadas a lo largo de todo el siglo XX. Cambiar estas prácticas requiere no solamente transformar el diseño de las estructuras organizacionales sino también la cultura que fundamenta las actitudes y comportamientos de los empleados y funcionarios públicos. Esta no es tarea fácil. Es dentro de este contexto que debemos entender la aparición sistemática, a lo largo y ancho de la región, de mecanismos que permitan evaluar los resultados de la gestión pública. Los problemas de implantación de estos mecanismos, en particular la resistencia que producen se explican en función de la dificultad para transformar actitudes y comportamientos de los actores mismos de la administración. Lo que se le pide a éstos es nada menos que aceptar, de un momento a otro, un cambio radical en las reglas del juego bajo las cuales han operado generaciones enteras de funcionarios y empleados públicos en la región (y en el mundo).

Evaluación de la gestión, capacidad institucional y gobernanza – Los desafíos de este nuevo panorama están directamente relacionados con el problema de la capacidad del Estado. Estos desafíos surgen alrededor de esfuerzos de reforma cuyo objetivo es construir capacidad, o sea ayudar a mejorar la habilidad del Estado para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible. En el nuevo contexto de cambio se trata de aspiraciones tales como aumentar la productividad del sector público, abrir la burocracia y redistribuir las responsabilidades públicas hacia otras fuerzas del mercado y de la sociedad civil, promover un proceso de descentralización que permita considerar las necesidades sentidas de las poblaciones desde los niveles locales donde estas emergen, crear políticas públicas que respondan a estas necesidades sentidas, percibir las acciones del estado como servicio, y asegurar una mayor transparencia y efectividad en el rendimiento de cuentas de estas acciones. Estas aspiraciones suponen la creación de nuevas formas de gobernanza. Si recordamos la relación entre capacidad institucional y gobernanza esbozada arriba, podemos decir que la capacidad institucional está dada por el grado en que éstas formas sean exitosas para resolver los problemas administrativos y de la sociedad para lo cual fueron creadas (Nelissen, 2002).

En el contexto de América Latina, la descentralización fiscal, política y administrativa; la democratización y las reformas electorales; y la modernización del estado y su administración pública representan 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 transforma 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.

Los esfuerzos de evaluación no buscan simplemente aumentar la capacidad técnica del Estado, sino

además buscan abordar problemas de tipo político tales como la necesidad de que los cambios se perciban como legítimos a pesar del efecto que las nuevas reglas de juego tengan en la redistribución de recursos materiales y simbólicos tanto en la administración pública como en la sociedad.

Los casos de Colombia, Chile, Costa Rica y Uruguay ilustran la variedad de respuestas a estos desafíos. Ellos reflejan la manera como los actores en cada país han desarrollado las estrategias para asumir su compromiso con la agenda de promover una gestión pública orientada a resultados. Los casos ilustran además los niveles de acción gerencial que cada país ha priorizado al desarrollar sus sistemas de medición para evaluar los resultados de la gestión.

Esfuerzos de evaluación de los resultados de la gestión en cuatro países - Las teorías contemporáneas de gestión pública enfatizan las ventajas de promover una orientación a los resultados, en contraste con una orientación tradicional que enfatiza procedimientos y procesos de gestión. La teoría sugiere que esta orientación promueve una serie de prácticas al interior de la organización que redundan en el mejoramiento de su desempeño. La gestión orientada a resultados exige visualizar lo que se espera de la gestión y crear un proceso de planeación así como un instrumental de evaluación para verificar el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos. Esto se puede realizar en cualquiera de los niveles de acción de la gestión publica, desde el nivel micro donde se desempeñan los individuos que representan el recurso humano del sector, hasta el nivel macro de las políticas públicas globales y sectoriales, pasando por el nivel meso, de las organizaciones públicas.

La teoría implícita detrás del énfasis en la evaluación de resultados es que los actores involucrados se retroalimentan y aprenden de la información producida a través de la evaluación. Estos actores a su vez, realizan las correcciones para mejorar la gestión y por tanto, la calidad de los resultados que se desean alcanzar. Una aplicación sistémica de esta teoría supone que los ciclos de aprendizaje y mejoramiento redundan en todos los niveles de la administración pública, puesto que la evaluación de la gestión proporciona información para la toma de decisiones intra e interorganizacionales. Más aún, las decisiones que se realizan a cada nivel de acción de la gestión pública no son autónomas, sino interdependientes. Por ejemplo, la evaluación del desempeño de un funcionario (nivel micro) tiene que estar referido a la manera como sus acciones posibilitan el cumplimiento de la misión organizacional (nivel meso); y la evaluación de la organización tiene que estar referida a la manera como ésta posibilita acciones del gobierno para implementar las políticas públicas (nivel macro). De esta manera, usuarios interesados en tomar decisiones en los niveles más macro de la evaluación pueden utilizar información de los niveles inferiores, e igualmente, las prácticas de los niveles inferiores pueden ser ajustadas y desarrolladas con base en la información que se recibe de los niveles superiores.

Estos presupuestos teóricos se fundamentan en la existencia de incentivos para que los actores quieran aprender y puedan utilizar la información generada para cambiar el rumbo de la gestión. La aspiración al crear esfuerzos nacionales para tratar de evaluar los resultados de la gestión es que éstos proporcionan los incentivos y condiciones necesarios para que los funcionarios y gerentes empiecen a orientar su atención y energía hacia la producción de resultados basados en un plan estratégico, más que hacia la protección de los procedimientos o reglas que emanan del marco legal dentro del cual se encuentran sus acciones. Los esfuerzos, en tanto que son mecanismos de modernización, son instrumentos para promover el cambio hacia el nuevo paradigma de gestión y hacia las nuevas formas de gobernanza que lo sustentan.

Si bien la aspiración es la misma en todos los casos donde se han creado estrategias de evaluación de los resultados de la gestión, las condiciones de creación, el proceso de implementación y el producto final que surge de los compromisos para desarrollar esfuerzos de evaluación es bastante idiosincrásico,

como se puede observar en la breve descripción de cada caso que se presenta a continuación.

Costa Rica - En el año 1994 se inicia en Costa Rica el diseño e implementación del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), bajo la rectoría y conducción del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Desde un comienzo, al SINE se lo definió como uno de los pilares estratégicos de la reforma y modernización del Estado. El sistema busca promover la conducción estratégica del gobierno y la rendición de cuentas. Específicamente busca dotar a la Presidencia de la República de un instrumento de gerencia pública para articular el trabajo individual de las entidades en función de las prioridades establecidas en el plan nacional de desarrollo. Se busca así promover un modelo de gestión pública centrado en la satisfacción de los usuarios, la responsabilidad individual de los funcionarios públicos por los resultados obtenidos y la participación social en la fiscalización en el manejo de los recursos públicos.

En teoría, el proceso de evaluación de la gestión pública impulsado en el marco del SINE se sustenta en dos componentes complementarios dirigidos a institucionalizar la evaluación como parte de la cultura pública: el componente de evaluación estratégica y el componente de auto evaluación institucional, el cual no se ha implementado aún. La evaluación estratégica se basa en la firma de convenios de gestión anual, suscritos entre los jerarcas de las entidades públicas y el Presidente de la República, mediante la aplicación de un instrumento denominado Compromiso de Resultados (CDR). Se trata de una evaluación del desempeño de carácter parcial, precisamente porque enfoca su atención en acciones estratégicas y no en la totalidad del quehacer institucional. El sistema se implementó a través de un proceso gradual de pilotajes y se fue ampliando hasta cubrir las organizaciones de orden nacional.

Colombia- El Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, SINERGIA nace como una respuesta a los mandatos políticos de la Constitución de 1991. Mas que una respuesta técnica a la necesidad de evaluar el desempeño de las organizaciones públicas, o a la aspiración de modernizar la gestión, SINERGIA busca generar mecanismos para exigir un rendimiento de cuentas sobre el uso de los recursos públicos destinados a cumplir las promesas realizadas a la ciudadanía a partir del programa de un gobierno democráticamente elegido. Creado en 1994, el sistema intenta posibilitar la rendición de cuentas por el uso de recursos públicos, a través de la evaluación sistemática del cumplimiento del plan nacional de desarrollo.

Originalmente el sistema fue concebido con el fin de evaluar políticas a nivel macro. Pero se vale de la evaluación de nivel meso para cumplir con su objetivo. La evaluación se basa en la creación de los Planes Indicativos organizacionales y sectoriales, a través de los cuales los gerentes se comprometen a cumplir metas y compromisos a partir de la identifican indicadores dentro de un plan estratégico que relaciona la misión de cada organización con los objetivos del plan nacional. La aspiración es que SINERGIA se convierta en una herramienta gerencial útil para mejorar el desempeño organizacional, y como un instrumento eficaz de la modernización del Estado, al propiciar una nueva cultura de la gestión pública orientada a resultados. La unidad rectora del Sistema es la Dirección de Evaluación de Gestión y Resultados (DEGR) - una dependencia del Departamento Nacional de planeación (DNP) el que, a su vez, responde de manera directa ante la Presidencia de la República. Como en Costa Rica, SINERGIA se implementó a través de un proceso gradual de pilotajes y se fue ampliando hasta cubrir todas las organizaciones de orden nacional.

Uruguay - El objetivo central del sistema de evaluación de la gestión pública por resultados es proporcionar una herramienta para la toma de decisiones, que permita mejorar la asignación del gasto público y focalizar la acción en el ciudadano. El establecimiento y consolidación del sistema de evaluación recibió su mayor impulso por parte del gobierno entre 1995 y 2000. A fines de 1998, el

Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, CEPRE, desarrolla un Programa de Evaluación de la Gestión Pública e implanta un Sistema de Evaluación de la Gestión (SEV) que sirve de base a la formulación del presupuesto, aportando información sobre los resultados de la gestión de las entidades de manera integrada con la información de la ejecución presupuestal.
La instalación del sistema ha permitido medir el desempeño a través de un sistema de indicadores que centra su atención en el desempeño de las Unidades Ejecutoras (nivel meso), sin contemplar mecanismos para evaluar las políticas públicas (nivel macro). La función rectora de la evaluación de gestión se concentró en una oficina que depende directamente del Presidente de la República, es independiente del resto de la administración y fue creada a través de la Ley de Presupuesto Nacional. Esto sentó las bases para la realización de controles cruzados y aseguró una fuerte articulación con el sistema de administración financiera. El sistema se implantó en forma simultánea en todas las Unidades Ejecutoras del Presupuesto Nacional, descartando la instancia previa de las pruebas piloto.

Chile - El desarrollo de las iniciativas de evaluación se vio favorecido por el fuerte énfasis que el gobierno le ha dado a la modernización de la gestión pública desde 1994. Sin embargo en Chile no se optó por crear un sistema único para abordar esta agenda, sino que mas bien el principal desarrollo en términos de los mecanismos de evaluación se ha dado a nivel del desempeño de las instituciones. De todas maneras, los distintos mecanismos de evaluación de la gestión pública vigentes en Chile buscan posibilitar y dar impulso a una gestión pública orientada hacia los resultados.

La estrategia consiste en desarrollar un conjunto de iniciativas concebidas como apoyo para la coordinación y programación gubernamental y para alimentar las decisiones presupuestales. Se empezó con esfuerzos puntuales, luego se realizaron planes pilotos orientados a generar aprendizajes en planificación estratégica y creación de sistemas de control de gestión, como base para la construcción de indicadores de desempeño. Posteriormente y a partir de estas primeras experiencias, las iniciativas se diversificaron hacia otros ámbitos y focos de evaluación, hubo una aplicación más horizontal hacia el conjunto de la administración pública y se incorporaron instancias de verificación de los resultados de la evaluación. En la actualidad operan ocho iniciativas que evalúan algún ámbito de la gestión gubernamental, o que apoyan la generación de información sobre los resultados de la gestión para alimentar los procesos de presupuestación. Tres ejemplos importantes son los "Programas de Mejoramiento de la Gestión, PMG", los "Indicadores de Desempeño" – cuyo ámbito de evaluación es la gestión de los servicios públicos – y los "Balances de Gestión Integral", a través de los cuales cada institución da a conocer al Congreso los resultados de su gestión anual. Las diversas iniciativas están bajo la conducción de instancias centrales tales como el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), y del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), entidad que ha jalonado el proceso en su conjunto.

A pesar de las diferencias entre estos casos, es posible observar un patrón interesante en el desarrollo de los esfuerzos estudiados. En los casos de Colombia y Costa Rica, desde un principio el énfasis se pone en la creación de un Sistema Nacional de Evaluación – SINERGIA y SINE respectivamente-que contribuyan al proceso de modernización del Estado dándole al Presidente una herramienta directa para evaluar la gestión de su gabinete y el cumplimiento de las políticas públicas de su gobierno. En el caso de Chile y Uruguay, el énfasis se pone en la creación de un programa sistemático de modernización de la gestión pública y de los sistemas de presupuestación, el cual incluye un fuerte componente de evaluación de los resultados de la gestión. En Uruguay, como en Colombia y Costa Rica, se crea un Sistema. En Chile se desarrollan una serie de esfuerzos a lo largo del tiempo, sin darse un intento directo de crear un sistema como tal. En los casos de Chile y Uruguay, sin embargo, los esfuerzos están claramente relacionados con la necesidad de generar información para alimentar el proceso presupuestario, más que para evaluar el programa de gobierno.

Los casos varían también en términos del nivel de acción gerencial que priorizan y el nivel de integración vertical de su diseño, o sea la integración entre los niveles macro, meso y micro. Ninguno de los casos presta atención al nivel micro de la evaluación de los recursos humanos, puesto que el sistema de evaluación del desempeño del personal está desarticulado de los esfuerzos de evaluación de la gestión. En todos los casos existe un nivel de articulación entre los niveles meso y macro, pero en los casos de Colombia y Costa Rica el énfasis se da en la evaluación de las políticas públicas, mientras que en el caso de Chile y Uruguay el énfasis está en la evaluación del desempeño institucional y solo se relaciona con el nivel macro a través del proceso de asignación del gasto. Con esta descripción básica, estamos en capacidad de explorar directamente la pregunta que está a la base de este trabajo: ¿qué impacto han tenido los esfuerzos nacionales de evaluación de los resultados de la gestión pública en la construcción de capacidad institucional en los países donde se han implementado?

Evaluación, capacidad institucional y la consolidación de nuevas formas de gobernanza

De acuerdo con Nelissen (2002)[5], capacidad institucional se puede definir como el grado en que las nuevas formas de gobernanza son exitosas para resolver los problemas para lo cual fueron creadas. Nelissen (2002) sugiere que la capacidad está directamente relacionada con la aproximación administrativa que un gobierno tiene, la cual a su vez se fundamenta en una preferencia por ciertos valores. Este autor describe tres tipos de aproximación: jurídica, económica y política-social.

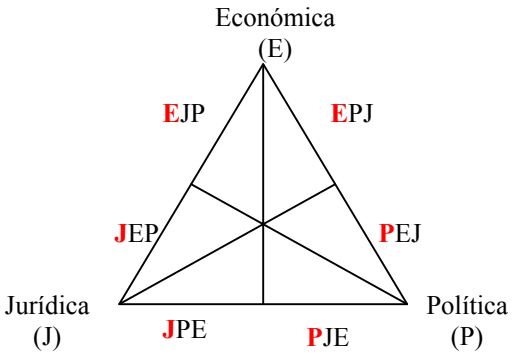
Cuando el gobierno opta por una aproximación jurídica, sus acciones se rigen principalmente por el hecho de que opera en el marco de una Constitución, en una democracia y bajo principios establecidos de legalidad, orden, protección de los derechos fundamentales y compromiso de gobernar con justicia.

Cuando el gobierno opta por una aproximación económica y de negocios, sus acciones se rigen principalmente por las demandas relacionadas con la ejecución efectiva de las tareas del gobierno. La aspiración es la de manejar el gobierno como una corporación, y las acciones se enfocan a mejorar la productividad de sus organizaciones. Por ello, la evaluación del desempeño cobra un papel relevante, no solo como medio para entender el funcionamiento pasado sino para informar las decisiones futuras.

Cuando el gobierno opta por una aproximación político-social, sus acciones se rigen fundamentalmente por los valores que estructuran la democracia, tales como la representación política, la rendición de cuentas, la distribución de autoridad, el monitoreo y control, la participación política y la legitimidad social.

La capacidad se relaciona con la manera como la entidad en cuestión responde a las demandas del tipo de aproximación administrativa que predomina en el régimen. Nelissen propone una herramienta simple para explorar la capacidad de un gobierno: un triángulo cuyas aristas representan cada una de las tres aproximaciones. Las nuevas formas de gobernanza (o manifestaciones de ellas, como en el caso de un sistema de evaluación de los resultados de la gestión como herramienta de modernización hacia un nuevo paradigma de gestión) se pueden evaluar por su potencial para incrementar la capacidad institucional determinando en qué grado se da un cambio en el énfasis en el triángulo. La figura 1 muestra la infinidad de combinaciones que una nueva forma de gobernanza puede enfatizar y los valores que predominan en cada una de ellas.

[5] Nelissen usa en su artículo el término “capacidad administrativa”



Por ejemplo el caso **E**JP, refleja un nuevo tipo de gobernanza donde los valores de las tres aproximaciones están presentes, sin embargo los principales valores que determinan las acciones del gobierno se rigen por la aproximación de negocios y en menor medida los principios de las aproximaciones política y jurídica.

Aplicando este marco a la evaluación como herramienta de modernización en un contexto de cambio de las reglas del juego, podemos decir que los esfuerzos estudiados evidencian un distanciamiento por parte de los gobiernos de estos países de la tradicional aproximación jurídica, y un acercamiento hacia las otras dos aproximaciones administrativas. En el caso de los países que usan los sistemas de evaluación principalmente como instrumentos para rendir cuentas sobre los programas de gobierno – Costa Rica y Colombia – la tendencia es hacia la esquina político-social del triángulo, pero combinada con algunos elementos de la aproximación económica. En contraste, en los países donde los instrumentos se usan más directamente para racionalizar el gasto y hacer la gestión más efectiva – como Chile y Uruguay – la tendencia es hacia la esquina económica, pero combinada con algunos elementos de la aproximación política. Pareciera como si la región se debatiera entre un enfoque más economicista cuya preocupación central es la racionalidad técnica (expresión del modelo de Estado neoliberal) y un enfoque más político cuya preocupación central es la legitimidad y consolidación democrática (expresión del modelo de Estado participativo). Estos dos enfoques representan los dos polos de una tensión que caracteriza a los sistemas de evaluación: su naturaleza igualmente técnica y política. Vista desde esta perspectiva, la evaluación de los resultados de la gestión parece contribuir directamente a construir capacidad en el sector público. Se trata de mayor capacidad en tanto que contribuye a legitimar los cambios en las reglas del juego y la aparición de nuevas formas de gobernanza y por tanto ayuda a fortalecer también los valores que sostienen estas nuevas formas y sus expresiones administrativas. La capacidad generada es, en este sentido, capacidad que fortalece la legitimidad del gobierno en su nueva encarnación. Veamos entonces, a continuación de qué manera las iniciativas han generado esta capacidad institucional

Construcción de capacidad institucional: limitaciones y posibilidades de los sistemas de evaluación

La existencia de sistemas de medición o de evaluación no garantiza el mejoramiento de la gestión pública, ni mucho menos su contribución para construir capacidad institucional en el sector público. La viabilidad del sistema para promover una cultura orientada a resultados y para fortalecer las instituciones públicas depende en gran parte del uso que se le dé a la información generada.

De allí la distinción entre la "medición del desempeño" y la "gestión del desempeño" (Smith and Barnes, 1998). Los cuatro casos estudiados cuentan con sistemas de medición del desempeño, pero aún la práctica de la gestión del desempeño no es una realidad generalizada, porque los gerentes públicos todavía no usan la evaluación como herramienta de gestión al interior de sus organizaciones. En general, la recolección de información para medir los resultados de la gestión a nivel organizacional se considera, en la mayoría de los casos, una tarea adicional que se le pide a las organizaciones y no como

una actividad que puede redundar en el mejoramiento de la gestión. Al respecto, algunos funcionarios entrevistados en Colombia durante la primera fase de implantación decían que los indicadores demandados por el sistema no generaban el tipo de información que podría ser útil para gerenciar la organización, precisamente por su énfasis en la evaluación del cumplimiento del Plan Nacional, que requería indicadores demasiado globales. En el caso de Uruguay, los entrevistados dijeron no tener conocimiento de que la información fuera usada para tomar decisiones dentro de las organizaciones o los ministerios[6].

Es cierto que hablamos de sistemas en construcción. Pero también es cierto que si el balance es solo negativo, si se llegara a concluir que estos esfuerzos no producen hoy algún tipo de valor agregado, sería absurdo continuar apoyándolos. Un examen detallado del proceso de conceptualización, diseño, e implementación de las iniciativas nacionales de evaluación de los resultados de la gestión pública en los cuatro países sugiere que en efecto, los esfuerzos no han sido en vano. El análisis de las tres dimensiones propuestas por Grindle permite explorar el impacto de estos en la capacidad institucional, en la medida que ésta se expresa a nivel del desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal), del fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión) y de la reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro).

Avances y limitaciones en el desarrollo de la capacidad del recurso humano

De acuerdo con el marco teórico de Grindle, el desarrollo del recurso humano para construir capacidad se enfoca en la oferta de personal profesional y técnico. El tipo de actividades para lograr esto son capacitación y entrenamiento, manejo de salarios, condiciones de trabajo, procesos de selección, etc. Entre los avances que se observan en los cuatro casos, se destacan un aumento en la preocupación por la responsabilización y una fuerte inversión en capacitación para los actores involucrados de una u otra manera en la evaluación de los resultados de la gestión. Entre las limitaciones se destaca el que en todos los países se minimiza la importancia de integrar el sistema de personal a los procesos de cambio que se dan con la orientación a los resultados de la gestión.

A pesar de los problemas con el uso de la información, todos los casos evidencian la creación de un proceso intenso de reflexión y diálogo que ha puesto a pensar a un gran número de actores en diversos niveles de la jerarquía pública sobre el impacto de sus decisiones y acciones en el marco más amplio de la creación de valor público. Esto contrasta con la tendencia hasta entonces, de pensar en términos de procesos y gastos presupuestales.

La creación de compromisos públicos entre el Presidente y sus ministros en Costa Rica y en Colombia, y la articulación de estos compromisos con la asignación presupuestaria en Uruguay han servido para obligar a los jerarcas a asumir directamente responsabilidad por la consecución de los resultados a los cuales se comprometen en la etapa de planeación. Para lograr esto, ellos han empezado a aclarar también los niveles de responsabilidad de sus propios funcionarios, creando así un efecto de cascada de la responsabilización en el sector público. La consecuencia es una mayor claridad sobre responsabilidades de los funcionarios de cada nivel, no solamente frente a procesos sino frente a los resultados de la gestión. En Chile esta dinámica se reporta en términos de los aprendizajes generados a

[6] Esto no es sorprendente. La ausencia de una cultura de gestión del desempeño parece ser un síndrome generalizado en la gestión pública del siglo XX. Por ejemplo, en los Estados Unidos, cuatro años después de implementar la legislación que en 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 concluyó en 1997 que la información no era usada para tomar decisiones en los programas pertinentes. Situaciones similares se han documentado a nivel de muchos estados y municipalidades estadoudinenses (Caiden y Caiden, 1997).

partir de un diálogo sobre el desempeño de la administración pública en el país. Esta conversación surge con la creación de las iniciativas, e involucra actores tales como el Congreso, las autoridades financieras, los servicios públicos y la Presidencia.

Pero es tal vez en el campo del entrenamiento y en las acciones de acompañamiento donde las iniciativas han contribuido de una manera directa a generar capacidad en los recursos humanos. La existencia de los sistemas demanda atención al problema de las competencias requeridas por lo menos en tres niveles de acción: encontrar o formar profesionales para armar los equipos encargados de apoyar la implantación del sistema; capacitar a los funcionarios de las organizaciones para integrar las nuevas tecnologías de evaluación y medición; y socializar a los gerentes para que se conviertan en líderes del proceso en sus propias organizaciones.

Para este efecto, los cuatro casos presentan evidencia de un gran esfuerzo de inversión en el recurso humano, a través de una variedad de mecanismos: la formulación de planes de capacitación con talleres de trabajo sobre temas como la evaluación y la elaboración de indicadores, planeación estratégica, programación presupuestaria, control de gestión; seminarios internacionales con expertos en temas pertinentes; elaboración de guías metodológicas y documentos de instrucción para los funcionarios; servicio de consultas permanentes en la unidad responsable del sistema.

Además de los entrenamientos puntuales, los miembros de los equipos que impulsan la implantación del sistema, quienes normalmente ya entran al sector público con un perfil profesional y técnico, también han incrementado sus capacidades sustancialmente. Esto es particularmente evidente en el caso de Colombia. Por ejemplo, muy temprano en el proceso se organizó un seminario con los actores críticos encargados de varios aspectos de control y evaluación en el sector público. Allí se discutió la viabilidad y responsabilidad de cada institución frente al mandato constitucional para crear un sistema nacional de evaluación en el país. Igualmente, más tarde, cuando ya el sistema estaba en operación, se creó un grupo de trabajo especializado en análisis institucional. Su propósito era reflexionar sobre los cambios necesarios para adaptar aspectos del diseño institucional del país a las demandas del sistema, e identificar estrategias para impulsar estos cambios al interior del sector público. Estas reuniones periódicas en sí mismas representan un espacio de intercambio y acumulación de ideas novedosas cuya difusión hacia adentro y hacia fuera del sistema representa un canal de fortalecimiento de la capacidad del recurso humano en el sector público.

Finalmente, cabe destacar un área donde la capacidad no ha aumentado. Un elemento común a todos los casos es la falta de integración de los esfuerzos de evaluación de los resultados de la gestión con aspectos pertinentes de la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos. Esto niega de facto la noción de que el desempeño de los funcionarios afecta directamente el cumplimiento de las metas. En Colombia, Costa Rica y Uruguay, los estudios documentan la preocupación de algunos participantes por la falta de incentivos para que los funcionarios respondan a las demandas del nuevo sistema de evaluación. Esto representa una visión reducida del problema, puesto que se refiere a la motivación de los funcionarios que deberán recolectar datos para el sistema, más que al conjunto de empleados públicos, independientemente de cual sea su trabajo. O sea que el problema de cómo incentivar el cambio en todos los funcionarios, de una cultura orientada a los procesos a una cultura orientada a los resultados no parece ser una preocupación explícita. Esta situación refleja una ruptura conceptual entre los niveles macro y meso de la evaluación, por un lado y el nivel micro por el otro.

En el caso de Chile una de las iniciativas, el Programa de Mejoramiento de la Gestión, relaciona el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un programa anual con el derecho a los funcionarios de recibir un incremento de sus remuneraciones en el año siguiente. El estudio de caso de

este país reporta también que algunos servicios públicos han tratado de integrar las metas institucionales con los sistemas de evaluación del desempeño individual, en el marco del proceso de calificaciones de la administración pública. A pesar de que se trata de una minoría de los servicios asociados con uno de las iniciativas, esto representa un paso positivo hacia una posible integración entre sistemas de evaluación y sistemas de personal. Volveremos a este tema más adelante, en la sección de reformas institucionales.

Avances y limitaciones en el desarrollo de la capacidad organizacional

De acuerdo con Grindle, el foco del fortalecimiento organizacional como área de intervención para construir capacidad se encuentra en los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas. Las actividades para lograr esto se relacionan con la utilización del personal, el liderazgo, la cultura organizacional, los sistemas de comunicación y coordinación, las estructuras gerenciales, etc. Entre los avances que se observan en los cuatro casos, se destacan el aumento de la capacidad institucional con el uso y refinamiento de instrumentos de gestión estratégica, la acumulación de conocimientos sobre técnicas de medición, información e informática, la profundización de la calidad de las relaciones intergubernamentales y el aumento de la coordinación interinstitucional.

La implantación gradual y metódica de los sistemas e iniciativas en los cuatro países a lo largo de varios años, ha ido generando aprendizajes que se van sedimentando lentamente y cuyo resultado cumulativo genera un sólido "stock" de capacidad institucional en varios niveles y en distintos ámbitos de la administración pública. Por ejemplo, el caso de Chile sugiere que el avance gradual y el refinamiento progresivo de las iniciativas ha permitido la maduración en el uso de instrumentos de gestión estratégica (incluyendo herramientas de medición) y una socialización gradual de los gerentes y empleados públicos hacia una cultura orientada a resultados.

En particular, en Chile, Colombia y Costa Rica el uso de planes piloto ha permitido hacer ajustes sobre el camino y acumular aprendizajes sin que el costo de la experimentación sea demasiado grande. Por ejemplo, en Costa Rica se inició el proceso con un Plan Piloto con 8 instituciones seleccionadas por el Presidente en función de las necesidades estratégicas de su gobierno. Después de completado un ciclo y realizados los ajustes necesarios, se extendió el sistema a otras 8 instituciones y así sucesivamente. Solamente tres años más tarde se creó una macro-estrategia de promoción de la cultura de evaluación para todas las organizaciones.

Los planes piloto por naturaleza son fuente directa de aprendizaje, más aún si son acompañados por el debido seguimiento, como parece ser el caso en estas experiencias. En Colombia, estos planes pilotos permitieron desarrollar conversaciones entre los funcionarios de SINERGIA y funcionarios de organizaciones participantes, a través de mecanismos formales como grupos focales y entrevistas en profundidad que alimentaron la reflexión del equipo y dieron oportunidad a los funcionarios de reflexionar sobre su propia experiencia. En Costa Rica cabe destacar como prácticas positivas las múltiples acciones de acompañamiento, entre las que se incluyen talleres de planeación estratégica para formular un Plan Estratégico quinquenal, un análisis diagnóstico del SINE realizado por el BID, el proceso de coordinación interinstitucional para desarrollar un marco conceptual común para el diseño de indicadores y las múltiples actividades de capacitación tanto del personal del SINE como de los funcionarios públicos en otras organizaciones.

En el Uruguay se decidió hacer una implantación universal y simultánea debido a que el sistema era parte de una reforma financiera más amplia. En este caso, a pesar del despliegue de recursos humanos a

las unidades ejecutoras y la creación de un plan de capacitación con talleres de trabajo, instructivos y apoyo permanente desde el CEPRE, se reporta con problemas tales como una mayor resistencia por parte de los funcionarios, quienes no sienten aún el sistema como algo propio. Esto sugiere que la gradualidad y focalización en el desarrollo de las iniciativas parece ser clave para su efectiva implantación. Pero más importante aún, esta gradualidad produce un proceso de maduración que refleja en sí mismo un aumento de la capacidad institucional.

El impacto de las iniciativas en la capacidad organizacional también es aparente en el aprendizaje acumulado a lo largo del tiempo con relación a la teoría y práctica de la planeación estratégica y al desarrollo de conocimientos en las tecnologías de la evaluación. Los entrenamientos y la normalización de prácticas de planeación estratégica a nivel de organización y de sector, y el refinamiento metodológico de los instrumentos aumentan la capacidad para tomar decisiones y mejoran el desempeño organizacional.

Uno de los problemas que enfrentan los funcionarios es la dificultad para crear indicadores que midan resultados de la gestión pública. Estas dificultades tienen que ver con la naturaleza del sector y la intangibilidad de muchos de los impactos esperados. Esto se agrava cuando las bases de datos en las diversas áreas de la política pública son poco confiables, y cuando no existen líneas de base o puntos de referencia para planear objetivos realistas y para evaluar su cumplimiento. Esta es una preocupación explícita en los tres casos donde hay sistema y ella agrava el problema del uso de la información porque se convierte en un desincentivo para usarla. En Colombia, mejorar la calidad de la información y aumentar la validez de los instrumentos se han convertido en la principal prioridad del equipo de SINERGIA, resultando en avances metodológicos significativos. Por ejemplo, las "Hojas de Vida de los Indicadores" resumen el historial de cada indicador (fuentes, formula de computación, etc.), lo cual ayuda a homogeneizar la lógica de medición y genera memoria y capacidad institucional para la sostenibilidad del sistema.

Otro problema detectado en todos los casos es la variación en el nivel técnico del recurso humano para manejar las tecnologías de la evaluación. Esto se agrava por la ausencia de una cultura que motive a los funcionarios a tomar en serio el manejo de la información como una función crítica para generar capacidad institucional y aprendizaje. Es difícil entonces confiar en los datos cuando se duda de la confiabilidad de los instrumentos o de los funcionarios que los recolectan. En Colombia, esta preocupación ha llevado al equipo de SINERGIA a distinguir entre "indicadores de primera generación", aquellos que todavía están siendo validados e "indicadores de segunda generación", los cuales ofrecen mayor confiabilidad. La distinción permite manejar los datos con un mayor grado de realismo y sensibiliza a los funcionarios a tomar en serio el problema. La aspiración es que en la medida que la información sea más confiable, el ciclo de la evaluación se cierre y la información sirva para mejorar las decisiones con relación a las políticas públicas y dentro de las organizaciones. Esto sin embargo, aún no sucede en ninguno de los casos.

El desarrollo de las tecnologías de evaluación por lo general va acompañado de inversiones en sistemas de información e informática. En Uruguay el Sistema de Evaluación de la Gestión (SEV) es parte de la red informática del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Este sistema refleja una inversión considerable en el uso de las tecnologías informáticas, lo cual puede ayudar pero no necesariamente resuelve los problemas de la calidad de la información. La atención y los recursos destinados a mejorar la confiabilidad de la información en el caso de Colombia, y la aplicación de tecnologías informáticas en Uruguay sugieren un aumento, por lo menos de la capacidad indicada (el potencial), primer paso hacia la consecución de capacidad efectiva.

El fortalecimiento de la capacidad institucional se nota también en la marcada preocupación y consecuente creación de mecanismos de coordinación interinstitucional a partir de la creación de los sistemas e iniciativas de evaluación. Uno de los problemas fundamentales del sector público es la dificultad de coordinar el trabajo de las distintas burocracias, las cuales tienden a caracterizarse por un alto grado de especialización y un deseo de proteger su territorio y autonomía. Las presiones concretas generadas por las nuevas iniciativas para responsabilizar a los gerentes y funcionarios públicos, y para generar información adecuada para evaluar los resultados de su gestión, demandan una mayor coordinación entre las varias organizaciones públicas y hacen más evidente las interdependencias entre estas.

En los cuatro casos se evidencia una profundización de las relaciones intergubernamentales frente a las nuevas demandas para evaluar los resultados de la gestión. Ejemplos incluyen el trabajo coordinado entre miembros de las unidades técnicas encargadas de la evaluación y miembros de los ministerios y servicios públicos para crear indicadores y para buscar mecanismos de recolección de la información en Colombia; las conversaciones entre funcionarios de organizaciones con distintas responsabilidades sobre el manejo del gasto público en todos los casos; y las escasas pero reales conversaciones entre las entidades de planeación y las entidades encargadas de los sistemas de personal en Colombia y Chile.

En Colombia y Costa Rica el propósito de crear un sistema integral y comprensivo ha generado una demanda de coordinación entre los varios órganos encargados de velar por funciones relacionadas con el control de la gestión, tales como el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Hacienda, la Contraloría y el Departamento de la Función Pública para el caso de Colombia. En este país se observa un avance en la manera como los Planes Indicativos Sectoriales son especificados conjuntamente por funcionarios del ministerio correspondiente, con el apoyo de miembros de las unidades especializadas para cada sector en el Departamento Nacional de Planeación y con el equipo de SINERGIA. En Costa Rica el hecho de que Min- Hacienda y MIDEPLAN lograran trabajar juntos como facilitadores del proceso representa en sí mismo, según un conocedor, una dinámica poco común dentro de la institucionalidad Costarricense. Estos nuevos espacios de diálogo interinstitucional son fuente de aprendizaje, además de crear mecanismos de coordinación.

Tanto en Colombia como en Costa Rica existen acuerdos interinstitucionales formales para coordinar el trabajo, unificar metodologías y vocabularios y para entender la relación entre las diversas funciones y la promoción de una cultura orientada a los resultados. Ejemplos de coordinación interinstitucional que contribuyen a generar nueva capacidad institucional en Chile son las redes de expertos creadas para apoyar las actividades de evaluación en los Programas de Mejoramiento de la Gestión, y el uso de comités interministeriales para desarrollar y coordinar las iniciativas.

Avances y limitaciones en el desarrollo de la capacidad a partir de la reforma institucional

De acuerdo con Grindle, el foco de la reforma institucional como área de intervención para construir capacidad se encuentra en las instituciones y sistemas a nivel del sector público en su conjunto. Las actividades asociadas con esta dimensión se relacionan con las reglas del juego del régimen económico y político que rige al sector, cambios legales y de política, reforma constitucional, etc. La creación de los sistemas e iniciativas para evaluar los resultados de la gestión han tenido una incidencia real en esta dimensión de la capacidad institucional en el sector público. En efecto, la implantación de las iniciativas ha obligado a los protagonistas a re-pensar áreas críticas del diseño institucional del sector público.

Aunque el proceso de cambio es lento, y hay gran resistencia por parte de quienes actualmente se

benefician de las reglas existentes, la dinámica generada representa un movimiento positivo en el desarrollo de la capacidad institucional entendida como el grado en que nuevas formas de gobernanza responden a los requerimientos para las cuales fueron creadas (Nelissen, 2002).

Por ejemplo en Costa Rica, la creación del SINE motivó un proceso de diagnóstico sobre el marco legal y la capacidad institucional de la gestión pública en ese país. Este diagnóstico identificó limitaciones que impedían el trabajo articulado necesario para que el sistema funcionara y sirvió como base para crear la estrategia de diseño e implantación del sistema. Al mismo tiempo, el diagnóstico creó conciencia de realidades que al entrar en el horizonte de atención de actores críticos, necesariamente amplió sus habilidades para desarrollar su trabajo y para relacionarse con otros actores dentro del sector. Esta descripción nos recuerda las motivaciones del equipo de SINERGIA en Colombia para crear la unidad de análisis institucional.

Pero el principal ejemplo del impacto de las iniciativas en el conjunto de las reglas de juego que representan el status quo se observa en la necesidad de integrar los sistemas de evaluación al proceso tradicional de planeación y presupuestación. En teoría, los esfuerzos de evaluación buscan contribuir a racionalizar la asignación de los recursos. En la práctica, los esfuerzos se fundamentan en procesos de planificación estratégica que requieren una sincronización entre planeación, presupuestación y evaluación. Sin embargo, los sistemas de Colombia y Costa Rica se caracterizan por una desincronización entre estos procesos, dado el carácter público del sistema. Por ejemplo, en estos países los compromisos entre ministros y el Presidente se suscriben después de que el presupuesto del conjunto de entidades públicas ha sido aprobado. Esto significa que las metas y objetivos incluidos en los compromisos se identifican sobre la base de rubros presupuestales fijos y acordados antes de realizar el análisis estratégico. Esta es una realidad inconcebible en el escenario típico sobre el cual se fundamenta el estado del arte de la planeación estratégica. En la práctica, significa que los gerentes empiezan con las manos atadas: al final deberán rendir cuentas como si hubieran empezado con la flexibilidad que necesitan para alcanzar sus metas.

La desincronización en Colombia y Costa Rica nace de la naturaleza de los sistemas como herramientas para evaluar el Plan Nacional más que el desempeño de las organizaciones públicas. El Plan está directamente enraizado dentro de las reglas del juego que definen quién y cómo se distribuyen recursos, particularmente a través del proceso de presupuestación y asignación del gasto. Se trata de una realidad tan política como es técnica.

Este problema de descincronización no representa fundamentalmente un error de cálculo de los diseñadores de los sistemas. Es más bien una situación creada cuando se quiere imponer una lógica nueva (un énfasis en los resultados) sobre una realidad que está basada en una lógica tradicional (énfasis en los procesos). El diseño institucional del conjunto del sector público se basa en esta lógica, la cual deberá cambiar si se quieren lograr las aspiraciones del nuevo paradigma de gestión.

En Chile cada iniciativa ha tenido un propósito muy puntual, en un área concreta que puede adaptarse y moldearse alrededor de las reglas del juego existentes, o que si desafía estas reglas, lo hace de una manera parcial. Por ejemplo, uno de los objetivos de los Indicadores de Desempeño es dotar a quienes realizan el proceso de formulación y de discusión del presupuesto nacional con información fidedigna del desempeño de las entidades públicas. Aunque los indicadores se usan solo como referencia, la información aumenta la capacidad para la toma de decisiones estratégicas en el presupuesto.

En Uruguay, el sistema entero fue concebido desde el principio en función de las demandas que el proceso de presupuestación impone a cada organización. El presupuesto es formulado con base en un

ejercicio de planificación estratégica y por tanto contiene los productos estratégicos y los objetivos de gestión previstos. Esto fue posible porque la introducción del sistema de evaluación fue simultánea con la introducción de cambios del sistema presupuestario realizados como parte de la reforma del sistema financiero. Por ejemplo, el presupuesto 2000-2004 se formuló estableciendo una vinculación entre los recursos asignados y los resultados esperados de la gestión. Cada entidad o "unidad ejecutora" estableció Planes Estratégicos de Gestión y Planes Anuales de Gestión y el presupuesto incluyó los objetivos estratégicos para los principales productos. El Sistema de Evaluación se usa para realizar seguimiento y evaluación posterior de resultados, sobre la base de indicadores de desempeño de la gestión de los "incisos" que integran el Presupuesto Nacional. Este diseño representa también un avance en la capacidad institucional indicada de este país.

En Colombia y Costa Rica, donde la desincronización existe, a medida que los sistemas de evaluación fueron tomando forma, los encargados de implementarlos fueron tomando conciencia de la necesidad de coordinar el proceso de evaluación estratégica con el presupuesto y empezaron a proponer mecanismos para superar el problema. Por ejemplo, el equipo técnico del SINE y el Ministerio de Hacienda de Costa Rica definieron conjuntamente las estructuras programáticas presupuestarias de los ministerios y crearon un plan piloto con siete instituciones descentralizadas para la elaboración del presupuesto del año 2000. Igualmente, en el 2000 el Ministerio de Hacienda y la Contraloría empezaron a homologar criterios y a elaborar lineamentos para orientar la construcción de indicadores para el presupuesto del 2001 y siguientes. Finalmente, a través de un plan piloto, seis ministerios lograron incluir en el proceso de elaboración del presupuesto un instrumento que identifica las acciones estratégicas que serán evaluadas al año siguiente, la forma en que serán medidas (sus indicadores), las metas y las partidas presupuestales.

Estos desarrollos son demasiado recientes como para argumentar que ya han aumentado la capacidad institucional. La sincronización de los procesos de planificación, presupuestación y evaluación en estos dos países será un proceso lento y arduo (el cambio de las reglas actuales significa que habrá perdedores y ganadores), pero es claro que el resultado final será una mayor coherencia y orquestación de las tareas necesarias para que las organizaciones sean mas efectivas. Se fortalece así, la capacidad potencial del Estado para cumplir sus funciones.

Finalmente, así como los esfuerzos por integrar los procesos de planificación, presupuestación y evaluación se convierten en una fuente de capacidad indicada, la integración con el sistema de personal representa aún un punto ciego en el horizonte de atención de los protagonistas de los sistemas de evaluación. ¿Por qué razón no existe una preocupación por adaptar la parte del contexto institucional que afecta los sistemas de personal? Parte de la razón puede estar relacionada con las ya conocidas rigideces en el manejo del recurso humano en las organizaciones públicas. Es posible que los gerentes públicos no vean el recurso humano como un factor que pueden usar con flexibilidad en sus esfuerzos por lograr resultados.

Finalmente, otro punto ciego relacionado con los cambios de gobernanza es la desconexión de la mayoría de los esfuerzos con el ciudadano, a pesar de que en el discurso, todos están fundamentados en la aspiración de mejorar el proceso de la rendición de cuentas y hacer públicos los resultados de la gestión. A pesar de que todas las iniciativas cuentan con páginas web que pueden ser accedidas por cualquier persona, los estudios de caso sugieren que los ciudadanos no tienen aún interlocución. Los primeros pasos en la dirección adecuada se han dado en el SINE de Costa Rica, donde existe un esfuerzo explícito para que la ciudadanía conozca los resultados del proceso. Una vez revisados los resultados en el Consejo de Gobierno Ampliado, estos se comunican al público en conferencia de prensa. Incluso se ofrece capacitación a los periodistas de los medios de comunicación para que

conozcan la metodología, sus alcances y limitaciones. A partir del 2001 también se divulgan los Compromisos de Resultados al momento de la firma, anunciando así las metas del gobierno y la forma como serán evaluadas.

Conclusión

Si consideramos la capacidad institucional como la habilidad real para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible, es difícil decir que los esfuerzos de evaluación de los resultados de la gestión ya han producido esta capacidad de una manera generalizada en los países estudiados. Esto indudablemente ha ocurrido en algunas áreas, como en la dimensión de capacitación del recurso humano en técnicas de planeación estratégica; o en la profundización de los mecanismos de coordinación interorganizacionales en la dimensión organizativa; o finalmente en la identificación efectiva de mecanismos para integrar procesos de planeación, presupuestación y evaluación que afectan las reglas del juego existentes en el sector público. Pero estos avances son limitados. Utilizando la definición más estricta, el impacto de la evaluación en la construcción de capacidad se debe interpretar más que todo desde el punto de vista de la generación de capacidad indicada, o sea del fortalecimiento del potencial que tiene el gobierno para cumplir las funciones asignadas.

Pero si utilizamos las definiciones de capacidad institucional que la ubican dentro del contexto más amplio del cambio de paradigma en la gestión pública, es posible decir que las iniciativas de evaluación de los resultados de la gestión sí han contribuido considerablemente a la construcción de capacidad institucional efectiva en el sector público. Por ejemplo, si consideramos la capacidad institucional como la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas (Savitch, 1998), la evidencia presentada sugiere que el diálogo intra e interorganizacional generado a partir de la creación de las iniciativas ha contribuido a clarificar los niveles de responsabilización de las varias entidades públicas y de los varios niveles de gestión en estos países. La existencia misma de mecanismos formales para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos trazados representa un avance puesto que eleva la importancia de la rendición de cuentas en la práctica de la gestión pública.

Efectivamente, si en teoría, un énfasis en la evaluación de los resultados de la gestión busca aumentar la capacidad efectiva de las instituciones del Estado, o sea su desempeño, en la práctica, la contribución de estos esfuerzos se evidencia por ahora, en el impacto que el proceso de diseño e implantación ha tenido en la creación de las condiciones necesarias para convertir el potencial de las instituciones para cumplir sus tareas en una realidad. Pero esto de por sí es un avance, puesto que las dinámicas impulsadas por la creación de los esfuerzos de evaluación han ayudado a crear conciencia entre los diversos actores al interior de la administración publica de la necesidad de convertir ese potencial en una realidad.

En efecto, los estudios de caso sugieren que existe entre los gerentes y funcionarios públicos un consenso sobre la importancia de orientar su gestión hacia los resultados y de aclarar el papel que pueden cumplir los sistemas de medición y evaluación en esta agenda. Este consenso indica el comienzo de un proceso que es irreversible. Este es el primer paso para la creación de una cultura de gestión orientada a los resultados, la cual, a su vez, representa el pilar fundamental del nuevo paradigma de gestión. En este sentido, la contribución más importante de las iniciativas de evaluación en la construcción de capacidad institucional en los países pioneros en la región tiene que ver más con el problema político de legitimidad y gobernabilidad de los estados, que con la resolución de problemas técnicos y administrativos.

Bibliografía

ARMIJO, Marianela. (2002) "La evaluación como herramienta para una gestión publica orientada a resultados. El Caso de Chile" Documento de Trabajo. CLAD

BANCO MUNDIAL (1998) "Beyond the Washington consensus: Institutions Matter". World Bank, Washington DC.

CABRERO, M., Enrique (1995) Del Administrador al Gerente Público Instituto Nacional de Administración Pública, México.

CAIDEN, Gerald E., CAIDEN, Naomi J. (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. Washington DC.

CLAD - SIARE (2002). La Evaluación como una herramienta para una gestión pública orientada a resultados: http://www.clad.org.ve/siare/innotend/innotend.html

CUNILL, Nuria, Ospina, Sonia (2002) "La Evaluación de la Gestión Pública. Una herramienta técnica y política" Documento de Trabajo. CLAD

FREIJIDO, Emilio (2002) "El sistema de evaluación de la gestión pública por resultados en Uruguay" Documento de Trabajo. CLAD

GRINDLE, Merilee S. (1997) "The Good Government Imperative. Human Resources, Organizations and Institutions" en Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries. Merilee S. Grindle, ed. Harvard University Press. Boston, MA. 1997

HALL, John S. (2002) "Reconsidering the Connection between Capacity and Governance" en Public Organization Review: A Global Journal 2, 2002. Kluwer Academic Publishers. pp. 23-43

HILDERBRAND, Mary E., GRINDLE, Merilee S. (1997) "Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?" en Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries. Merilee S. Grindle, ed. Harvard University Press. Boston, MA. 1997

KETTL, Donald F. The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance. Broodkings Institution Press, Washington DC. 2000

MORA, Mario (2002) "El sistema nacional de evaluación de Costa Rica:
Un instrumento de evaluación estratégica" Documento de Trabajo. CLAD

MORA, Mario (2000) "Responsabilización por el control de resultados" en La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. EUDEBA/CLAD. Argentina. 2000.

NELISSEN, Nico (2002) "The Administrative Capacity of New Types of Governance" en Public Organization Review: A Global Journal 2, 2002. Kluwer Academic Publishers. pp. 5-22.

OSPINA, Sonia, OCHOA, Doris (2002) "El sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública (SINGERGIA) de Colombia". Documento de Trabajo. CLAD

OSPINA, Sonia (2001) "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano" en Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 19. pp. 89-122

OSPINA, Sonia (1999a) "Las Múltiples Dimensiones de la Innovación en el Contexto Latinoamericano". Presentado en el Congreso Internacional del CLAD, México, Octubre, 1999.

SAVITCH H.V. (1998) "Global challenge and institutional capacity: or, how we can refit local administration for the next century" en Administration & Society, July 1998 v30 n3 p248(26)

SMITH, Dennis C., 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.

TENDLER, Judith Good Government in the Tropics. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London, 1997.

UN (1999) "Capacity-building supported by the United Nations: some evaluations and some lessons". Roger Maconick, Peter Morgan, ed. United Nations, New York

UNICEF (1999) "Literature review: Definitions of capacity building and implications for monitoring and evaluation" Draft Dec, 1999. Division of Evaluation, Policy and Planning, UNICEF New York.

World Bank (1997) "Colombia Paving the Way for a Result-Oriented Public Sector". World Bank Report No. 15300-CO. Washington DC.

Sonia Ospina Bozzi

Sonia Ospina es profesora asociada de Gestión y Políticas Públicas en la Escuela de Postgrado, *Wagner Graduate School of Public Service*, de la Universidad de Nueva York (NYU). Sus áreas de interés son la teoría organizacional y teorías de la gestión; el liderazgo para el servicio público; la reforma del estado y de la administración pública; y las formas colaborativas de resolución de problemas públicos, y la gestión de recursos humanos. Sus trabajos enfocan estos temas tanto en los Estados Unidos como en América Latina. La profesora Ospina es autora de numerosas publicaciones en inglés y español. Fue la Directora del Programa de Doctorado de su facultad entre 1998 y 2001. Actualmente trabaja en un estudio sobre liderazgo para el cambio social en Estados Unidos auspiciado por la Fundación Ford y un estudio comparativo sobre la evaluación de la gestión pública en América Latina en colaboración con el CLAD.

SONIA OSPINA BOZZI, Ph.D.
Wagner Graduate School of Public Service
New York University
40 West 4th Street, 605 Tisch may
New York, New York 10012-1118
Tel: (212) 998-7478
Fax: (212) 998-4162
sonia.ospina@wagner.nyu.edu