UNA APROXIMACION SISTÉMICA A LA EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA *

Sonia Ospina

La propuesta se basa en 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? – que buscan analizar aspectos selectos de los esfuerzos de promoción de una gestión orientada a resultados en cuatro países Latinoamericanos (Ospina, 2001). Ello permitirá clarificar el alcance del término "evaluación de la gestión pública" en Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay 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 y consolidación de la democracia.

Desde el punto de vista de la Administración Pública como disciplina, la evaluación de los resultados de la gestión pública se puede abordar desde tres niveles analíticos diferentes: un enfoque macro, que considera el desempeño del gobierno en la implementación de sus políticas públicas; un nivel meso, que considera el 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.

Un SISTEMA de evaluación de la gestión pública supone un diseño institucional que produzca los incentivos necesarios para que sus usuarios vean la necesidad de acceder a la información de los tres niveles y de establecer conexiones entre estos, 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 administrativas, 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.

Estas tres preguntas sobre la evaluación de la gestión pública son útiles como marco para clarificar tanto los elementos conceptuales como la naturaleza de las prácticas en contextos particulares.

- Respuestas a la primera pregunta – ¿Para qué evaluar? – permiten explorar las múltiples funciones de la evaluación de la gestión pública y por tanto la lógica para abordar esta tarea en el contexto latinoamericano;
- la segunda pregunta – ¿Qué evaluar y a qué nivel hacerlo? – explora aspectos relacionados con el objeto y los niveles de la evaluación y por tanto de su alcance;
- y la tercera – ¿Qué hacer con la información? – se concentra en la relación entre la información producida por la evaluación y el mejoramiento de la gestión dentro de una agenda más amplia de desarrollo institucional.

¿Para qué evaluar?: las múltiples funciones de la evaluación - En su trabajo sobre el pacto fiscal, la CEPAL establece una clara conexión 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 en el campo de la política y los resultados que se obtengan de su implementación en el campo de la administración. El mejoramiento de la gestión pública cobra en este contexto una perspectiva estratégica de consolidación institucional. Permite mejorar la productividad del gasto público, rendir más y mejor los fondos asignados a las diversas partidas del presupuesto del Estado, justificando así la provisión gubernamental de bienes públicos y otras intervenciones estatales en la economía.

---

* Tomado de: "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados: Guía para los estudios de casos". Documento preparado por Sonia Ospina, por encargo del CLAD. Versión corregida con base en el Taller realizado en Nueva York. Septiembre 5, 2001

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 grupos 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 supone modernizar todas las áreas de la Administración Pública, incluyendo la gestión financiera y de recursos humanos. Ello requiere de 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 política 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).

Todos estos aspectos técnicos obviamente se encuentran enmarcados en un contexto político. Efectivamente, hay una razón adicional por la cuál es importante evaluar los resultados de la gestión pública en un contexto democrático. La evaluación puede contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática si logra:

- Establecer claramente los varios niveles de responsabilidades de los funcionarios públicos y su obligación de dar cuenta de sus acciones (“accountability”);
- Garantizar una gestión más transparente y generar información sobre la eficiencia del uso de recursos
- 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 organizaciones públicas que trabajan en los varios 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;

En teoría, a través de estas consecuencias, un sistema de evaluación contribuye a democratizar la gestión y a ejercer un control más racional del gasto público, fortaleciendo por tanto la capacidad del Estado para gobernar. En este sentido, la evaluación de la gestión pública contribuye 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 indicadores adecuados para medirlos. Por ejemplo, el sector público debe equilibrar múltiples objetivos (eficiencia, equidad, estabilidad, crecimiento, transparencia, democracia) e intermediar intereses de diversos actores que compiten por lograr estos con recursos generalmente escasos. Por tanto la evaluación tiene que ser suficientemente sensible al impacto que estas negociaciones pueden tener en los resultados de la gestión pública. Ello supone concebir sistemas de evaluación cuyas características técnicas no reduzcan o amenacen la integridad de su naturaleza política.

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 realicen con una clara conciencia del contexto político, histórico-social y cultural.

Finalmente, la naturaleza misma de las actividades para implementar políticas públicas agrega 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. Cómo hacer esto es por sí mismo un problema técnica y político de gran relevancia para la gestión pública.

¿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 pública sugiere que la evaluación debe orientarse principalmente a determinar si los resultados que se esperaban se ha cumplido (Banco Mundial, 1996; Kettl, 2000). Esta orientación contrasta con otras que enfatizan, por ejemplo, la lógica de los procesos o de las teorías implícitas sobre intervención social.

Más aún, en el sector público el desempeño de las organizaciones se relaciona con el nivel de las políticas públicas y los programas para implementarlas, que normalmente se desarrollan en varias organizaciones o cruzan varias jurisdicciones.

De allí la importancia de considerar varios niveles de la gestión en un sistema de evaluación. 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 los programas de gobierno. La evaluación del desempeño organizacional es una actividad que compete al ámbito de la función gerencial de la planeación estratégica. A un nivel más macro está 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 se han gestado 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 amplio 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 las interconexiones y sobre todo, de la articulación de estos niveles. 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, los niveles más macro de la evaluación pueden utilizar información de los niveles inferiores, e igualmente, los sistemas de los niveles inferiores pueden ser ajustados y desarrollados con la información que se recibe de los niveles superiores.

¿Cómo asegurar el uso de la información?: de la medición a la gestión del desempeño - La existencia de un sistema –bien sea de medición o de evaluación – por sí solo no garantiza el mejoramiento de la gestión pública, ni mucho menos su contribución para fortalecer la democracia. La viabilidad del sistema para promover una cultura orientada a resultados y para ayudar a fortalecer las instituciones públicas depende en gran parte del uso que se le dé a la información generada.

Expertos en evaluación de programas públicos hacen una distinción entre los términos “medición del desempeño” y “gestión del desempeño” (Rist, 1990; Smith and Barnes, 1998). El primer concepto se refiere a la creación de un sistema de indicadores y herramientas que permiten medir el rendimiento de un individuo, organización o programa. El segundo se refiere al uso de la información generada por este sistema de indicadores para aprender y tomar decisiones a un nivel más estratégico. La gestión del desempeño está directamente relacionada con la idea de la misión organizacional y ayuda a determinar qué áreas necesitan mejorar para su cumplimiento, mientras que la medición del desempeño es el instrumento técnico para lograr ese objetivo.

La diferencia entre medición y gestión del desempeño radica en el aprendizaje generado 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 sistemas de medición, pocos se convierten en herramientas de gestión, porque la medición no produce automáticamente mejores resultados (Smith y Barnes, 1998).

Por ejemplo, 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 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 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 estadounidenses (Caiden y Caiden, 1997).

¿Cómo motivar a los gerentes y empleados para que usen la información? Qué tipo de incentivos es necesario crear para que la evaluación no se convierta en un simple ejercicio burocrático sino que por el contrario, cumpla su papel administrativo y político dentro de una agenda más amplia? El problema no es solamente de tipo técnico sino también humano y político.

Estas observaciones sugieren que para que los sistemas de medición se conviertan en sistemas de gestión, además de indicadores y mediciones técnicamente elaboradas, se necesitan mecanismos organizacionales e incentivos institucionales que comprometan personalmente a los empleados y gerentes en agendas que vayan más allá de las fronteras de cada organización. En parte el desafío está en generar una dinámica que motive a los líderes de una organización pública a demandar y usar información de una manera explícita y sistemática para tomar decisiones que son parte de una agenda no solo gerencial sino política.

El problema del uso de la información apunta nuevamente a la articulación de los niveles micro, meso y macro como elemento crítico de un sistema de evaluación que busque ser más que una herramienta técnica. El uso de la información representa el elemento más político de la evaluación de la gestión pública.

Este marco teórico constituye una manera de abordar el estudio de los esfuerzos de evaluación de la gestión en cada uno de los casos. Pretende ser solamente una guía para abordar el trabajo de campo y para extraer conclusiones que permitan comparar los hallazgos de cada caso. Los resultados del trabajo empírico servirán para validar o no la visión sistémica de la evaluación de la gestión y determinar sus implicaciones para la teoría y la práctica en América Latina.