
**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO - DNPP**

INFORME DE CONSULTORÍA

Análisis de los alcances y limitaciones de los Indicadores de Desempeño desarrollados por la DNPP en el marco de la Directiva N° 019-2004-EF. Evaluación de las lecciones aprendidas en el proceso de elaboración de indicadores de desempeño entre la DNPP y los pliegos presupuestarios del Gobierno Nacional.¹

CONSULTOR
César E. Chanamé Zapata

Lima, Septiembre de 2005

¹ Las opiniones contenidas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del Ministerio de Economía y Finanzas.

CONTENIDO

Introducción

- I. El lento y difícil avance hacia la gestión por resultados y evaluación del desempeño: aspectos conceptuales y experiencia internacional.
 - I.1 Las dificultades para la medición y evaluación del desempeño en el marco de la gestión pública por resultados.
 - I.2 Consideraciones para el desarrollo de la evaluación del desempeño y presupuesto por resultados.
 - I.3 Revisión de la experiencia internacional en el desarrollo de sistemas de indicadores de desempeño y presupuesto por resultados: el caso de los países de la OECD.
 - I.4 Análisis de la experiencia latinoamericana en el desarrollo de sistemas de indicadores de desempeño: articulación con el proceso presupuestal.
 - II. Análisis de los alcances y limitaciones de los Indicadores de Desempeño desarrollados por la DNPP en el marco de la Directiva N° 019-2004-EF.
 - II.1 Antecedentes
 - II.2 Los Indicadores de Desempeño y su normatividad (Directiva N° 019-2004-EF/76)
 - II.3 Los Indicadores de Desempeño: características y registro
 - II.4 El proceso de implementación: la primera etapa
 - II.5 La depuración y validación de Indicadores de Desempeño
 - II.6 Primeros resultados: de la información proporcionada por las UEs
 - III. Lecciones aprendidas en el proceso de elaboración de Indicadores de Desempeño entre la DNPP y los pliegos presupuestarios del Gobierno Nacional.
- Recomendaciones: a modo de Conclusión
- Referencias bibliográficas

ANÁLISIS DE LOS ALCANCES Y LIMITACIONES DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO DESARROLLADOS POR LA DNPP EN EL MARCO DE LA DIRECTIVA N° 019-2004-EF. EVALUACIÓN DE LAS LECCIONES APRENDIDAS EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO ENTRE LA DNPP Y LOS PLIEGOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO NACIONAL.

INTRODUCCION

Mucho se ha hablado y escrito -en la última década- sobre la necesidad de introducir técnicas y criterios de eficacia y eficiencia en el gasto público de manera que ello permita evaluar la gestión por resultados. Nadie parece poner en cuestión que el modelo de gestión pública debe regirse por los principios de eficiencia, eficacia y economía mediante unos sistemas de presupuestación y medición del desempeño adaptados a este fin.

El enorme esfuerzo que se viene realizando desde fines de los 80s en esta línea, ha proporcionado ciertos avances: información sobre resultados, definición de objetivos y medición de indicadores, mejora en los procedimientos de control, etc. Sin embargo, la capacidad de evaluación de resultados sigue siendo insuficiente debido a la debilidad de los sistemas de información, la poca utilidad de los mecanismos de evaluación de resultados, etc., en particular en lo que se refiere a la presupuestación por resultados. Esto lleva a Schick (2001) ha señalar que la asignación de recursos en función de los resultados a alcanzar es una propuesta, atractiva, elemental y bien conocida pero con la que no se ha conseguido avanzar mucho.

Por su parte, en América Latina, el ILPES sostiene que si bien las políticas presupuestarias han ganado creciente relevancia en las preocupaciones de los gobiernos, estas reformas responden, por un lado, a las necesidades de la gestión macroeconómica y, por otro, a las demandas de la ciudadanía de mayor eficacia, eficiencia y transparencia en la conducción de los asuntos públicos. Dichas reformas involucran un conjunto amplio de medidas que tienden a reforzarse entre sí, como por ejemplo, la gestión presupuestaria para el ciclo económico en su conjunto, diferenciando entre factores de carácter permanente y transitorio; el análisis sobre la totalidad del ciclo de las políticas públicas, abarcando los momentos de diseño, seguimiento de la ejecución y evaluación de sus resultados tanto en términos de eficacia como de eficiencia; y la mayor transparencia hacia la ciudadanía, incluyendo diversas modalidades de participación social; entre otros.

En la gestión presupuestaria moderna, la disciplina en la administración de los agregados fiscales debe ser complementada con la efectividad en la asignación de recursos y la eficiencia operacional en la entrega de servicios. Las mayores interdependencias y sinergias se generan en las reformas que afectan las inercias de la distribución de recursos, intersectorial e intrasectorialmente, así como en las innovaciones de la gestión pública que actúan en el plano microeconómico. En este marco, surge la necesidad de una práctica gerencial que sea parte de una cultura de desempeño centrada en los resultados y que se oriente en beneficio directo del ciudadano, con alto grado de compromiso de cumplimiento y esquemas apropiados de incentivos y evaluación. Esta gestión pública renovada parte del reconocimiento de los derechos que tienen los ciudadanos como contribuyentes y usuarios de los servicios.

Lograr que la gestión pública sea más eficiente y comprometida con los resultados ciertamente representa una tarea de gran envergadura y esfuerzo que requiere del diseño de políticas, de líneas de acción y de la movilización de los recursos humanos y materiales del aparato estatal. Pero junto

con ello, debe existir la *voluntad política* que sitúe el tema como uno de los instrumentos del proceso de rediseño del Estado, un proceso que para que pueda dar sus frutos forzosamente deberá trascender más allá del corto o mediano plazo.

Como señala Schick (2001), el movimiento a favor de medir el desempeño ha hecho que los gobiernos hayan adoptado medidas cada vez más fuertes para lograr servicios públicos adecuados. En el pasado se consideraba que una ética de servicio público era suficiente, pero después se reconoció la importancia del rendimiento y la necesidad de contar con instrumentos que lo midan.

Mas aún, independientemente de la determinación de los gobiernos en orientar la gestión y la entrega de servicios hacia resultados, si las asignaciones presupuestarias se hacen al margen del rendimiento, también lo estarán los políticos y directivos. No obstante esta constatación, conseguir que el presupuesto se oriente al rendimiento ha sido difícil de lograr, y la historia de esta reforma se caracteriza por muchos fracasos y pocos éxitos.

En este escenario, a partir del año 2004, el MEF inició los trabajos necesarios para el establecimiento de un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP). Este SSEGP tiene como objetivo generar información relevante para la toma de decisiones en la asignación y ejecución del gasto, reimpulsó la formulación de indicadores de desempeño como uno de sus ejes de desarrollo. La formulación de estos indicadores, se inició en dos frentes paralelos y complementarios, cada uno conducido por áreas diferentes dentro del propio ministerio: La Dirección de Programación Multianual del Sector Público (DGPM) a cargo de los indicadores de tipo sectorial asociados a los lineamientos de política (políticas públicas) y; la Dirección Nacional del Presupuesto Público con los indicadores institucionales, asociados a medir el desempeño de las agencias de gasto (gestión pública). La DGPM es la entidad encargada de las funciones de planeamiento heredadas del desactivado Instituto Nacional de Planificación. Por su parte, la DNPP, es el órgano rector del sistema presupuestario.

El presente documento desarrolla un análisis de ambas experiencias con una mirada crítica y constructiva, comprendiendo que los procesos de esta naturaleza tienen su tiempo de maduración y requieren de determinadas condiciones para su éxito. El caso peruano está recién comenzando.

I. EL LENTO Y DIFÍCIL AVANCE HACIA LA GESTIÓN POR RESULTADOS Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: ASPECTOS CONCEPTUALES Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL.

Desde hace dos décadas la reforma de la gestión pública se ha orientado a fomentar los criterios de mercado en la provisión de servicios públicos y a desarrollar estilos y técnicas de gestión similar a los utilizados en la empresa privada para aumentar la eficiencia de los servicios públicos. Una de las principales orientaciones del cambio en las Administraciones Públicas está representada por el modelo de gestión y control por resultados. En este sentido se han hecho grandes esfuerzos para mejorar la definición de objetivos e indicadores de resultados, descentralizar la gestión, adaptar los sistemas de rendición de cuentas, etc.(OCDE, varios años)

Estas reformas han ido unidas a la concesión de una mayor libertad de gestión del gasto a cambio de proporcionar información sobre resultados. La mayoría de los países avanzados en la reforma están trasladando el centro de atención de los sistemas de gestión y control del gasto del ámbito de los recursos -*inputs*- al de los resultados (OECD 2002). En general, hoy hay una mayor flexibilidad en la aplicación de los controles de primer orden, basados en la supervisión directa, en la revisión de la formalidad de los procedimientos de gasto, en la aplicación de una normativa uniforme y en el seguimiento presupuestario por conceptos de gasto, etc., que va acompañada del desarrollo de controles de segundo orden basados esencialmente en la estandarización y evaluación de resultados. Aunque los elementos esenciales del control y gestión de los *inputs* se mantienen, los gestores públicos están ahora sometidos en mayor medida a nuevos sistemas de evaluación y rendición de cuentas por resultados.

Estas iniciativas están orientadas a introducir una cultura de resultados y mayor competición en la gestión. El esfuerzo de definición de objetivos (estratégicos y operativos), reflejados en planes "corporativos" y medición de resultados esta dirigida a complementar la visión formalista de los participantes en el presupuesto y la gestión pública (OECD, 1995). Para ello se intenta modificar las relaciones entre las unidades centrales de presupuestos y los departamentos gestores mediante el uso de "contratos" presupuestarios (acuerdos presupuestarios) y los sistemas de exigencia de responsabilidad incorporando la información sobre resultados en el proceso de asignación de recursos (OECD, 1999; Schick, 2001). El presupuesto se considera como un acuerdo de concesión de recursos y autonomía a cambio de aumentar la eficiencia en la gestión. Se pretende aumentar el compromiso del directivo con niveles de productividad predeterminados, además, no en lugar de, del cumplimiento de la legalidad en el proceso de gasto. El sistema de presupuestos por resultados (u objetivos) requiere que la concesión de un aumento de recursos vaya unido a un aumento de los resultados, obtenidos (o previstos). En la medida en que se vaya consolidando el sistema de evaluación y presupuestación por contratos se podrá ir avanzando en la flexibilización de controles tradicionales. Este sistema de presupuestación y control por "contratos de resultados" está en funcionamiento bajo distintos nombres y con alcances diversos según cada país (OCDE, 2001).

Schick proporciona una buena síntesis del modelo de reforma del presupuesto y evaluación del desempeño centrándose en sus tres pilares básicos:

1.- "Gestión flexible": cada agencia recibe una única asignación para los gastos operativos y tiene plena discreción en el gasto de personal, desplazamientos, dietas y otros conceptos de gasto corrientes.

2.- "Contratos de resultados": Los directores de las agencias negocian acuerdos formales con el Gobierno, especificando los resultados en términos de productos y servicios, los recursos que se utilizarán y los medios en los que se basará la evaluación de resultados.

3.- "Presupuesto por resultados": en el proceso de asignación de recursos cada aumento de

recursos concedidos se relacionará expresamente con los incrementos de productividad u otras medidas de resultados.

El modelo de reforma esta claro, pero la puesta en práctica del presupuesto por resultados depende inicialmente del desarrollo del sistema de indicadores de desempeño relevantes para la gestión. Así mismo, su consolidación podría conseguirse con la incorporación y uso de la información sobre resultados en el proceso presupuestario. Sin embargo, estas condiciones no están siendo tan fáciles de cumplir como se esperaba. La información recogida por organismos internacionales muestra que si bien hay un aumento del volumen de indicadores utilizados en la gestión pública, estos son esencialmente en términos de productos (*outputs*) mas que en términos de impacto (*outcomes*). (OECD, 2001).

En el 2000, las tres cuartas partes de una muestra de 25 países de la OCDE analizados incluían sistemáticamente información sobre resultados en la documentación presupuestaria. Sin embargo, en la mayoría de los países, la información sobre los resultados no se revisaban, o se revisaban de manera limitada. Además, la mayoría de los países manejaban resultados de tipo operativo (*outputs*) mas que de tipo finalista o de impacto (*outcomes*).

Algunos países parecen estar avanzando en este sentido. En Australia y Holanda los principales informes financieros se están reestructurando en torno a los *outcomes*. En Canadá, en el Reino Unido y en los EEUU, las agencias tienen que proporcionar informes sobre resultados, tanto sobre *outputs* como *outcomes*, junto con los documentos presupuestarios. Los gestores están sometidos a un sistema de evaluación y rendición de cuentas en los que se revisa el grado de alcance de los objetivos previstos y los recursos utilizados (OECD, 2001). Pero a pesar de todo, incluso en estos países avanzados, la introducción del presupuesto por resultados (*outcomes*) no ha supuesto el abandono de los elementos básicos del control clásico o por resultados operativos (*outputs*).

En gran medida el “nuevo” interés por incorporar información sobre *outcomes* en el presupuesto tiene un alcance y presenta unos problemas similares a los encontrados en la época de los sistemas presupuestarios integrados y la evaluación de programas (Kromann, 2001). La integración del control y evaluación de resultados en el proceso presupuestario presenta dificultades que van más allá de los planteamientos técnicos de estas iniciativas. Las evidencias empíricas así lo corroboran. Las investigaciones realizadas en varios países desarrollados indican que incluso donde se ha reconocido la necesidad y se han hecho importantes esfuerzos para integrar de manera regular y sistemática la evaluación de resultados en la elaboración del presupuesto, su aplicación ha sido débil e infrecuente. Investigaciones recientes se manifiestan en la misma línea. Las dificultades de la implantación del presupuesto por resultados y medición del desempeño han sido subestimadas (Verheijen, 1998.).

La información recientemente generada por organismos internacionales apunta también en la misma dirección. Según la información recogida en la muestra de la OCDE, los países que declaran asignar los recursos en función de los resultados se refieren a la reasignación de recursos dentro de un departamento o programa. La mayoría de los países manifiestan no prestar atención a la necesidad de establecer objetivos en el marco de políticas interdepartamentales, o bien reconocen que se trata de un problema todavía no resuelto. (OECD, 2002). En los últimos años, los países más avanzados de la OCDE reconocen y están incentivando comportamientos de gasto coherentes desde una perspectiva interdepartamental como un nuevo componente de la reforma presupuestaria. Esta perspectiva es de gran importancia para mejorar los resultados finales (*outcomes*) de las políticas públicas.

I.1 LAS DIFICULTADES PARA LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS.

Zapico (2004) se pregunta, ¿Por qué está resultando tan difícil avanzar en esta línea de reforma de la gestión pública después de tantos años de esfuerzos?, ¿Cómo se podría mejorar los sistemas de medición y evaluación de resultados e incluso acercar las funciones de presupuesto y evaluación por resultados?. El especialista señala que la investigación y la literatura al respecto proyectan serias dudas y limitaciones para pensar en consolidar el modelo de reforma simplemente redoblando esfuerzos para su aplicación sin plantear cambios cualitativos tanto en su diseño como en la propia estrategia de reforma.

Un primer paso para responder a estas preguntas es identificar la naturaleza del contexto en el que se desarrolla hoy la gestión pública y los obstáculos que se presentan para diseñar e implantar un nuevo modelo de evaluación del desempeño y presupuesto por resultados.

Es evidente que la gestión publica hoy se lleva a cabo en un marco muy diferente al de hace sólo unas décadas, sin embargo, se siguen proponiendo modelos de reforma de los sistemas de presupuestación y control no actualizados. Hoy día la gestión pública se enfrenta a diversos factores externos de complejidad que también obstaculizan el control y evaluación de sus resultados: la pluralidad de intereses diversos y conflictivos, la incertidumbre respecto a metas y objetivos, la interdependencia entre múltiples organizaciones y niveles de gobierno implicados en programas conexos, la inestabilidad social y cambios económicos imprevistos. Dadas estas características contextuales, los modelos de gestión cada vez mas descentralizados deberían incorporar mayores niveles de creatividad e innovación.

El diseño y uso de medidas de información de resultados en la gestión debe ser coherente con el contexto organizacional, de lo contrario puede provocar comportamientos no deseados, como por ejemplo: modificación de datos y de informes mas que adaptación del estilo de decisión, maquillaje en las cifras presupuestarias, uso formalista, etc. (Mayne y Zapico 1995). Sin embargo, estas dificultades no debieran ser razones suficientes para cesar en los esfuerzos de introducir y desarrollar la evaluación por resultados en la gestión publica, pero si deben implicar la necesidad de replantear algunos de sus componentes. Existe un convencimiento general de que los gestores públicos necesitan herramientas como el presupuesto por resultados y la evaluación de la eficiencia y eficacia. No obstante, es necesario desarrollar modelos para adaptar los sistemas de presupuesto y evaluación por resultados a entornos de incertidumbre. Hay que rediseñar el modelo y la implantación de estos sistemas a entornos complejos. Esto significa adaptar los modelos de evaluación e incluso reconsiderar los conceptos y términos que se utilizan para identificar o distinguir una gestión "sana" con "buenos" resultados.

Lo anterior es importante pues la utilización mecánica de indicadores operativos -*tipo outputs*- tiene como riesgo el que la gestión por resultados no facilite ni fomente ni el desarrollo de los programas ni la innovación organizativa. Un sistema de evaluación y exigencia de responsabilidades basado solo en resultados mas bien operativos y cuantitativos y que no vaya unido a una autentica delegación en la gestión, incluida la autoevaluación y experimentación, no facilita el aprendizaje organizacional. Por el contrario esta iniciativa provoca una aptitud defensiva y auto-justificante sobre lo que se ha conseguido, y un rechazo a la necesidad de mejora. Es necesario descubrir qué tipo de control y evaluación puede estimular y recompensar la experimentación y la innovación para mejorar los programas públicos. (Perrin, 1998).

Entre los problemas y obstáculos para el presupuesto y la evaluación por resultados, se destacan:

- alcance de los indicadores de gestión tradicionales actualmente en uso
- ambigüedad en la definición de los objetivos
- incapacidad para controlar los factores externos
- falta de coordinación entre actores interdependientes
- resistencia y desconfianza
- irrelevancia de objetivos y políticas
- débil influencia en los procesos de decisión y asignación de recursos

Para ello, Zapico (2004), propone un conjunto de condiciones para el adecuado desarrollo de un sistema de evaluación del desempeño y presupuesto por resultados:

1. Condiciones para la Implantación

- a) Voluntad política y apoyo directivo
- b) Necesidad de un marco normativo en el que se establezca una clara distribución de responsabilidades y asignación de competencias.
- c) Desarrollo de la capacidad de planificación y seguimiento en los centros gestores.
- d) Disponibilidad de capacidad de presupuestación y evaluación por resultados.

2. Condiciones para su Consolidación

- a) Introducción de incentivos para la adecuada utilización de los resultados de la evaluación en la asignación de recursos.
- b) Construcción de confianza entre evaluadores y gestores

I.2 CONSIDERACIONES PARA EL DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y PRESUPUESTO POR RESULTADOS

a) Voluntad política y apoyo directivo

Retomando a Zapico (2004), un apoyo político sostenido y visible es fundamental para el inicio del cambio. La credibilidad del programa de reforma para la introducción de la evaluación y presupuestación por resultados dependen de la manera en que tanto el nivel político como el equipo directivo les interese y acepten el valor añadido por el nuevo modelo de control. Tan importante es el apoyo al máximo nivel político como la participación y liderazgo directo ejercido tanto desde los ministerios centrales, como por los directivos en centros gestores al máximo nivel y a nivel intermedio. La introducción y mantenimiento de una cultura a favor del control por resultados no se sostiene por sí misma, en la medida en que no haya apoyo político y liderazgo (OCDE, 1997). El problema no queda resuelto con una legislación que obligue a su implantación e incluso identifique los destinatarios de los informes sobre resultados, sino que además es necesario que exista una demanda real y uso de estos informes en la gestión pública y específicamente en la asignación y uso de los recursos.

Sería irrealista creer que los ministros y altos cargos van a percibir como deseable y evidente la ventajas de la evaluación y gestión por resultados. Por lo tanto es necesario preparar una estrategia que tenga en cuenta los costes y esfuerzos a realizar, en términos de perjudicados y beneficiados por la reforma. Es importante identificar los posibles bloqueos a esta iniciativa e introducir incentivos para fomentar el uso de información por resultados. Los ministerios podrían percibir esta iniciativa como un reto por parte de un departamento central que intenta intensificar el control o imponer sus

criterios en la asignación de recursos por tanto esto debe evitarse. Otros departamentos centrales que no participen en el diseño del modelo elegido podrían percibirla como un intento de quitarles sus competencias en ámbitos relacionados con la evaluación.

En síntesis, el apoyo a nivel político y directivo es clave para el desarrollo de un sistema de evaluación por resultados.

b) Necesidad de un marco normativo en el que se establezca una clara distribución de responsabilidades y asignación de competencias

El marco legal no puede quedar reducido a un mero mandato para la implantación de la evaluación y la tramitación y uso de los informes. También es necesario que se establezca una estructura con división clara y coherente de competencias y funciones, tanto en los centros gestores como en los centros de presupuestos y auditoría.

El reparto de competencias y roles respecto a la evaluación y presupuestación por resultados puede ser diferente (mas o menos descentralizado) según la propia tradición de cada Administración. No existe un modelo ideal de aplicación universal.

Se debe evitar que las unidades responsables de las funciones de formulación, gestión y control de las políticas públicas sufran solapamientos innecesarios, acaparen un exceso de competencias o estén infradotadas en relación a sus responsabilidades. Una asignación de competencias coherente, clara y consensuada entre los departamentos de presupuestos, auditoría y de gestión es fundamental para iniciar con éxito la implantación del control por resultados.

c) Desarrollo de la capacidad de planificación y seguimiento en los centros gestores

El control y evaluación por resultados depende también de que los centros gestores -en el caso peruano, las Unidades Ejecutoras- dispongan de capacidad de planificación y programación económica y financiera. Es necesario que los centros gestores realicen ejercicios de diagnóstico estratégico, que dispongan de procesos de recogida de información y sistemas de mantenimiento y explotación de las bases de datos, con canales y foros para la participación y consulta de manera que proporcionen la información necesaria para la planificación estratégica y programación presupuestaria con niveles aceptables de relevancia, fiabilidad y oportunidad temporal como para permitir su posterior control y evaluación.

El deterioro y debilidad de las conexiones y relaciones interinstitucionales es uno de los factores que explican la falta de coherencia (estructura y clasificación del gasto, coherencia de objetivos, homogeneidad de indicadores, etc.), entre el plan, los presupuestos y los sistemas de control, haciendo inviable la evaluación de los resultados de la gestión.

Actualmente es necesario adaptar los sistemas de planificación y evaluación al contexto de alta interdependencia de las políticas públicas compartidas entre distintos departamentos o niveles de gobierno. La necesidad de interacción entre múltiples organizaciones no depende solo de la coherencia en la distribución de competencias sino además en el buen funcionamiento de los mecanismos e incentivos de colaboración entre departamentos y niveles de gobierno (comisiones interministeriales, convenios intergubernamentales, conferencias sectoriales, protocolos, etc.).

En este sentido la disponibilidad de una masa crítica de directivos y funcionarios profesionales con capacidad y habilidades para programación y gestionar por resultados, es también un requisito

importante. Este grupo de expertos debe estar suficientemente formado y motivado para llevar a cabo las funciones antes mencionadas de planificación y programación. En muchos casos se necesitará disponer de una red de especialistas externos - como el caso chileno - que complementen su conocimiento en campos específicos de las políticas públicas a evaluar. Además este personal debe estar distribuido entre los centros gestores y los centros de control de manera coherente con el reparto de competencias elegido, pero exige de un servicio civil en adecuado funcionamiento.

d) Introducción de incentivos para la adecuada utilización de los resultados de la evaluación en la asignación de recursos.

Si se pretende consolidar un sistema basado en resultados es necesario tener en cuenta el marco de incentivos existente, tanto en la oficina central de presupuesto, en auditoría como en los centros gestores. La implantación de un sistema de evaluación impone también importantes condiciones en el funcionamiento en las propias unidades centrales. Por tanto es fundamental realizar también un diagnóstico sobre tipos y estilos de control y evaluación existente tanto en los departamentos gestores como en departamentos centrales de control y presupuesto.

Pero más allá de las ganancias en eficiencia operativa en la gestión, los criterios de valoración y, por tanto, los incentivos que consciente o inconscientemente se están aplicando con un sistema de evaluación determinado son de crucial importancia para fomentar una gestión pública estratégica y coordinada. Tradicionalmente se eligen y utilizan indicadores de tipo operativo -*tipo outputs*- con clara proyección intra departamental. Actualmente en los países de la OCDE se están haciendo importantes esfuerzos para incorporar a la gestión indicadores más estratégicos -*tipo outcomes*- que reflejan el grado de coherencia y colaboración interdepartamental. Aunque la dificultad de poner en práctica esta idea es innegable ya hay algunos países, como por ejemplo el Reino Unido que la está impulsando en el marco de sus sistemas de presupuestación y control del gasto público. En los últimos años, otros países han seguido una línea similar aunque sin entrar tanto en aspectos interdepartamentales (Diamond, 2003; ILPES, 2003).

e) Construcción de confianza entre evaluadores y gestores.

Una de las principales limitaciones de los sistemas de presupuesto y evaluación por resultados es el déficit de confianza socio organizacional existente entre los centros de gestión y de presupuestación, control y auditoría.

Una larga tradición burocrática ha hecho arraigar una cultura de control y presupuesto que gira entorno a la inspección u orientación negativa en la evaluación de las decisiones del gestor. En gran medida la consolidación de los sistemas de evaluación en la gestión pública depende de romper el círculo vicioso de la crítica a la que se ve obligado a realizar el controlador y la reacción defensiva del gestor auditado. Solo si la relación entre ambos se plantea de manera constructiva en lugar de competitiva, podrá considerarse que la organización evaluada está aprendiendo.

Es necesario también un cambio en el comportamiento organizacional del gestor, quién tendría que percibir los informes de control y sus críticas como parte normal de la gestión pública. Para ello, entre otras condiciones, los informes de control deberían debatirse abiertamente ni ser el resultado de un proceso iterativo de acusación y defensa de naturaleza quasi procesal. La interacción entre gestores y presupuestadores debería basarse en normas de conducta preestablecidas, explícitas o tacitas, que cuenten con un apoyo o consenso amplio que permita la aplicación de compensaciones o de sanciones correspondientes a los comportamientos. La colaboración debe ser interesada y orientada hacia un objetivo común, la utilización de la información por resultados.

I.3 REVISIÓN DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN EL DESARROLLO DE SISTEMAS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO Y PRESUPUESTO POR RESULTADOS : EL CASO DE LOS PAÍSES DE LA OECD

No obstante que las reformas de la gestión en muchos países han caído como meras modas administrativas, existe un grupo de países que no se han quedado solamente en reformas administrativas y organizacionales aparentemente condenadas a morir en el corto plazo, sino que han impulsado una serie de proyectos que tienen como finalidad transformar uno de los mecanismos de acción principales de cualquier gobierno: el presupuesto público. Los procesos de presupuestación han venido apareciendo como un elemento indispensable de las reformas administrativas cuando se quiere dirigir a los gobiernos a actuar con base en la obtención de resultados y no sólo, o principalmente, en el control de recursos y gastos.

En otras palabras, diversos gobiernos han considerado como pieza sustantiva de una reforma integral de la administración pública, la transformación del proceso presupuestal, de uno orientado al control de los gastos a uno orientado a la búsqueda sistemática de resultados específicos.

Los argumentos básicos de los que defienden esta propuesta son bien conocidos. Sostienen que:

- es con base en una reforma al proceso presupuestal que una buena parte de los incentivos y lógicas de comportamiento de los agentes públicos se pueden transformar;
- es el presupuesto y su proceso una guía que los funcionarios públicos tienen para relacionarse entre sí y con los ciudadanos;
- es en la dinámica de construcción del presupuesto que se definen las reglas mínimas de control y desempeño de las agencias gubernamentales.

Por ello, el tránsito de un presupuesto pensado para controlar el gasto y vigilar su aplicación en espacios rígidos de definición programática a un presupuesto dirigido a resultados medibles y observables por la ciudadanía, aparece en diversos países como la pieza clave del éxito de una reforma gerencialista del sector público. Los presupuestos dirigidos a resultados parecen ser una pieza sustantiva del éxito de las reformas administrativas contemporáneas. Sin embargo, el camino no es fácil. Diversas experiencias en el mundo donde se ha implementado este tipo de reformas presupuestales están hoy revalorando y reevaluando sus resultados.

En los países desarrollados, los casos más conocidos son los esfuerzos realizados bajo el manto de la Nueva Gestión Pública en Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, y más recientemente Canadá y los Estados Unidos. Por tanto, pasar revista por estas experiencias es un propósito relevante.

a) Nueva Zelanda

Es a partir de 1984, que el país se ve inmerso en una serie de reformas por medio de un marco legal. El principal órgano responsable del presupuesto es el Ministerio de Finanzas y de éste depende el Departamento de la Tesorería.

Las reformas fueron introducidas en tres fases. En la primera, el gobierno reexamina el papel del Estado en la economía a través de la demarcación de los respectivos papeles del sector público y privado, y resaltando el mercado como guía para la economía, en lugar del modelo de Estado interventor. La segunda fase de la reforma incluye el establecimiento de departamentos del servicio público en empresas autónomas propiedad del Estado -*State-Owned Enterprises Act*. La fase tres, la cual centró las reformas en el núcleo del sector público, se inició en dos partes: la introducción de *the State Sector Act* en 1988, y *the Public Finance Act*, de 1989.

Dichas reformas enfatizaron la creación de incentivos para alcanzar lo que se esperaba de los administradores del sector público, los cuales incluyeron según Scott, 1989:

- Dar mayor responsabilidad a los jefes de departamentos asociado con mayores recompensas y castigos.
- Reducir el control en insumos.
- Poner énfasis en la especificación de outputs, ampliamente definidos.
- Introducir sistemas de información para medir los resultados.

Por medio de estas reformas institucionales se han separado políticas y operaciones, contratos basados en relaciones jerárquicas y rigurosos sistemas de administración por resultados, lo que ha mejorado la rendición de cuentas de los ministerios al Parlamento, de servidores públicos a ministros, y a través de éstos, al Parlamento (Aucoin, 1995).

Dos años después, y como continuación de la *State-Owned Enterprises Act*, se emprendió la reforma de la función pública -Servicio Civil- de Nueva Zelanda. Así, la Ley del Sector Estatal -*State Sector Act*- modificó las condiciones para designar los jefes ejecutivos, redefinió las relaciones y responsabilidades de los jefes ejecutivos frente a los ministerios; y otorgó a los jefes ejecutivos la responsabilidad de la mayor parte de la gestión de personal y financiera, que anteriormente se administraba desde el centro por la *State Services Commission (SSC)* y por la Tesorería.

Esta ley reorganizó el servicio público y cambió las relaciones entre ministros y jefes ejecutivos. Esta Ley reemplazó al jefe permanente en los departamentos del gobierno por jefes ejecutivos, a través de un contrato por tiempo limitado con la posibilidad de renovarlo. El jefe ejecutivo es responsable de la administración del departamento y tiene poderes similares a un empleado del sector privado. Los jefes ejecutivos pasan a ser designados a través de un proceso transparente llevado a cabo por la SSC, considerando la opinión de los ministerios en la asignación.

En ese contexto, *the Public Finance Act (PFA)* fue complemento de *the State Sector Act* en el ámbito de la gestión financiera. Bajo esta Ley se cambió de un control por los insumos (*inputs*) a un mayor énfasis en los resultados por medio de los outputs y outcomes. El énfasis en la gestión financiera pasó del control de inputs a medidas de *output* y *outcomes*. Este cambio da a los jefes ejecutivos una amplia discreción para la selección de los *inputs* que generan los *outputs*. La *PFA* estableció especificaciones ex-ante de *outputs* (bienes y servicios), y concibe el presupuesto y las asignaciones posteriores como "contrato por resultados", el cual especifica la asignación de recursos por la oferta de *outcomes* (Mascarenhas, 1996).

Por su parte, la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994 -*the Fiscal Responsibility Act, FRA*- establece los principios en que deberá sustentarse la política fiscal; norma la publicación de los distintos actos con consecuencias fiscales; y especifica lo que el gobierno deberá publicar en relación con los resultados de su actuación e intenciones y propuestas para el corto y largo plazo. La información financiera debe ser acorde con la práctica contable generalmente aceptada para prever prácticas de manipulación financiera y asegurar el control del gasto público.

¿Qué podemos aprender de esta experiencia?. Que el proceso consta es una serie de reformas institucionales y legales, y donde el éxito está en que el proceso de reformas es ordenado y coherente en el tiempo, es decir, las distintas fases le van dando sentido y sostenibilidad a las reformas. Es preciso destacar que, en primer lugar se define el modelo de estado, es decir el marco en donde funcionarán las reformas y en segundo lugar, se reforma el Servicio Civil, asunto que en general es subestimado en los análisis a pesar que tiene una importancia clave para el éxito de las

reformas de gestión. Luego puede destacarse, la separación de funciones entre la formulación de políticas y la ejecución de programas, o que las agencias ejecutoras cuentan con gran autonomía en el manejo de sus recursos, entre otros.

b) Reino Unido

En la década de los ochenta, y durante el mandato de Margaret Thatcher, la gestión del sector público británico sufrió una serie de reformas que se dieron paulatinamente, las cuales se pueden enmarcar en dos grandes iniciativas: la iniciativa de la Gestión Financiera -*Financial Management Initiative*- en 1982, y el Mejoramiento de la Administración del Gobierno -*Improving Management in Government*- en 1988.

La Iniciativa de la Gestión Financiera (FMI) se promovió como un medio para desarrollar, en cada organización, un sistema en donde los administradores de todos los niveles tuvieran (OCDE, 1997):

- Una clara visión de sus objetivos y un medio para evaluar y, en la medida de lo posible, medir los resultados en relación con esos objetivos.
- Establecer su responsabilidad para hacer el mejor uso de los recursos, incluyendo un escrutinio crítico de los resultados.
- Contar con información (particularmente acerca de los costos), instrucción y con consejo experto para ejercer mejor su responsabilidad.

La FMI contribuyó al mejoramiento del sistema de rendición de cuentas y los métodos de medición de resultados. Sin embargo, se observaron pocos cambios en el comportamiento organizacional, lo que llevó a concluir que las prácticas administrativas no habían cambiado mucho con respecto a las prevalecientes antes de las reformas (OCDE, 1997). Esto condujo a una nueva iniciativa, la denominada Mejorando la Administración en el Gobierno (MAG) que estableció -después de casi una década de reformas- la autonomía de los administrador para dirigir los diferentes servicios públicos. Se consideró necesario que los servicios públicos fueran "tejidos" por los departamentos. Se requería de departamentos pequeños que dirigieran los objetivos, y no grandes departamentos ocupados en administrar y operar programas, como era el caso hasta entonces.

En ese contexto de reforma, cada agencia pública debía contar con un marco normativo (*framework document*, FD) que debía especificar el marco político y de recursos dentro del cual la agencia debía de operar. Los FD eran son negociados por la agencia y su respectivo departamento, con la supervisión de Finanzas. Era parte del proceso de negociación los objetivos a perseguir, las condiciones financieras bajo las cuales iba a operar, las responsabilidades de los jefes ejecutivos, las relaciones institucionales con el respectivo departamento y la delegación de responsabilidad financiera en el jefe ejecutivo (OCDE, 1997). Cuando se introdujo la Iniciativa MAG se crean los diseños para la división de responsabilidad entre la agencia y los departamentos.

Al inicio de las reformas, el papel del Ministerio de Finanzas fue amplio, y se ha ido adaptando con el transcurso de las mismas. Thatcher le permitió a dicho Ministerio convertirse en el centro de la política pero luego, agencias como *Efficiency Unit*, *Next Steps* y *Competing for Quality*, que surgieron en la Iniciativa MAG, cobraron auge como agencias separadas de Finanzas.

En síntesis, las reformas en el Reino Unido han llevado a la modificación del papel que desempeñan los órganos centrales, pasando de un estricto control a una delegación limitada. El marco normativo bajo el cual operan las agencias establece, todavía, un limitado grado de autonomía de la agencia con respecto a los órganos centrales. Existe toda una serie de negociaciones que cubren operaciones rutinarias, lo que ha generado tensiones en las relaciones Ministerio - Agencia.

c) Australia

Fue a fines de la década de los setenta que se inician cambios en la administración del sector público. En 1976 aparece el *Informe Coombs* que señala la necesidad de readaptar el sector público para poder ofrecer eficiente y eficazmente los servicios. Sin embargo, fue hasta 1983, con el *Informe Reid*, que se destacó la necesidad de poner el énfasis en resultados más que en procedimientos (Petrei, 1997). Es pues, a partir de entonces que se plantean cambios en la administración pública, concernientes a la descentralización en la toma de decisiones con respecto a los recursos disponibles.

Desde la implementación del Programa de Mejora de la Gestión Financiera -*Financial Management Improvement Programme, FMIP*- en 1984, se han impulsado iniciativas tendientes a mejorar el marco presupuestario y reglamentario en que funciona el sector público, haciendo su entorno más flexible. Las iniciativas implican, sobre todo, descentralización de la toma de decisiones en materia de asignación de recursos públicos, así como flexibilidad y estabilidad en el manejo de los mismos.

La Tesorería y el Ministerio de Finanzas asumieron las principales responsabilidades. La Tesorería en política económica, monetaria y de impuestos. Finanzas en asesorar al gobierno respecto de las estrategias y prioridades presupuestarias. Las dos organizaciones trabajaron conjuntamente. Estos dos organismos junto al Primer Ministro funcionaron como la parte central que contribuyó a que las decisiones políticas sean implementadas en toda la burocracia.

Las reformas en evaluación del desempeño pueden ser ordenadas en dos grandes iniciativas: el Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera (FMIP) y la Gestión y Presupuestación por Programas (GPP). El FMIP fue diseñado para dirigir actividades administrativas en un ciclo estratégico que involucra fases integradas de planeación, presupuesto y asignación de recursos, implementación y evaluación (Halligan y Power, 1992). El FMIP se enfoca en acuerdos que permiten la descentralización de las decisiones de los gastos corrientes, la flexibilidad de éstos y la realización de reportes por medio de una base contable (OCDE, 1997).

Todas las agencias y departamentos dependientes del presupuesto estuvieron sujetas a los acuerdos de gastos corrientes. Estos permitieron a los administradores disponer del presupuesto, incluyendo los gastos asignados para personal, como ellos lo consideren adecuado, con pocas restricciones en la transferencia entre las partidas. Esta nueva forma de gestionar el presupuesto determinó ahorros de la base presupuestaria de los portafolios para nuevas políticas, a través de un dividendo de eficiencia anual. Esto permitió que los administradores produzcan lo mismo, o más, con menos recursos y reasignar los recursos a nuevos programas.

Por su parte, la Gestión y Presupuestación por Programas (GPP) se enfocó en los acuerdos de eficiencia y eficacia de la actividad (OCDE, 1997). Antes de las reformas presupuestarias, las deliberaciones anuales del Gabinete y del Parlamento se centraban en el año inmediato, ignorando las implicaciones de las decisiones presupuestarias en los años siguientes. Ahora las proyecciones plurianuales pretenden eliminar esta tendencia al tomar decisiones del presupuesto cada año, considerando el impacto del gasto futuro. En ese nuevo contexto, los ministros y administradores reportan a partir de los *outcomes* y *outputs* planeados y de los resultados alcanzados.

Puede concluirse que las reformas llevadas a cabo en Australia permitieron ceder responsabilidad financiera del centro del gobierno a los departamentos; sin embargo, la descentralización ha sido lenta y desigual (OCDE, 1997). El FMIP se enfocó en acuerdos que permitan la descentralización

administrativa de los gastos corrientes; sin embargo, la flexibilidad en el uso de los recursos se dio a partir de una serie de negociaciones entre Finanzas y el Departamento y su Agencia afectada.

Finalmente, se puede afirmar que siendo Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, los casos donde mayores reformas se han dado, aún existen niveles de incertidumbre sobre si las reformas han podido superar los desafíos planteados en gestión por resultados. Por ejemplo, aún no hay una clara separación de funciones entre los Departamentos y las Agencias. A ello, resta incorporar los desafíos y dilemas organizacionales aun presentes en lo que va de la reforma, a los cambios institucionales por ejemplo en materia de servicio civil, al rol de las agencias reguladoras y de auditoria, al grado de autonomía de las organizaciones, etc. (Arellano, 2000).

I.4 ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA EN EL DESARROLLO DE SISTEMAS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO: ARTICULACIÓN CON EL PROCESO PRESUPUESTAL.

Esta sección se basa en Ospina (2001, 2003); ILPES (2003, 2004); Arellano (2000, 2002); Martner (2003); Guzmán (2003) quienes coinciden que la creación de sistemas de evaluación del desempeño en la gestión pública se han convertido en un componente crítico dentro de las propuestas de reforma del sector público.

No obstante ello, la naturaleza de estos esfuerzos en los países latinoamericanos, responde a las particularidades históricas de la región. Por ejemplo, el problema de la calidad de la gestión pública apareció con nitidez y se convirtió en un factor crítico recién en el contexto de las reformas de segunda generación que se dieron después de los ajustes macroeconómicos de los años ochenta y noventa.

Asimismo, el fracaso o éxito de los esfuerzos de evaluación de la gestión pública como un componente clave del proceso de modernización del Estado está directamente relacionado con los problemas de legitimidad y gobernabilidad que enfrentan los países latinoamericanos. Es decir, visto desde esta perspectiva, la evaluación del desempeño y gestión por resultados no es únicamente un problema técnico o gerencial de interés exclusivo de la burocracia, es ante todo, un asunto con fuertes implicancias políticas que concierne tanto a gobernantes como a gobernados.

En este contexto, Martner (2003) se pregunta qué reformas en política presupuestaria son necesarias llevar a cabo para mejorar la gestión pública en América Latina y de esa manera orientarla a resultados. Para lograr ello, postula avanzar en siete áreas secuenciales: 1) reglas macro-fiscales; 2) presupuestación plurianual; 3) técnicas de agregación del presupuesto; 4) relajación de controles internos; 5) contabilidad y gestión sobre base devengado; 6) mecanismos de cuasi-mercado; y 7) evaluación de resultados y convenios de desempeño, haciendo notar que la evaluación de resultados y desempeño sólo tiene sentido si se implementan las reformas anteriores.

En primer lugar, considera que la política fiscal debe considerar un marco plurianual, basado en un horizonte de largo plazo definido sobre la base de un equilibrio estructural. A pesar de los adelantos en materia de programación presupuestaria, las reglas de política fiscal vigentes en muchos países de la región aún tienden a privilegiar las metas de corto plazo, que no superan el ciclo anual y no contienen cláusulas que permitan hacer frente a las situaciones imprevistas que se producen en forma reiterada. La gestión pública debe así combinar un diseño transparente, con reglas que aseguran el control de las finanzas públicas a mediano plazo, y un nuevo régimen de planificación presupuestaria, basado en la asignación plurianual. Estos dos pilares son inseparables; el primero (las reglas fiscales) le otorga factibilidad técnica al segundo (la programación plurianual).

En la actualidad, el proceso de modernización de la administración pública está muy vinculado al modelo de gestión por resultados, lo que supone avanzar simultáneamente en una cierta autonomía en la toma de decisiones de los centros gestores y en la construcción de sistemas apropiados de evaluación. En este marco, los criterios orientadores tienen que ver con la planificación estratégica de organismos públicos, el tipo de vinculación entre la asignación de recursos y el desempeño institucional, la transparencia del accionar del Estado, y como corolario, la búsqueda de cambio en la cultura organizacional de las entidades públicas.

Frente a esto, Martner señala que este proceso no está exento de dificultades serias, pues debe enfrentar obstáculos en las propias deficiencias actuales (pasar de una cultura de procedimientos a una de resultados orientada al usuario), como en las propias limitaciones externas (continuos cambios de política que impiden la emergencia de una estructura orgánica adecuada). El resultado de esto es que cada experiencia es única, donde los factores específicos a cada país impliquen que los instrumentos y procedimientos difieran.

Adicional a ello, la implementación de sistemas de evaluación de la gestión ha perseguido diferentes objetivos en la región. El caso chileno es quizás el que presente mayor coherencia interna. Como se afirma, los distintos mecanismos de evaluación de la gestión pública en Chile surgieron como un esfuerzo tendiente a mejorar la calidad del gasto público.

En otros países el objetivo es menos claro, por ejemplo en Colombia, el sistema apunta a posibilitar una mejor asignación de los recursos públicos, brindar elementos de juicio para el diseño y la ejecución de políticas públicas; y a crear condiciones para una mayor transparencia y un mejor control social del sector público. En Uruguay, el objetivo del sistema es proporcionar una herramienta para la toma de decisiones, que permita mejorar la asignación del gasto público y focalizar la acción en el ciudadano. Y en Costa Rica, el sistema fue concebido como un instrumento para promover la conducción estratégica del gobierno, la rendición de cuentas y, desarrollar capacidades institucionales en materia de gestión presupuestaria.

Frente a esta realidad y con el propósito de aportar conocimientos sobre el papel de la evaluación en el mejoramiento de la gestión pública, el CLAD desde el año 2001, ha venido impulsando investigaciones sobre la aplicación de esta herramienta en América Latina. Los primeros estudios fueron las experiencias del Sistema de Control de Gestión de Chile; el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) de Colombia; el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) de Costa Rica; y el Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados (SEV) de Uruguay. Posteriormente, en el año 2004, se agregó la experiencia Argentina orientada a desarrollar sistemas de evaluación de resultados. En la actualidad, el CLAD ha iniciado nuevos estudios para ofrecer un panorama completo de la región. A tales efectos, se contará con investigaciones sobre el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública de Bolivia; el Sistema de Monitoreo de las Metas Presidenciales y el Sistema de Monitoreo de los Programas del Plan Plurianual de Brasil; y el Sistema de Evaluación del Desempeño de México.

El objetivo principal de todos los estudios es aportar conocimientos sobre el papel que juega de la evaluación del desempeño en el mejoramiento de la gestión pública. En particular, los estudios buscan identificar áreas críticas que influyen en el diseño e implementación de la evaluación de la gestión pública orientada a resultados. Nosotros revisaremos el caso de Chile y Colombia.

Los dos países han desarrollado un conjunto de actividades que demuestran su compromiso con la agenda de promover una gestión pública orientada a resultados y con su prioridad para montar

sistemas de medición de estos resultados. Sin embargo, es posible sugerir, que la localización institucional de cada esfuerzo, por sí misma, determinó la dirección y el abordaje de muchos de los detalles de su diseño e implementación. En el caso colombiano, desde un principio el énfasis se pone en la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión que contribuya al proceso de modernización del Estado. Ello guía las decisiones, que son tomadas desde una organización de carácter técnico más que político. En el caso chileno, el énfasis se pone en la creación de un programa sistemático de modernización de la gestión pública, cuyas múltiples iniciativas incluyen acuerdos institucionales que requieren un fuerte componente de evaluación del desempeño. Ello guía las decisiones tomadas conjuntamente por dos organizaciones, una de carácter más político y la otra con orientación más técnica.

El diseño colombiano refleja un énfasis en el nivel más macro de la evaluación, el nivel de los programas y políticas de gobierno. En este sentido, el sistema surge como una política de arriba hacia abajo, donde la lógica es impuesta desde la Planeación Nacional hacia las organizaciones y funcionarios. Por tanto, el sistema está integrado verticalmente solamente hacia arriba (al articular el problema del desempeño organizacional con el de las políticas públicas), pero carece de un grado importante de integración hacia abajo (ignorando el nivel micro de la evaluación del personal). Por el contrario, en el caso chileno, la atención hacia la medición de los resultados de la gestión parece haberse puesto desde un comienzo en los niveles micro y meso, o sea en la evaluación del desempeño individual y organizacional. Este énfasis, se ve reflejado en la manera como el sistema de medición de la gestión pública en Chile está jalónado por la agenda de mejorar la administración pública (como parte del esfuerzo de modernización), más que por la agenda para evaluar las políticas de gobierno. Por ejemplo, los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) son compromisos institucionales para que un servicio público genere un esfuerzo por aumentar cualitativa o cuantitativamente respecto de los resultados históricos o para innovar hacia nuevos logros. Los PMG están basados en un sistema de medición de indicadores para documentar el cumplimiento de los compromisos. En este sentido, en Chile existe un sistema de medición de la gestión, pero no existe un sistema nacional de evaluación.

Dicho lo anterior, el 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 éstos, 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, mas 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.

En el caso de Colombia, un mandato constitucional es el punto de partida para organizar un sistema de alcance nacional, una entidad técnica altamente especializada e independiente del Presidente asume el liderazgo y diseña un sistema de evaluación flexible, en teoría. Sin embargo, en la práctica, a pesar de ser un mandato legal y a pesar de la excelencia del modelo en el papel, no se crearon los mecanismos formales ni existían los incentivos políticos para garantizar el uso del Plan Indicativo en las entidades, ni se dieron tampoco las condiciones para involucrar seriamente en el proceso a la alta gerencia de las entidades ni a los ministros de cada ramo. En contraste, en Chile el ejecutivo crea un conjunto de indicadores de gestión insertados dentro de una estrategia articulada de modernización. En este país, el mandato legal se da después de la experimentación inicial,

utilizando un proceso voluntario incentivado por acuerdos y convenios que involucran a la alta gerencia de cada entidad de una manera personal; una organización técnica también ayuda a empujar el proceso, la DIPRES del Ministerio de Hacienda. En Chile, además, el proceso de integración solamente ocurre después de que el sistema parece funcionar en la práctica en cada organización que voluntariamente se ha acogido a las iniciativas.

El contraste entre los dos casos es muy interesante en términos del tipo de sistema que resultó a partir de cada proceso. En ambos casos es posible encontrar una fuerte influencia de los principios de la Nueva Gestión Pública, pero con resultados bastante disímiles. En Colombia emerge un sistema nacional de evaluación que tiene una gran coherencia y sofisticación teórica, como producto de un esfuerzo de conceptualización prolongado y liderado por un equipo multidisciplinario de expertos ubicados en la entidad técnica. En contraste, en Chile el esfuerzo se basó en una aplicación pragmática de las técnicas de administración privada aplicadas al sector público con miras a modernizar sus instituciones, y en un proceso de conceptualización rápido. El resultado es un sistema de medición articulado a un programa de modernización y no un sistema nacional de evaluación porque carece de herramientas que permitan establecer comparaciones precisas entre el desempeño de las distintas entidades y porque no está referido directamente al problema del desempeño de las políticas públicas. En Chile, la evaluación busca mejorar las organizaciones públicas y el desempeño de sus empleados, independientemente de los contenidos de los programas de gobierno. El gran desafío en el caso chileno estará en la etapa que sigue, en el esfuerzo de integración y unificación de las estrategias y herramientas de evaluación.

Finalmente, si se desea analizar otros países, se cuenta con algunos estudios recientes para Argentina (Zaltsman, 2004; Dellasante, 2003); México (Mejía ,2004; Nolasco, 2003); Uruguay (Berreta, 2004); Brasil (Falcao, 2004) y Chile (Guzmán, 2003).

II. ANÁLISIS DE LOS ALCANCES Y LIMITACIONES DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO DESARROLLADOS POR LA DNPP EN EL MARCO DE LA DIRECTIVA N° 019-2004-EF

La implementación de acciones encaminadas a conseguir una gestión orientada a resultados es algo relativamente nuevo en el Perú, por lo que durante el desarrollo de dichas acciones, la propia dinámica y experiencia que se genera son importantes para mejorar la administración pública. La importancia del control de gestión sobre los programas y una permanente búsqueda por incrementar la productividad en el uso de los recursos públicos, no sólo se sustenta en la escasez de los mismos, sino también en el derecho que ostentan los ciudadanos, como contribuyentes y usuarios de los servicios públicos a conocer el destino e impacto de dichos recursos.

En esta situación, resulta necesario diseñar instrumentos de medición de los resultados obtenidos por los programas que conforman el gasto público a fin de avanzar hacia una cultura de programación multianual y de gestión por resultados que contribuirá en la mejora de la ejecución del gasto público y sus niveles de economía, eficiencia, calidad y eficacia.

La medición del desempeño implica la determinación de elementos mensurables, cuantitativa y cualitativamente, relacionados con el logro de los propósitos de la administración pública así como la determinación de expectativas sobre ellos. La evaluación del desempeño, por su parte, incluye elementos de respuesta a las interrogantes sobre cómo ha sido el desempeño, en qué medida y en qué condiciones se cumplieron los objetivos inicialmente establecidos.

II.1 ANTECEDENTES

Los indicadores de desempeño y evaluación del gasto público, está inserto en la nueva corriente de gestión pública denominada Nueva Gerencia Pública, que promueve el desarrollo de instrumentos de política que orienten el accionar del Estado hacia el logro de resultados.

En este contexto, han sido diversas las iniciativas de diferentes instancias del Estado, y desde el propio Viceministerio de Hacienda, a través de instrumentos de política como los Convenios de Administración por Resultados, el Planeamiento Concertado, la Programación Participativa del Presupuesto, entre otras, para hacer menos rígida la gestión presupuestaria en los pliegos y orientar el gasto público a resultados.

Lo anterior queda plasmado en el artículo 9º de la Ley N° 28128, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004, que dispone que la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP) norma el inicio del registro, la periodicidad, mecanismos de información y demás aspectos relacionados para la adecuada y progresiva implementación de un sistema de seguimiento y evaluación del gasto público a nivel nacional.

En este marco, la DNPP elabora una directiva que da inicio a una primera parte de la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público que consiste en la formulación y definición de Indicadores de Desempeño que permitan medir y evaluar la calidad de la gestión del sector público peruano.

Esta directiva tiene como propósito normar la parte inicial del Sistema, específicamente el registro de información de base, constituida por Indicadores de Desempeño a nivel de las principales actividades y proyectos que se ejecutan de acuerdo a los lineamientos establecidos en el

planeamiento estratégico institucional. Posteriormente, y sobre la base de un conjunto de indicadores de desempeño, adecuadamente formulados y que provean información relevante sobre la gestión y política públicas, se establecerán lineamientos para el registro de su ejecución así como para la evaluación del desempeño tanto institucional como de lineamientos de política.

Con esta medida se espera iniciar la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación del gasto público por resultados, que provea información sobre qué exactamente está logrando el Estado a través del presupuesto público y de qué manera en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad lo está haciendo. Ello permitiría realizar mejoras en la manera en que se asignan y ejecutan los recursos públicos orientándolos hacia el logro de resultados.

Sin embargo, para que el proceso de implementación opere se requiere de un nivel de coordinación con otras instancias del Estado, es por ello que como parte del proceso se han efectuado las coordinaciones pertinentes con la Dirección General de Programación Multianual y la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas; y la Presidencia del Consejo de Ministros y la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales y el Consejo Nacional de Descentralización.

II.2 LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO Y SU NORMATIVIDAD (DIRECTIVA N° 019-2004-EF/76)

En noviembre de 2004, en el marco de lo establecido por la Ley de Presupuesto 2004, la DNPP emitió la Directiva N° 019-2004-EF/76.01 para el registro de información de inicio para la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP). El objetivo de la mencionada norma es establecer los lineamientos técnicos para el inicio del registro de la información que permita la adecuada y progresiva implementación del SSEGP a nivel nacional.

La base legal para la aplicación de la presente norma se sujetó en el siguiente marco legal: Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público (Ley N° 28112), Ley de Gestión Presupuestaria del Estado (Ley N° 27209), Ley de Presupuesto del Sector Público 2004 (Ley N° 28128), Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, Decreto Legislativo N° 183 y Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas.

Esta norma define y establece las características básicas del sistema de seguimiento y evaluación del gasto. Considera que el seguimiento del Gasto Público es el ejercicio de la supervisión adecuada, mediante indicadores de desempeño, de la ejecución del gasto público, con el propósito de realizar los ajustes necesarios para mejorar la eficiencia, eficacia, economía y calidad con que se realiza. Por su parte, señala que la evaluación del gasto público consiste en la estimación o cálculo del nivel, valor y/o logros de la gestión, con el propósito de proveer información adecuada sobre el gasto público, así como realizar los correctivos necesarios tanto en la asignación como en la ejecución de los recursos públicos.

De acuerdo a la norma, las características que debe perseguir el sistema de evaluación del gasto público son:

- Objetividad: Los resultados deben responder al análisis de hechos sustentados en información fehaciente.
- Independencia: No deben existir vínculos directos entre el evaluador y el evaluado.
- Oportunidad: Los resultados deben estar disponibles para la toma de decisiones, principalmente durante el proceso presupuestario de programación y formulación.

- Publicidad: Los resultados son públicos y deben estar a disposición de la ciudadanía en los medios que correspondan.

Así también, entre los tipos de evaluación del gasto que se pueden realizar, se señala:

- Evaluación a nivel de políticas, la cual consiste en la evaluación de los avances en las líneas de acción del Estado tanto a nivel de diseño, implementación, resultados e impacto logrados.
- Evaluación Institucional, la cual comprende la evaluación de los logros y resultados alcanzados por los pliegos presupuestarios y sus respectivas unidades ejecutoras.

II.3 LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO: CARACTERÍSTICAS Y REGISTRO

Los indicadores de desempeño son instrumentos para especificar la cantidad o calidad del avance o logro de determinadas metas u objetivos y/o las características de la gestión institucional en el avance o logro de las metas y objetivos.

Para el caso del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, se identifican dos tipos de indicadores:

- Indicadores para la medición del desempeño: asociados al diseño de las acciones a implementar en términos de insumos a utilizar, productos a obtener, resultados a alcanzar e impacto a generar (IPRI) y;
- Indicadores para la evaluación del desempeño: asociados a la gestión de las acciones. Miden los niveles de eficiencia, economía, eficacia y calidad (EEEC) con que se ejecuta la acción pública.

Las características que deben presentar de los Indicadores de Desempeño son:

- Pertinencia: deben ser representativos de los propósitos esenciales de la acción, actividad, proyecto, objetivo estratégico, entre otros.
- Independencia: los valores a alcanzar deben ser explicados básicamente por el desempeño interno de la institución.
- Economía: La recolección y/o cálculo de la información de los valores alcanzados debe ser realizado al menor costo posible.
- Publicidad: los indicadores deben ser difundidos tanto al interior de la institución como fuera de ella.
- Participación: su formulación debe ser conocida previamente por los que están involucrados en la ejecución de las acciones. En la medida de lo posible, debe ser el resultado de las deliberaciones al interior de la entidad.
- Comparables: deben estar asociados a acciones, actividades y proyectos comparables de año a año.
- Medibles: deben ser factibles de ser calculados para los períodos que se utilizan.

Las características que deben presentar los indicadores a pesar que entrañan bastante sentido común, son un aspecto clave para el éxito de la medición del desempeño, puesto que son en suma los criterios prácticos para la construcción de indicadores.

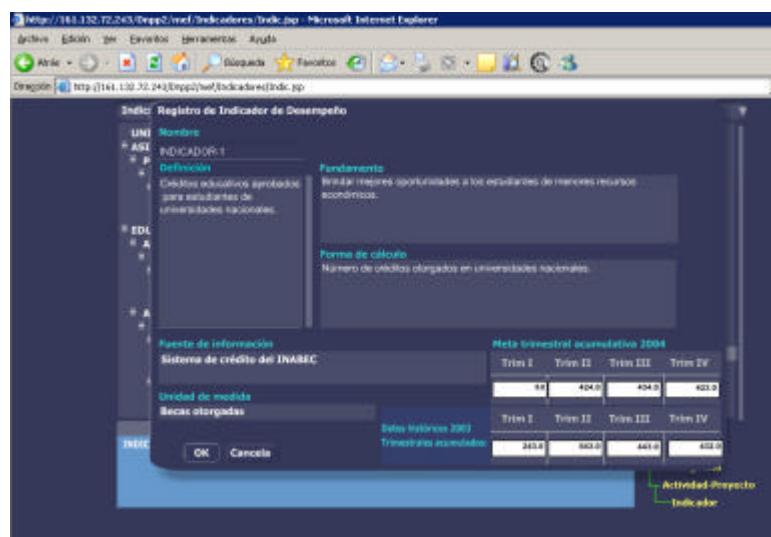
Dado que el indicador es sólo un instrumento que apoya la evaluación, su calidad y provecho para este fin estará condicionada por la claridad y pertinencia del indicador. Las experiencias

de países de la OCDE y de América Latina han identificado al menos diez criterios que preferentemente deben cumplir los indicadores de desempeño. En el diseño del sistema de indicadores para el Perú no se han relevado los criterios de simplicidad, confiabilidad estadística y de no-redundancia.

La mayor parte de los criterios son de sentido común, pero la generación en forma participativa es consustancial al éxito de la implementación y merece un comentario aparte. En muchos países durante la formulación presupuestaria se detecta un divorcio al interior de las instituciones entre los funcionarios responsables de la unidad de presupuestos y las unidades operativas, o entre éstas y la unidad de planificación. Si esta situación se reproduce en el proceso de construcción de indicadores, estos no reflejarán cabalmente el desempeño de la institución, produciéndose un sesgo operativo, presupuestario o de planes(ILPES, 2003).

En cuanto al registro de información sobre indicadores de desempeño para la conformación del Sistema de Seguimiento y Evaluación se ha realizado de la siguiente manera, las Unidades Ejecutoras han registrado los indicadores propuestos a través de un aplicativo informático (*software*) en plataforma internet desarrollado en forma ad-hoc por la DNPP para este fin. Dado que el ingreso es *on-line*, personal de la DNPP verifica el ingreso y registro de dichas propuestas, luego la misma Dirección consolida toda la información y la remite al sector respectivo. Asimismo, esta información debe ser remitida a los órganos del Ministerio de Economía y Finanzas (Dirección General de Programación Multianual y Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales) que se encuentran involucrados en este proceso; al Consejo Nacional de Descentralización y a la Presidencia del Consejo de Ministros, para su conocimiento y revisión.

Aplicativo Informático de la DNPP



La información que en la actualidad se considera para cada uno de los indicadores propuestos, y que debe ser llenadas por las unidades ejecutoras, está constituida por:

- Nombre de indicador
- Unidad de medida
- Fórmula de cálculo
- Medio de Verificación
- Valor trimestral (acumulativo) alcanzado 2003, 2004 y 2005

II.4 EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN: LA PRIMERA ETAPA

Según la directiva de la DNPP, el proceso de implementación del sistema de indicadores de desempeño se realizará en tres etapas. La implementación de esta primera etapa se inició a fines del año 2004 con la elaboración de los Indicadores de Desempeño y con el posterior registro de la información correspondiente a las unidades ejecutoras del Gobierno Nacional.

Para estos efectos, las Unidades Ejecutoras, en coordinación con las Oficinas de Planeamiento y de Presupuesto, o las que hagan sus veces, en el Pliego respectivo, proponen indicadores respecto de las principales Actividades y Proyectos que desarrollan en función de las prioridades establecidas en el Plan Estratégico Institucional, debiendo señalarse un solo indicador por cada una de tales Actividades o Proyectos.

A diferencia de las experiencias anteriores, en los que la implementación se pretendió hacer de manera universal, y a todo nivel de gobierno, esta directiva planteó una estrategia gradual y progresiva para su desarrollo.

La implementación de la primera fase se inició con el desarrollo de propuestas de indicadores de desempeño por parte de las unidades ejecutoras del nivel de gobierno nacional. Los indicadores se planteaban para cada una de las actividades y proyectos principales que realizase la entidad. Una vez la Unidad Ejecutora haya considerado los respectivos indicadores, las propuestas de los mismos se han remitido a la Dirección Nacional del Presupuesto Público a través del Aplicativo Informático que se puede acceder a través de la página Web del Ministerio en la sección correspondiente a la Dirección Nacional del Presupuesto Público. Posterior a ello, se sostuvieron reuniones de trabajo de afinamiento técnico, pues, como es usual en una etapa de aprendizaje se continuaron arrastrando las deficiencias detectadas en los planes estratégicos institucionales.

Como resultado de este proceso, la DNPP recibió un registro de indicadores superior a los 1300. Durante los meses de febrero y marzo 2005, conscientes de la dificultades evidenciadas en cuanto a la cantidad y calidad de estos indicadores, la DNPP una serie de reuniones con los pliegos presupuestarios con el propósito de realizar un análisis y priorización de actividades y de esa manera acotar el número de indicadores y mejorar la calidad de los mismos. Actualmente, los pliegos y la DNPP han llegado a acuerdos sobre los indicadores que servirán de base para el seguimiento de su gestión, a la fecha se cuenta con registro de información para 590 indicadores.

II.5 LA DEPURACIÓN Y VALIDACIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

La norma considera que todas las Unidades Ejecutoras participantes cuenten como mínimo con un indicador de desempeño para cada una de las actividades y proyectos principales. Sin embargo, lo anterior es un objetivo deseable por lo que no es necesario que se reflejen el 100% de las actividades, basta con las principales, aquellas que están directamente vinculadas a la misión -"la razón de ser"- de la entidad.

Para lograr un nivel adecuado de indicadores, se propusieron unos criterios para la reducción del número de indicadores de desempeño. Estos fueron incluir sólo las unidades ejecutoras relevantes de cada Pliego, acotar la formulación de indicadores a las actividades y proyectos principales tengan continuidad en el tiempo.

Para la validación de los indicadores, se pone en operación los criterios de pertinencia, independencia, economía, comparabilidad y medición.

Respecto de la pertinencia, el propósito era que los indicadores reflejen el desempeño de la Unidad Ejecutora y el cumplimiento de sus objetivos institucionales. Este criterio es clave pues permite revisar que las actividades reflejen el accionar de la entidad en relación a su misión.

Respecto de la independencia, es importante verificar que para la medición del indicador no existan factores externos al desempeño de la Unidad Ejecutora. Se buscó que los indicadores fueran lo suficientemente específicos a lo que se pretendía medir y que sus valores representen solamente el desempeño de la Unidad Ejecutora.

En relación a la comparabilidad, fue importante revisar que los indicadores fueran susceptibles de ser medidos en períodos de más de un año. La idea fue poder hacer un real seguimiento al desempeño de las entidades y para ello, como es sabido, se requiere evaluar comparativamente varios años. Esto determinó que se elaboren indicadores para las actividades y proyectos que tengan duración mayor a un año.

En cuanto a la capacidad de ser medibles, se señaló que los indicadores propuestos deberían de ser factibles de ser medidos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, y que ello no sea una labor compleja ni costosa. Esto que parece ser de sentido común, es un aspecto relevante puesto que muchas Unidades Ejecutoras definen sus indicadores sin evaluar previamente la factibilidad de que ellos sean medibles. Por ejemplo, podemos encontrarnos indicadores que refieren a "reforma del sector", "eficacia en el control", "mejora de la gestión institucional", etc.

Esta labor permitió que se den mejoras en la formulación de los indicadores. En cuanto a las mejoras en la calidad de los indicadores, a manera de ejemplo, podemos señalar:

- Pliego: Jurado Nacional de Elecciones
 - Actividad: Gestión Electoral
 - Indicador Anterior: Recursos Impugnativos Resueltos
 - Indicador Actual: (N° de Recursos Impugnativos Resueltos) / (N° Recursos Impugnativos Resueltos Apelados)
- Pliego: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
 - Actividad: Desarrollo del Mercado de Trabajo
 - Indicador Anterior: Personas colocadas en un puesto de trabajo
 - Indicador Actual: (N° de personas colocadas) / (N° de vacantes) * 100
- Pliego: Consejo Supremo de Justicia Militar
 - Actividad: Evaluación y Procesamiento de Expedientes
 - Indicador Anterior: Expedientes / Causas Resueltas o Sentenciadas
 - Indicador Actual: (N° de causas resueltas en primera instancia dentro de los plazos normativos) / (N° total de causas resueltas en primera instancia)

Contar con indicadores de calidad que sean significativos a la gestión de los pliegos y unidades ejecutoras permitirá contar con información valiosa y actualizada para una adecuada

presupuestación por programas y posterior evaluación por resultados. A continuación, a manera de ejemplo, se muestran un grupo de indicadores de desempeño trabajados y afinados entre la DNPP y sus respectivos pliegos y unidades ejecutoras.

Muestra de Indicadores elaborados entre la DNPP, pliegos y unidades ejecutoras

UNIDAD EJECUTORA	ACTIVIDAD / PROYECTO	DEFINICIÓN DEL INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA
CONSEJO NACIONAL DE CAMELIDOS SUDAMERICANOS	Promover, normar y supervisar la protección, conservación, manejo y aprovechamiento de los camélidos silvestres	Volumen de fibra de vicuña comercializada procedente de unidades de manejo sostenible, promocionadas por el CONACS.	Kilo
COMISIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES - PROMPEX	Apoyo al Desarrollo de Mercados	Exportaciones de empresas asistidas	Dólares Americanos
DEFENSORIA DEL PUEBLO	Conducción y Orientación Superior	Eficiencia en la atención de quejas y petitorios.	Porcentaje
MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS	Electrificación rural	Longitud de las líneas primarias	Kilómetros
PROGRAMA NACIONAL WAWA WASI	Fortalecimiento de la Atención al menor de tres años	Atención integral a niños entre 06 meses y cuatro años en situación de riesgo, provenientes de familias pobres y de extrema pobreza.	Nº de atenciones otorgadas
PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA ALIMENTARIA - PRONAA	Otras Acciones Nutricionales y de Asistencia Solidaria	Raciones promedio de alimentos adquiridos para niños y niñas de los programas Otras Acciones Nutricionales y Asistencia Solidaria	Ración
CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ	Atención de emergencias	Porcentaje de Emergencias Atendidas	Porcentaje
SEGURO INTEGRAL DE SALUD - SIS	Atención Madre – Niño	Cobertura de aplicación FESE a nuevas afiliaciones y reafiliaciones en planes A y C	Porcentaje
PROVIAS NACIONAL	Rehabilitación de Carreteras	Rehabilitación y Mejoramiento de carreteras de categoría nacional.	Kilómetros
PROVIAS DEPARTAMENTAL	Conservación de Carreteras	Carreteras de categoría departamental conservadas.	Kilómetros
PROVIAS RURAL	Mantenimiento de Caminos Rurales	Caminos Rurales mantenidos	Kilómetros
PROVIAS RURAL	Transferencia financiera a Gobiernos Locales	Transferencia de la gestión de caminos rurales a los gobiernos regionales y locales.	Kilómetros

Fuente: DNPP-MEF

En cuanto a los desafíos que, en materia de indicadores de desempeño quedan pendientes podemos señalar, que se necesita aún de mucho empuje para institucionalizar la medición del desempeño como proceso básico del accionar del Estado. Recordemos que en el caso chileno, ellos iniciaron su proceso en 1994 y sólo en el año 2000 consideraron tener ya desarrollado un sistema de indicadores. La institucionalización de la medición es un tema clave en la reforma puesto que, unos de los mayores desafíos está en lograr transformar en la burocracia, el método tradicional de evaluación de metas físicas y financieras a evaluación por resultados.

Si bien el esquema conceptual de esta norma para la formulación y registro de indicadores de desempeño es consistente, y se enmarca en lo que la teoría y experiencia internacional indica, el desafío para establecer niveles de correspondencia según tipo de indicador y según tipo de categoría funcional-programática e institucional está recién por darse y exigirá sin duda alguna, mucho esfuerzo por parte de los diferentes pliegos presupuestales pero sobre todo, para el Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección Nacional de Presupuesto como entes organizadores y coordinadores del sistema.

II.6 PRIMEROS RESULTADOS: DE LA INFORMACIÓN RECIBIDA DE LAS UNIDADES EJECUTORAS

De los primeros resultados obtenidos del proceso antes detallado, el mismo contiene aún una serie de limitaciones, se espera obtener lecciones y así superar progresivamente la calidad y utilidad de los indicadores de desempeño. Aquí presentamos, el avance logrado en la definición de un conjunto de indicadores para la medición del desempeño, que permitirán realizar en un futuro próximo el seguimiento y evaluación de las acciones que se ejecutan a través del gasto público

Los indicadores se han formulado a partir de la Unidades Ejecutoras, encargadas del seguimiento de las acciones permanentes y temporales a cargo de las Unidades Operativas. En tal sentido, en este nivel, el seguimiento y evaluación del desempeño recae fundamentalmente sobre los indicadores de insumo y de producto, y por tanto, en el análisis de la economía y eficiencia alcanzados. En un segundo nivel se encuentran los Pliegos Presupuestarios, que también han participado del proceso, ellos tienen a su cargo el seguimiento de los objetivos estratégicos con los cuales se asocian las acciones que desarrollan las distintas Unidades Ejecutoras que lo conforman. Por esta razón, en este nivel, el énfasis del seguimiento y evaluación se da a partir del análisis de los indicadores de producto y de resultado y por ende, en el análisis de los indicadores de eficiencia y eficacia.

En el caso peruano, en la actualidad existen a nivel del gobierno nacional alrededor de 240 unidades ejecutoras, de ese total a la fecha han registrado información sobre indicadores 125 unidades ejecutoras. Entre las ausentes figuran las que dependen del Ministerio de Educación, que aún no han reportado. Así también el sector defensa si bien ha reportado indicadores se ha ceñido a enviar un solo indicador por unidad ejecutora.

Por lo contrario, los pliegos presupuestales que mas han participado en este proceso son las unidades ejecutoras correspondientes al Sector Salud. Ellas en total, han propuesto alrededor de 160 indicadores. Otro grupo de pliegos que han participado en forma importante son las universidades nacionales, todas han alcanzado sus indicadores respectivos

A la fecha, el sistema de información reporta 594 indicadores de desempeño, los mismos que han sido depurados ya que cuentan con toda la información solicitada. A pesar que aún restan Unidades que deben señalar sus indicadores, este número no deja de ser importante y muestra que la iniciativa impulsada por la DNPP fue recibida y apoyada por los distintos sectores. Como se mencionó, ha sido el Ministerio de Salud que ha proporcionado mayor número de indicadores, con 93, de ahí vienen entidades correspondientes al Ministerio de Agricultura, Vivienda, Universidades, cada una proporcionando entre 10 y 20 indicadores cada una. La mitad de las Unidades Ejecutoras (60 de ellas) han reportado entre 2 y 5 indicadores cada uno mientras que una cuarta parte se ha limitado a responder a la iniciativa consignando un solo indicador. Si bien como parte del proceso ha habido una etapa de depuración y validación, aún se requiere revisar este grado de variabilidad en el número de indicadores.

Sin embargo, según la información proporcionada por la DNPP, esto se debe a que dada la enorme cantidad de información generada sobre indicadores y vista la complejidad de su manejo, se optó por un esquema simplificado que consistía en asegurar que solo se defina un indicador por cada una de las actividades y proyectos seleccionados y; solo incluir a las Unidades Ejecutoras principales dentro de cada Pliego; es decir, aquellas vinculadas a sus acciones principales, es decir, enfatizar la medición en las áreas operativas, antes que las administrativas o de asesoría

De otro lado, de los 594 indicadores revisados se puede afirmar que todos cuentan con información detallada sobre su descripción, fundamento, forma de calculo, unidad de medida y medio de verificación (ver Anexo). Sin embargo, resta aún por hacer la clasificación de los indicadores. Este es un próximo paso importante y para ello se requiere trabajar en la clasificación de indicador por indicador según se trate de un insumo, producto o resultado; o si se trata de un indicador de eficiencia o eficacia por ejemplo. Este esfuerzo es importante pues se debe establecer con claridad y precisión, además de hacerlo en coordinación con los pliegos y unidades ejecutoras respectivas. Además por que ello demanda y exige un trabajo multidisciplinario que va más allá de lo que el Ministerio de Economía y Finanzas puede realizar por sí sólo.

Con esa información lograda, se podrá procesar información y obtener reportes y cuadros de salida como en la actualidad lo realiza la Dirección de Presupuestos de Chile, permitiendo obtener estadísticas y clasificación de indicadores por funciones (generales, sociales y económicas) o por categorías (insumo, productos o resultados) o por criterios de evaluación (economía, eficiencia y eficacia). Para ello se requiere que esta iniciativa que el MEF y al DNPP han impulsado siga contando con el apoyo necesario y que se promueva y fortalezca el trabajo coordinado con los respectivos pliegos y unidades ejecutoras.

III. LECCIONES APRENDIDAS EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO ENTRE LA DNPP Y LOS PLIEGOS PRESUPUESTARIOS

Las experiencias e iniciativas sobre formulación de indicadores de desempeño en el Perú se remontan desde mediados de los noventa. Podemos mencionar los esfuerzos que se hicieron desde la Presidencia del Consejo de Ministros, sin embargo, fue el Ministerio de Economía y Finanzas, el que a fines de la década introduce el Planeamiento Estratégico Sectorial Multianual, marco en el cual se desarrollaron indicadores de desempeño (sectorial e institucional) para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos estratégicos de dichos planes.

Es preciso reconocer esta iniciativa de formulación de indicadores porque fue la primera vez que se hizo a nivel generalizado y estandarizado en la administración pública peruana. Los Planes Sectoriales Multianuales (PESEM) fueron concebidos como el primero de los ejes de acción para el desarrollo de un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP).

Período 2000-2003²

Durante este periodo, el esfuerzo y la discusión se orientó a establecer las diferentes categorías de indicadores y su aplicación tanto a nivel de política como de gestión pública. De un lado, se comenzó a diferenciar Indicadores Sectoriales para la medición y evaluación de las políticas públicas e; Indicadores Institucionales para el seguimiento y evaluación de la gestión pública. Asimismo, se dieron avances en diferenciar indicadores para la medición del desempeño e indicadores para la evaluación del desempeño.

En lo que se refiere a indicadores para la medición del desempeño, se llegó a entender como un instrumento de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico. Estos fueron definidos y entendidos como indicadores de insumo, producto, resultado e impacto (IPRI). A continuación se detalla como han sido entendidos desde la Dirección Nacional de Presupuesto:

Insumo: Los recursos utilizados en la generación de productos. Usualmente están expresados en montos de gasto asignado o cantidad de miembros del equipo de trabajo o cantidad de horas laboradas o días.

Producto: Los productos (bienes y servicios) generados, son resultado del procesamiento y transformación de los insumos a través de las distintas actividades. Es importante para medir el desempeño del trabajo interno, pero, por sí mismo, no indica la extensión del progreso respecto al cumplimiento de los objetivos.

Resultado. Evento, suceso o condición que indica el progreso en el logro de los propósitos de los programas. Los resultados pueden medir el alcance de los programas. Pueden reflejar la calidad de los servicios prestados y la satisfacción de los clientes (beneficiarios, consumidores) en los diferentes aspectos de la prestación del servicio.

Impacto. Son aquellos que buscan mostrar los efectos obtenidos sobre un determinado grupo de clientes o población. Usualmente medidos de manera rigurosa y profunda, requiere de una definición precisa del tiempo de la evaluación ya que existen intervenciones cuyo impacto sólo es cuantificable en el largo plazo.

² Shack (2003).

Por su parte, los indicadores para la evaluación del desempeño están referidos al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención. La DNPP con estos indicadores ha buscado responder interrogantes claves sobre cómo se realiza la intervención pública en sus distintas fases, si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que éstos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de un determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar su gestión. Actualmente, es consensual que en la evaluación del desempeño, los criterios sean los de economía, eficiencia, calidad y eficacia (EECE):

Economía. Está referido al logro de los objetivos con un mínimo nivel de recursos utilizados. Estos recursos, son principalmente aquellos del tipo financiero. Evalúa la capacidad para generar y movilizar los recursos financieros adecuadamente.

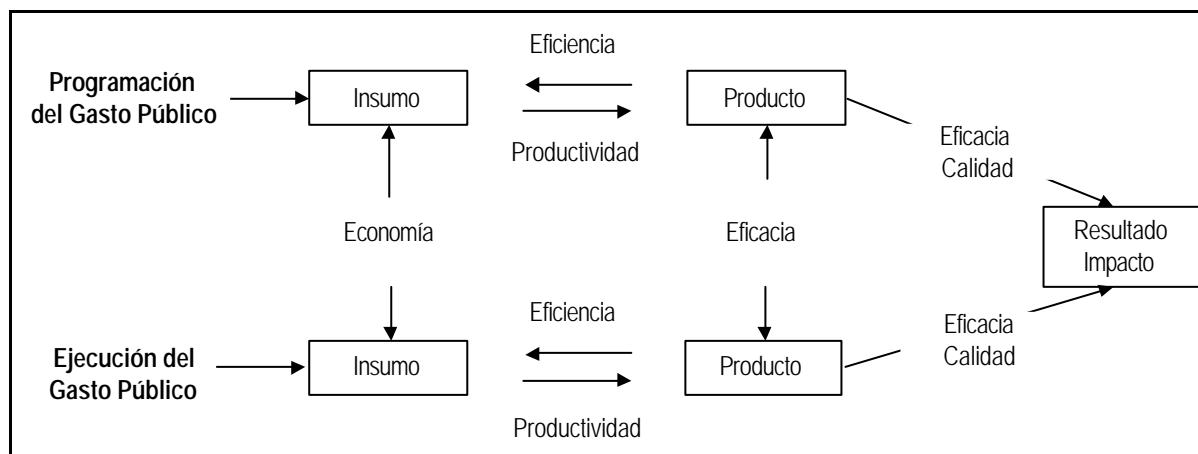
Eficiencia. Está referido a la utilización de una combinación óptima de los recursos (mayormente, no financieros) en el logro de los objetivos. Se define, generalmente, como la tasa entre los insumos y los productos (o resultados) y es usualmente expresada como el número de empleados o nivel de empleados por unidad de producto (o resultado). En cierto modo, equivalente a la eficiencia es la productividad, la misma que describe la tasa entre el nivel o cantidad de productos (o resultados) y los insumos.

Calidad. Entendida como la capacidad para responder en forma rápida y directa a las necesidades de los usuarios. Se refiere a las características de cómo está siendo provisto el producto o servicio, no los resultados del servicio. Otro aspecto relacionado a la calidad es el nivel de satisfacción manifestado por los usuarios de los servicios sobre determinados aspectos de la provisión, tales como la oportunidad, accesibilidad, precisión en la entrega y comodidad con que son provistos los servicios.

Eficacia. Se refiere sólo al logro efectivo de los objetivos trazados al inicio de la intervención. Evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos planteados (independientemente de los recursos asignados para tal fin). Es importante puesto que el desarrollo de alguna intervención podría satisfacer los criterios de economía y eficiencia pero podría ser que no se hayan satisfecho los objetivos del mismo.

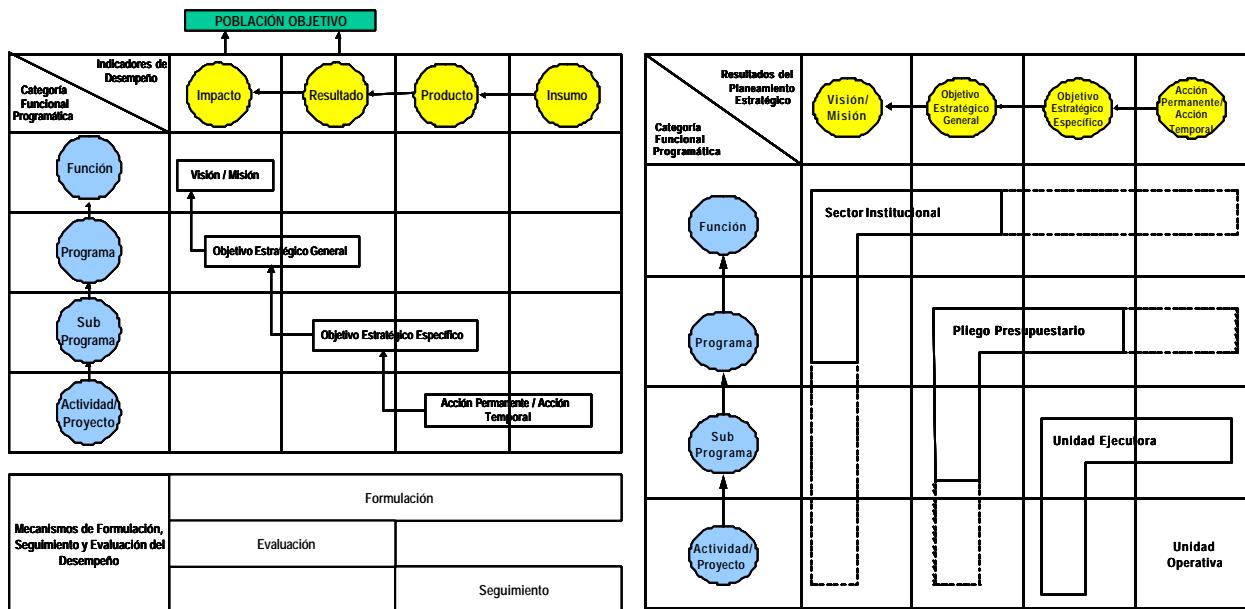
A manera de síntesis, la relación entre los indicadores de desempeño y la evaluación del desempeño podría ser esquematizada de la siguiente manera:

Indicadores para la Medición y Evaluación del Desempeño



Asimismo, con el fin de ordenar y ajustar conceptual y metodológicamente el desarrollo de los indicadores de desempeño dentro de la estructura funcional programática del presupuesto público, se señaló niveles según tipo de indicador y categoría en la estructura funcional programática, y se propuso un esquema que se detalla a continuación:

Esquema



- A nivel de Función se formulaban indicadores de impacto
- A nivel de Programa se formulaban indicadores de resultado
- A nivel de Subprograma se formulaban indicadores de producto
- A nivel de Actividad y Proyecto se formulaban indicadores de insumo

Problemas asociados a los indicadores en esta primera experiencia

Si bien el esquema conceptual de este ejercicio de formulación de indicadores ha tenido coherencia, al establecer niveles de correspondencia según tipo de indicador y niveles de responsabilidad según categoría funcional-programática e institucional, no cumplió sus objetivos, en la práctica. Es decir, no se usaron ni se usan como instrumento que retroalimenta el accionar de los pliegos y unidades ejecutoras en cuanto al cumplimiento de sus objetivos y las estrategias que implementan.

Las razones de esto son múltiples pero podrían clasificarse en dos: (i) debilidad conceptual y calidad del producto final y; (ii) razones institucionales.

La debilidad conceptual se genera al vincular los tipos de indicadores con la estructura funcional programática. Como se entiende, la estructura funcional programática es una manera de clasificar el gasto público y señala, hasta el nivel de Subprograma categorías rígidas que deben ser aplicadas por las entidades. Al ser denominaciones utilizadas comúnmente por todas las entidades, no es posible establecer responsabilidades exclusivas por el desarrollo de las mismas. Es decir, más de una entidad responderá por una determinada función, programa, subprograma y hasta en algunos casos por actividades y proyectos. Los inconvenientes que se generan en esta situación van desde la responsabilidad por establecer los indicadores hasta la de acreditar el logro de las metas que se establecen.

Por otro lado, al establecerse indicadores a niveles superiores a los que las entidades organizan su accionar se hacía bastante difícil articular los esfuerzos para el logro de las metas, menos aún que sean visibles las asociaciones entre áreas y el aporte al logro de las mismas.

En el plano institucional, la pérdida de compromiso de los niveles elevados en la jerarquía de la burocracia le restó legitimidad y fortaleza al proceso. Por otro lado, afectó la discontinuidad de los trabajos en el propio ente rector así como de los equipos de profesionales responsables de su inicio e implementación.

Sin embargo, gracias a esta experiencia, el personal de los Ministerios, poco a poco empezó a desarrollar capacidades en materia de planeamiento y formulación de indicadores de desempeño, estableciendo las bases para los desarrollos posteriores. De hecho, los indicadores generados en esta etapa comprenden una primera generación que sirvió de referente para la formulación de los posteriores.

Período 2004-2005

Como ya se señaló en la sección anterior, a fines del año 2004, en el marco de lo establecido por Ley de Presupuesto, la DNPP emitió la Directiva N° 019-2004-EF/76 para el registro de información e implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público. A diferencia de los procesos anteriores, en los que la implementación se hacía de manera universal, a todo nivel de gobierno, esta directiva planteó una estrategia progresiva para su desarrollo.

Implementación del Registro de Información para la conformación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público



La implementación de la primera fase se inició con el desarrollo de propuestas de indicadores de desempeño por parte de las unidades ejecutoras del nivel de gobierno nacional. Los indicadores se planteaban para cada una de las actividades y proyectos principales que realizase la entidad. Para estos efectos las unidades ejecutoras registraron sus indicadores a través de un aplicativo informático en web instalado por la DNPP. Este ejercicio, Luego de este ejercicio, la DNPP recibió el registro de mas de 1300 indicadores.

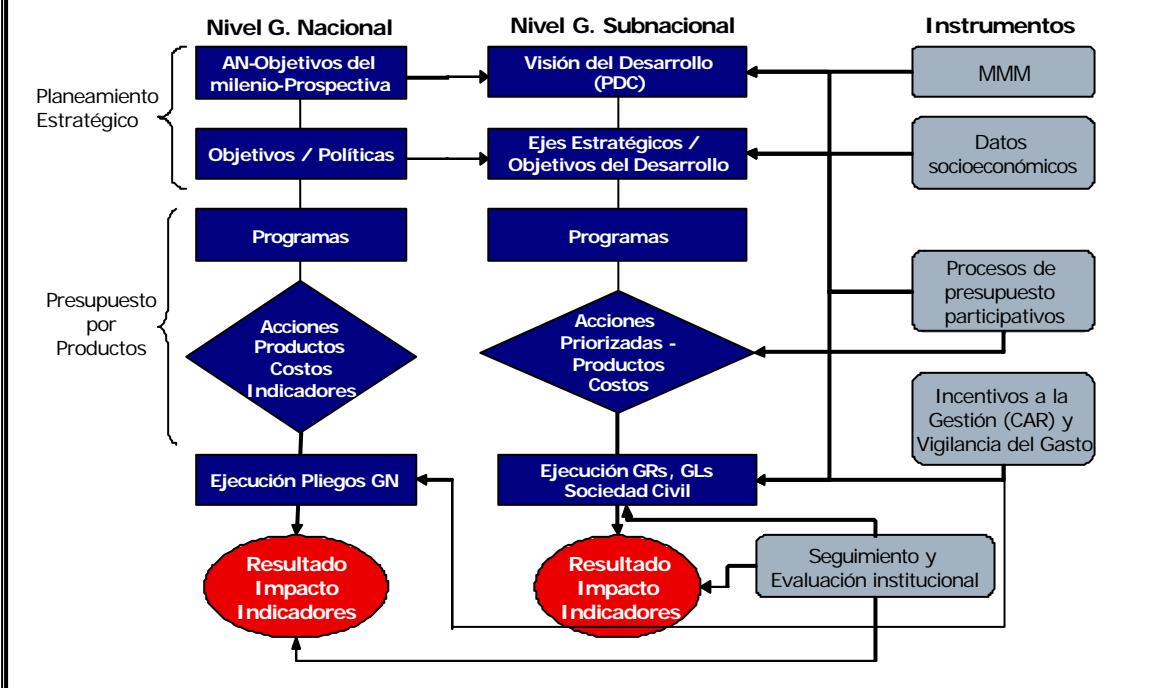
Durante los meses de febrero y marzo 2005, concientes de la dificultades evidenciadas en cuanto a la calidad y pertinencia de esta profusa cantidad de indicadores, la DNPP realizó una segunda ronda de reuniones de trabajo, esta vez con pliegos presupuestarios, responsables del accionar de las unidades ejecutoras. En esta ocasión, a través de un trabajo de análisis y priorización de actividades, más riguroso, se logró reducir el número de indicadores a la vez que mejorar significativamente la calidad de los mismos. Actualmente los pliegos y la DNPP han llegado a acuerdos sobre los indicadores que servirán de base para el seguimiento de su gestión, habiéndose establecido metas a alcanzar en el año 2005.

Como parte de este ejercicio, se advierte como lección de la formulación de indicadores de desempeño en el nivel institucional, su articulación conceptual con la reforma de la presupuestación. En efecto, a diferencia de los procesos anteriores, en esta oportunidad, el desarrollo de indicadores de desempeño es una parte de los elementos a perfeccionar para la introducción de un presupuesto por productos y resultados así como para el fortalecimiento de los instrumentos de incentivos a la gestión existentes tales como los Convenios de Administración por Resultados. Ciertamente, los indicadores de desempeño, son parte de los cambios hacia una presupuestación centrada en productos, resultados y costos (ver cuadro).

Cuadro.- Elementos por articular en la presupuestación por productos y resultados

Según las previsiones realizadas por la DNPP en los próximos años la presupuestación debería articularse plenamente (en la práctica) con el planeamiento estratégico. Es a partir de este instrumento que se deberán establecer las líneas de acción de las entidades. Estas líneas de acción o programas de gasto, deberán acreditar, para su concreción, acciones específicas que a su vez, son objeto de medición, tanto en términos de productos (bienes o servicios generados) como en costos de generación de los mismos. De este modo, las asignaciones de gasto podrán hacerse sobre la base de los costos asociados a los productos. La medición de estos productos, se harán a través del uso de indicadores de desempeño, principalmente de indicadores de producto. No obstante, esto constituye una primera etapa. Posteriormente se prevé la introducción de indicadores de resultados para articular todo el accionar público, y por cierto, la presupuestación con los resultados que se genera. De este modo, se espera vincular toda asignación adicional.

El esquema descrito, también aplica a los niveles de gobierno subnacional, en los cuales, claro está operan otros instrumentos diseñados en el contexto de la descentralización, tales como el Planeamiento de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo. Ambos, espacios de involucramiento de la población en la definición de los ejes de acción y en las acciones a desarrollar, principalmente en materia de gasto de inversión.



La lógica para la articulación de indicadores con cambios en la presupuestación no es compleja. Cada entidad debiera ser capaz de organizar su accionar sobre la base de Programas acordes con los objetivos que desea lograr. Los programas, a su vez, deben ser posibles de subdividirse en Componentes y estos en Acciones. Los indicadores deberán estar asociados a los Programas, Componentes y Acciones, dependiendo del nivel de complejidad de la entidad, serán indicadores de resultado, producto e incluso insumo. Al nivel de las acciones se establecen los costos, haciendo las imputaciones de costos indirectos necesarios para poder determinarse costos totales y unitarios según acción, componente y programa. Como es lógico, de ser esto posible, se tendrían vinculados los costos a los indicadores.

Si bien un esquema de este tipo puede ser identificado en la estructura presupuestaria actual, persiste una debilidad seria: las entidades no tienen la flexibilidad necesaria para determinar sus programas, componentes e incluso acciones. Esto por que los Programas, Subprogramas -que podrían ser un equivalente de los Componentes- y, en algunos casos las Actividades y Proyectos, vienen predeterminadas desde la propia DNPP. La estructura funcional programática ayuda a la estandarización de la clasificación del gasto, sin embargo, debilita a la entidad en sus esfuerzos de planeación y organización de sus gastos al tener estos que forzar sus líneas de acción a las denominaciones que usa la funcional programática. No existe estudio alguno sobre las implicancias de este hecho, sin embargo debe resultar de mucho interés de la DNPP clarificarlo, toda vez que se dice que el presupuesto es una herramienta de gestión.

De otro lado, y visto como aporte de esta experiencia, durante el ejercicio de formulación del presupuesto 2006, la DNPP exigió a los pliegos señalar un conjunto de indicadores de desempeño sobre la base de los trabajos realizados en el marco de la Directiva Nº 019-2004-EF/76. Si bien, como ya se dijo, no existe una vinculación precisa entre los indicadores -y sus valores- y los recursos asignados a los pliegos, este ejercicio ha permitido introducir los indicadores de desempeño en la agenda de la formulación del presupuesto.

Sin embargo, esto no es suficiente, pues de quedarse así aparecería como un esfuerzo aislado y desarticulado por introducir el uso de indicadores en la asignación presupuestaria. Por tal razón, es crítico el inicio de los trabajos conceptuales y la implementación de pilotos en lo que a presupuestación por productos y resultados se refiere. Sólo de este modo podrá garantizarse que los indicadores no sólo provean información sobre la gestión sino que tengan asociados los costos reales de tales avances.

Problemas asociados a esta segunda experiencia

El primero por mencionar es la carencia de recursos humanos para el desarrollo de las tareas de seguimiento y evaluación. Por ejemplo, la DNPP hasta junio del presente año contaba profesionales dedicados los trabajos necesarios para la implementación de los indicadores de desempeño y en general, en los trabajos necesarios para la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación del gasto de aplicación institucional. En la actualidad esto se ha visto afectado. La disponibilidad y permanencia de recursos humanos calificados para la realización de estas tareas ayudará a garantizar su continuidad e institucionalización.

Un segundo aspecto es el nivel de formulación de los indicadores. Uno de los cuestionamientos expresados por funcionarios de algunos de los pliegos del Gobierno Nacional (Ministerio de Salud y Educación, específicamente) es el nivel establecido en la Directiva para la formulación de indicadores. De acuerdo a estas observaciones, el formular indicadores a nivel de Unidad Ejecutora, representa un detalle que complica el seguimiento de los valores a alcanzar al hacerlo denso.

La formulación de indicadores de desempeño sobre la base de las actividades y proyectos que ejecutan los pliegos revive la restricción enfrentada por los pliegos presupuestarios en relación a la estructura funcional programática que fuerza a estandarizar las denominaciones de las actividades y proyectos, restando grados de libertad para que los pliegos y, sobre todo, las Unidades Ejecutoras denomenen a sus actividades y proyectos con una identificación plena con aquello que realmente hacen. Es decir, incluso la denominación de actividades y proyectos podría estar actuando como un corsé, no sólo para la presupuestación sino para la determinación de indicadores. Esta restricción es sintomática del problema hercial de la presupuestación que no necesariamente articula la denominación de los clasificadores de gasto (funcional programático) con aquello que realmente hacen.

De ser válido lo anterior, la formulación de indicadores, incluso, tendría el riesgo de no responder o no reflejar aquello que los pliegos y unidades ejecutoras realmente producen o generan. Pero, esta es una posibilidad cuya ocurrencia fue minimizada por los equipos de trabajo de formulación y validación de indicadores. En efecto, de acuerdo a lo conversado con los miembros del equipo, en las reuniones de trabajo con las Unidades Ejecutoras y Pliegos se pidió que formularan indicadores que reflejen el accionar de la entidad (indicadores relevantes), independientemente de que los mismos ajusten o reflejen a simple vista la denominación de la actividad o proyecto a medir. El presente estudio no alcanza a evaluar el éxito de este pedido, pero sí a relevar el tema. De hecho, será importante que la DNPP valide, junto con los propios pliegos presupuestarios la relevancia de los indicadores a la luz de un posible desajuste entre las actividades y proyectos (nominales) y las acciones (reales) que las unidades ejecutoras y pliegos realizan.

RECOMENDACIONES: A MODO DE CONCLUSIÓN

Una gestión pública por resultados debe suponer el establecimiento de reglas fiscales claras, con metas de mediano plazo y capacidad de estabilización en el corto plazo, pero también avanzar en la asignación de proporciones crecientes del gasto público de manera plurianual. Para hacer consistentes las reglas de mediano plazo con la gestión del gasto público, el nuevo régimen de planificación y de control debe evitar, por una parte, la tendencia al cortoplacismo en las decisiones y el incrementalismo en el manejo del presupuesto, y por otra, el sesgo negativo que generalmente afecta al gasto en inversión.

Hoy en día se necesita una nueva perspectiva y relación entre la presupuestación y la evaluación, que las haga más cercanas y complementarias. La nueva perspectiva debería de considerar la capacidad de los presupuestadores y de los evaluadores para innovar colectivamente.

La construcción de un marco normativo adecuado, el desarrollo de las capacidades técnicas de control y evaluación por resultados, la introducción de incentivos y reajuste de los sistemas de exigencias de responsabilidad son esenciales para introducir un nuevo sistema de presupuesto por resultados acorde con el contexto de incertidumbre en el que se desarrolla la gestión pública.

A nivel de recomendaciones generales para facilitar y promover el interés y apoyo de políticos y directivos se afirma la necesidad de:

- Un marco legal y reglamentario con mandato expreso para la implantación de los sistemas de evaluación.
- La creación de foros y canales formales e informales que permitan relacionar de manera regular los sistemas de evaluación con los procesos de formulación de políticas públicas y asignación de recursos.
- Un enlace de la evaluación y el presupuesto por resultados con otras reformas en la administración pública (servicio civil, descentralización, etc.)
- La organización de actividades y seminarios orientados a la construcción de consenso en torno a la evaluación de resultados y presupuesto por resultados.

En general, los modelos de interacción entre evaluadores y presupuestadores tiene que cambiar para que la información producida se transforme en conocimiento aplicable en el proceso de asignación de recursos. La autoridad presupuestaria debe crear estructuras, normas e incentivos que promuevan esta interacción. Y la experiencia que en este trabajo hemos detallado es una muestra de ello.

Algunas recomendaciones de carácter más específico:

En el nivel institucional, la DNPP debe contar con recursos humanos dedicados a fortalecer los avances en temas de indicadores y otros relacionados al sistema de seguimiento y evaluación.

En el nivel en que se formulan los indicadores institucionales. Si bien existe una lógica comprensible en la formulación de indicadores por Unidad Ejecutora, debiera evaluarse la posibilidad de subir un nivel más y formularlos a nivel de Pliego presupuestario. Con esto se involucraría más a los pliegos para que hagan un seguimiento al nivel de unidad ejecutora.

En el nivel de la entidad responsable del proceso. De la experiencia internacional, la responsabilidad

debe recaer en el Ministerio de Economía y Finanzas. La ascendencia que tiene este sector sobre el resto (por ser el administrador de los recursos públicos) ha facilitado la labor de coordinación y cooperación. Este ministerio debe involucrar a todos los sectores, haciéndoles comprender, a través de su propia experiencia y necesidades, la importancia del planeamiento estratégico y de una gestión por resultados. La comunicación y coordinación, para este efecto, entre los responsables centrales y los responsables sectoriales es clave, toda vez que permite generar un ambiente de responsabilidad e interés compartidos.

En el nivel de la implementación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño. El proceso de implementación debe ser complementado con el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana y vigilancia social, transparencia, entre otras, de manera que contribuyan a la realización de un control social efectivo por parte de la ciudadanía. Esta es la máxima interesada en el cumplimiento de los objetivos y en la mejora de la calidad y cobertura de la provisión de servicios públicos.

En el nivel de los Pliegos y Unidades Ejecutoras. Cada organización requiere de un marco conceptual claro que sustente la definición de los objetivos y la determinación de los resultados a la vez que establezca los parámetros y calendarios a través de los cuales se implementará el sistema. Una comunicación efectiva con los sectores será importante en la implementación del sistema de evaluación.

Finalmente es imprescindible, para consolidar el proceso, la existencia de una relación clara entre la medición y evaluación del desempeño y el otorgamiento de reconocimientos por el logro de los objetivos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, D. (2002) Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal. México
- Arellano, D. (2000), "Nueva Gerencia Pública en acción: procesos de modernización presupuestal". En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 17 (Jun. 2000). Caracas.
- Aucion, P. (1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective, Montreal, Quebec: IRPP, Ashgate Publishing Company.
- CLAD – SIARE (2005) Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas. <http://www.clad.org.ve/siare>
- Guzmán, M. (2003) "Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: la Experiencia Chilena", en Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, Serie Seminarios y Conferencias N°29, ILPES-CEPAL Santiago de Chile.
- Ospina, S. y N. Cunill, (2003) Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas. Caracas: CLAD.
- Ospina, S. (2001) "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19, Caracas.
- Diamond, J. (2003), Performance Budgeting: Managing the Reform Process, FMI working paper WP/03/33
- ILPES, (2004) El Estado de las Finanzas Públicas en América Latina. Chile
- ILPES, (2003) Los Indicadores de Evaluación del Desempeño. Boletín del Instituto 13. Chile
- ILPES, (2003) Gestión Pública por Resultados, XV Seminario Regional de Política Fiscal. Chile
- Kromann, J; Groszyk, W and Bühler,B "Outcome focussed management and Budgeting" in Journal on Budgeting Vol.1 Nº4, OECD, París 2001".
- OECD, (2002) "Overview of Results Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries", Expert Meeting on the Quality of Public Expenditure - PUMA/SBO Paris, February
- OECD (2001) "Outcome focused management and budgeting", 22nd Annual Meeting of senior Budget Officials, PUMA/SBO (May, Paris)
- OECD, (1999) Performance Contracting, PUMA, (99)2, Paris,
- OCDE (1997) La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE, Madrid, España: Ministerio de Administraciones Públicas.
- OCDE, PUMA/PAC 3 (1997), Promoting the use of Program Evaluation, Paris, November .
- OECD (1996), Performance auditing and the modernization of government", PUMA, Paris.
- OECD, (1995) Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management'' Paris.
- Martner R. (2003) ¿Qué reformas en las políticas presupuestarias son necesarias para mejorar la gestión pública en América Latina?. En: Revista Reforma y Democracia. No. 26. CLAD. Caracas.
- Mascarenhas R.C. (1996) "Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand", en Public Budgeting & Finance.
- Perrin, B.(1998) "Effective Use and Misuse of Performance Measurement" "American Journal of

Evaluation, vol 19, n,3, pp 367-369

- Petrei, H. (1997), Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Shack, N. (2003) "Indicadores de Desempeño en los Organismos Públicos del Perú", en Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, Serie Seminarios y Conferencias N°29, ILPES-CEPAL,Santiago.
- Schick, A. (2001) "Does Budgeting have a future?", in 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials. PUMA/SBO 4 Paris, May (en castellano: "¿La Presupuestación tiene algún futuro?", Serie Gestión Pública N°21, ILPES-CEPAL, Santiago, 2002).
- Verheijen T. and Coombes D., 1998,). Verheijen T. and Coombes D. ed. (1998) 'Innovations in Public Management' Edward Elgar, Cheltenham, RU.
- Zapico, E. (2004), "Condiciones para el desarrollo integrado de la evaluación y presupuestos por resultados". Ponencia presentada al IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.
- Zapico, E. y Mayne, J. (2000), "Seguimiento de los resultados de la Gestión Pública en el sector público". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid (traducción: *Monitoring Performance in the Public Sector, 1997*).
- Zapico, E. y Mayne, J. (1995) "Nuevas Perspectivas para el Control de Gestión y la Medición de Resultados" en la Revista GAPP, Mayo/Agosto, No. 3.