

Millán Smitmans, Patricio

Modernización del estado e indicadores de desempeño del sector público

Ensayos de Política Económica N° 1, 2007

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Millán Smitmans, P. (2007). Modernización del estado e indicadores de desempeño del sector público [en línea]. *Ensayos de Política Económica*, 1. Recuperado de <<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/revistas/modernizacion-estado-indicadores-desempeno-sector.pdf>>

(Se recomienda indicar al finalizar la cita bibliográfica la fecha de consulta entre corchetes. Ej: [consulta: 19 de agosto, 2010]).

Modernización del Estado e Indicadores de Desempeño del Sector Público

Patricio Millán Smitmans*

Resumen

Desde mediados de los años 80 numerosos países han introducido indicadores de desempeño para evaluar la gestión en las instituciones públicas y los resultados de la acción del sector público. Esto responde a una necesidad de mejorar la eficiencia y calidad de los servicios que presta el Estado y de aumentar su transparencia frente a la sociedad. En este trabajo se examina la situación actual en este campo de los países de la OECD y se analiza en detalle la experiencia de Chile, que es el país de América Latina que más ha avanzado en introducir los indicadores de desempeño y mejorar la gestión del Estado. Además se explican los diversos ámbitos de control y características de los indicadores, presentándose una lista de indicadores que podrían ser útiles en impulsar la modernización del Estado.

Abstract

Since the mid 80's several countries have introduced performance indicators to evaluate management of public institutions and the results of the activities of the public sector. This was a response to the necessity of improving efficiency and quality in the services provided by the State and increasing its transparency to society. This study examines the present situation in this area of countries that are members of OECD and analysis in detail the experience of Chile, that is the Latin American country who has progressed the most in the introduction of performance indicators and in the improving the management of the State. The diverse control functions and characteristics of the indicators are explained and a list of useful indicators to move forward the modernization of the State is presented.

Palabras clave: Indicadores de desempeño, sector público, servicios públicos, modernización del Estado

Clasificación JEL:

H1 Estructura y alcance del Gobierno
H5 Gastos del Gobierno Nacional y Políticas Vinculadas
O1 Desarrollo Económico

Dirección de contacto: patricio_millan@uca.edu.ar

* Director de Departamento de Economía (UCA). Profesor de Política Económica.

I. La Necesidad de Modernizar el Estado

En los últimos 20 años, numerosos países –tanto desarrollados como en vías de desarrollo– han iniciado procesos de modernización del Estado. Aunque en muchos casos el elemento clave que ha provocado estos procesos ha sido la necesidad de controlar el gasto público frente a la imposibilidad de seguir subiendo los impuestos, la presión subyacente en todos los países está dada por la falta de transformación y adecuación del Estado a las nuevas y diferentes necesidades de la sociedad contemporánea.

En los países desarrollados del mundo occidental era necesario que el modelo de Estado que se había establecido a partir de 1945 se adaptara a las nuevas prioridades de la sociedad y reflejara en mejor medida los cambios sociales, económicos y políticos que se habían experimentado. Los avances tecnológicos de la sociedad moderna también impusieron nuevas y diferentes obligaciones al Estado. Por otra parte, los propios ciudadanos exigían y continúan exigiendo servicios públicos de mayor calidad y más eficientes y dan una creciente importancia a la transparencia y a la “accountability”¹ de la gestión pública en todas sus manifestaciones.

La necesidad de modernizar el Estado en los países en desarrollo se refuerza con el hecho crucial de que el Estado no ha sido capaz de dar servicios públicos básicos a una basta proporción de la población, que hoy continúa sumida en una inaceptable situación de pobreza y marginalidad. Por otra parte, en varios de estos países es necesario hacer sustentable y permanente la gobernabilidad democrática recientemente adquirida y esto requiere de un Estado más eficiente, eficaz y transparente, que satisfaga las diversas y crecientes necesidades y aspiraciones de la sociedad. Las reformas emprendidas en América Latina y el Caribe en la década de los 90 enfatizaron la apertura comercial, el equilibrio fiscal y la privatización de las empresas públicas y no dieron suficiente importancia al fortalecimiento de las instituciones del Estado, a la reducción de la pobreza y a la corrección de las desigualdades económicas y sociales. La mayoría de los países de la región posee actualmente un Estado que presta servicios de mala calidad –con un costo excesivo– y que no satisface las necesidades y aspiraciones de amplios sectores de la sociedad. La debilidad institucional no sólo pone en peligro la gobernabilidad democrática sino que afecta negativamente las posibilidades de desarrollo y crecimiento de los países.

Las reformas de los últimos años al modelo de Estado en los países desarrollados no han cambiado fundamentalmente la participación relativa del sector público en la economía,² aunque el rol y las funciones del Estado son actualmente bastante diferentes a las de 20 años atrás.. En muchos casos, los gobiernos han abandonado la propiedad y provisión directa de muchos servicios –especialmente en los casos de energía, telecomunicaciones, agua y transporte aéreo– por una actividad principalmente regulatoria y de promoción de la actividad privada y de la competencia. La acción regulatoria se ha extendido a nuevos campos de acción, como la protección del medio ambiente, la defensa del consumidor y de la competencia, el cumplimiento de estándares sanitarios en las industrias, los medicamentos y los alimentos, la regulación de la publicidad y de la información sobre los productos, la supervisión y control de las instituciones finan-

1.- El término “accountability” implica hacerse responsable de las acciones y dar cuenta de ellas a la sociedad, lo que involucra los conceptos de responsabilidad por los resultados de las políticas implementadas, una adecuada información del desempeño y la transparencia de la gestión del Estado. Por simplicidad en el resto del documento usaremos la palabra en inglés.

2.- Por ejemplo, en el Reino Unido la participación del gasto total del sector público ascendía a un 45.6% del PIB en 1986 y descendió a sólo un 43.3% en el 2005. En los Estados Unidos descendió del 36.9% al 35.2% y en Noruega descendió del 48.3% al 47.6% en los mismos años, mientras que hubo leves aumentos en Alemania, Francia y Dinamarca. Para los países de la OECD en conjunto la participación del gasto público varió de un 40.5% del PIB en 1986 a un 40.3% en el 2004 (OECD, “Economic Outlook”, Junio 2004).

cieras, la transparencia financiera, el cumplimiento de normas de contabilidad en las empresas privadas y varias otras actividades que no existían hace algunos años.

Los cambios tecnológicos de la era digital y la globalización han implicado nuevas desafíos y responsabilidades para el sector público, como la necesidad de manejar una creciente cantidad de información económica, tributaria y social, abrir nuevos mercados y establecer bases sólidas para la competitividad del país dentro de la economía mundial, impulsar la innovación y el cambio tecnológico, promover y capacitar a la mano de obra para que se adapte a las cambiantes condiciones del mercado, controlar los movimientos de capital y establecer mecanismos de protección aceptables internacionalmente frente a posibles acciones de competencia desleal (“dumping”) de sus competidores. Todas las nuevas responsabilidades del Estado han debido asumirse sin incrementar en forma sustancial la carga impositiva para los ciudadanos, que en muchos países desarrollados son considerada demasiado onerosa y en varios casos ya provoca serias resistencias de los ciudadanos.

Un análisis de diversas experiencias en varios países indica que la modernización busca establecer un nuevo Estado que tenga, en términos generales, las siguientes características:

- (i) *mayor calidad y eficiencia*: los ciudadanos demandan cada día más que el Estado provea servicios básicos adecuados y de alta calidad, sin necesidad de que para ello se aumente la carga impositiva y sin que se impongan mayores costos de transacción para los usuarios, tanto en términos financieros como en términos de costos de tiempo y esfuerzo para el cumplimiento de las normas;
- (ii) *mayor transparencia*: el sector público debe dar garantías de falta de corrupción y para esto debe proporcionar amplia información sobre sus acciones y resultados, volverse más abierto y accesible y consultar y escuchar a los ciudadanos y a la sociedad civil;
- (iii) *mayor focalización en el desempeño*: el énfasis debe ponerse en los resultados de los diversos organismos, programas y acciones del Estado, para los cuales es necesario fortalecer los procedimientos de planeación, presupuesto, supervisión y control y toda la gestión del sector público;
- (iv) *mayor “accountability”*: es necesario dar una especial atención a los mecanismos de control interno de los servicios, establecer sistemas de control externo que verifiquen en forma independiente el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas, dar amplio acceso a la información e incentivar las responsabilidades de los encargados de la gestión de los servicios públicos y de las autoridades políticas;

El proceso de modernización del Estado no es un acto puntual que se lleva a cabo en un momento determinado sino que es un proceso continuo y creciente. A medida que la sociedad cambia y se desarrolla, el Estado tiene la necesidad de adaptarse y progresar en forma persistente y progresiva. Las reformas en un aspecto o institución del Estado tienen consecuencias –positivas o negativas– en varias otras y las presiones sociales tienden a aumentar sobre los sectores que quedan retrasados en el proceso continuo y permanente de modernización del Estado. Para definir las intervenciones más adecuadas y convenientes en un momento determinado, se requiere de adecuados diagnósticos de la situación y de una estrategia que identifique las principales debilidades existentes y las oportunidades para la acción y trace un camino definido para

seguir avanzando. La estrategia debe ser actualizada cada cierto número de años para no perder su vigencia.

Aunque en América Latina han existido diversos esfuerzos de modernización del Estado, las acciones en los últimos 20 años se concentraron en reducir el tamaño del sector público. La política de privatización de empresas públicas que se implementó en la mayoría de los países tuvo por objeto reducir el gasto público y eliminar el déficit fiscal, pero los entes regulatorios que se crearon para mejorar la eficiencia y eficacia han tenido, en general, un desempeño deficiente que ha afectado en forma negativa al propio proceso de reforma.³ La región continúa caracterizándose por un Estado burocrático y clientelista, en el que predomina el formalismo de los procesos y no se da gran importancia a los resultados efectivos e impactos reales de la acción pública y en el cual cada grupo que alcanza el poder busca beneficiar a sus partidarios.

En el capítulo II de este informe se analizan en términos generales las características y relevancia de los indicadores de desempeño de la gestión pública y se presentan algunos indicadores relevantes de la acción del Estado que han sido utilizados en diversas experiencias prácticas. En el capítulo siguiente se presenta la experiencia de Chile en desarrollar un sistema comprensivo de indicadores de desempeño y de evaluación de los resultados de los programas públicos. En el capítulo IV se resume la experiencia de los países de la OECD en materia de indicadores de desempeño del Estado.

II. Los Indicadores de Desempeño de la Gestión Pública

Desde mediados de los años 80 varios países han introducido indicadores de desempeño que intentan reflejar los objetivos esperados y los resultados alcanzados en las diversas instituciones y programas del Estado. El pionero fue Nueva Zelanda, que en 1984 inició un innovador y amplio programa de reformas económicas y de reestructuración del sector público para superar la crisis financiera y retomar el camino de crecimiento. El objetivo de la reforma del Estado era cambiar el modelo tradicional burocrático de gestión, que ponía énfasis en los insumos, por uno nuevo con énfasis en los resultados.

Entre otros aspectos, las reformas introducidas en Nueva Zelanda propusieron diferenciar entre insumos o procesos ("inputs"), resultados o productos ("outputs") y objetivos finales ("outcomes") de las instituciones y programas del Estado. Además se aumentó la autonomía de los servicios para contratar los insumos necesarios y se estableció un sistema de contratos entre los Ministros, que son responsables por los objetivos finales, y los Jefes de Servicio que son responsables por los productos. Estos contratos contienen indicadores de desempeño, con los cuales se mide la gestión de los diversos servicios y funcionarios responsables. Estos indicadores son incorporados en las leyes de presupuesto que aprueba anualmente el Congreso.⁴

La incorporación de indicadores de resultados en la gestión de las instituciones públicas y en el presupuesto fue establecida a fines de los años 80 y comienzos de los 90 en Australia, Canadá,

3.- Ver Patricio Millán, "Private Participation in Infrastructure in the LAC Region", Office of Evaluation and Oversight, Inter American Development Bank, Washington DC, September 23, 2004.

4.- El caso de Nueva Zelanda se examina en Malcolm Bale y Tony Dale, "Public Sector Reform in New Zealand and its Relevance to Developing Countries", The World Bank Research Observer, Vol.13, No.1, Febrero 1998 y en Allen Schick, "The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change", Report prepared for the State Services Commission and the Treasury, New Zealand, August 1996.

Dinamarca, Finlandia, Holanda, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos y posteriormente en Austria, Alemania, España, Suiza y Francia. En algunos casos el sistema es integral –es decir abarca todo el sector público– y es orientado desde los niveles superiores del gobierno (“top-down”), mientras que en otros países se origina en los diversos servicios individuales (“bottom-up”) y es más ad-hoc. En América Latina el país más avanzado en la materia de indicadores de desempeño de la acción del Estado es Chile, donde prácticamente todos los programas y servicios que aparecen en el presupuesto aprobado anualmente por el Congreso tienen indicadores. En el presupuesto del año 2005 se establecieron 1588 indicadores para 133 servicios y agencias del gobierno nacional, los que permiten seguir la gestión y el desempeño de la mayoría de los programas públicos. Hay también experiencias en este campo en Costa Rica, Uruguay, Colombia y Méjico.

La utilización de indicadores es una herramienta importante y poderosa para mejorar el desempeño del Estado y satisfacer los deseos de la sociedad que cada día exige más eficacia y “accountability” de las autoridades políticas y los funcionarios públicos. Además de servir para mejorar la gestión interna de los diversos programas e instituciones, es útil para una adecuada asignación de los limitados recursos presupuestarios y para el análisis de la utilización real de dichos recursos. Es también un instrumento muy importante para la acción de supervisión y control que debe ejercer el Congreso y para hacer transparente y comprensible por los ciudadanos el uso de los recursos del Estado.

Los resultados globales en las empresas privadas son medidos por las utilidades, pero este mecanismo no existe para el sector público. En alguna medida, los indicadores de desempeño deben cumplir una función semejante, permitiendo evaluarla acción del Estado. La utilidad de introducir indicadores de desempeño para la acción del Estado puede resumirse en los siguientes aspectos principales:

- Ayudan a mejorar la eficiencia y efectividad de las agencias y programas del sector público;
- Facilitan el control de la gestión y del desempeño de las instituciones públicas;
- Establecen las bases para introducir un sistema de “accountability” en el manejo de las instituciones y programas del Estado;
- Ayudan a mejorar los procesos de decisión en la asignación de los recursos presupuestarios;
- Posibilitan ahorros en el uso de los limitados recursos del sector público;
- Contribuyen a la transparencia del Estado y a la gobernabilidad democrática.

También ha existido un cierto interés en desarrollar indicadores globales de desempeño en el ámbito de países y provincias o estados. El Congreso de los Estados Unidos pasó en 1993 la ley titulada “Government Performance and Results Act” que establecía la necesidad de presentar anualmente los objetivos de desempeño del gobierno federal para cada año fiscal, aunque los informes presentados se han limitado a enumerar los compromisos de desempeño específicos de cada agencia y las principales iniciativas de reformas en la gestión en la administración pública. Canadá expresó el mismo interés y un grupo de trabajo elaboró en 1998 una lista de posible indicadores nacionales agrupados en cuatro grandes áreas temáticas,⁵ pero ellos no han sido

5.- Las áreas temáticas son: (i) una sociedad con confianza y seguridad; (ii) una economía fuerte y próspera; (iii) un medio ambiente seguro y saludable; y (iv) un gobierno responsivo y responsable (“accountable”). Ver Canada, Treasury Board Secretariat, “Societal Indicators Project: Survey of Results Framework”, Ottawa, 1998.

hasta ahora oficialmente adoptados. Más éxito han tenido los estados de Oregon, Florida y Minnesota en Estados Unidos y las provincias de Alberta y Nova Scotia en Canadá. Los 158 indicadores de bienestar social conocidos como "Oregon Benchmarks" merecieron en 1994 un premio de la Fundación Ford por su contribución a evaluar los objetivos finales del gobierno estadual (y no sólo sus productos) y a mejorar la "accountability" del sector público estadual.⁶

En consonancia con las reformas iniciadas en Nueva Zelanda, los expertos distinguen indicadores de desempeño para cuatro ámbitos del control de las instituciones públicas y los programas del Estado. Estos son los siguientes:

- *Indicadores de resultados finales o impacto*: indican un mejoramiento en las condiciones de vida de la población objetivo o la satisfacción de una necesidad de la sociedad en su conjunto. En general varias instituciones y programas del Estado implementados en forma simultánea contribuyen al logro de los objetivos de la sociedad a este nivel;
- *Indicadores de productos o resultados específicos*: miden las consecuencias directas de las acciones de la institución o programa del Estado, es decir, su contribución específica a la satisfacción de la necesidad social identificada;
- *Indicadores de procesos o componentes*: miden los bienes y servicios que produce y/o entrega la institución o programa. En general se expresa en acciones y trabajos terminados, los que en conjunto permiten lograr los productos o resultados específicos;
- *Indicadores de actividades*: son las principales tareas que se deben realizar para lograr los diversos componentes identificados para la institución o programa.

A manera de ejemplo puede citarse el Programa de Asistencia Jurídica en Chile. Su objetivo final es "hacer efectiva la igualdad de todas las personas ante la ley". Para esto se han establecido Corporaciones de Asistencia Judicial con el objetivo de dar asistencia jurídica gratuita a la población de escasos recursos. El programa entrega indicadores: (i) sobre el número de personas de bajos ingresos que son atendidas (indicador de producto o resultado específico); (ii) sobre cada uno de los componentes identificados: orientación sobre derechos ciudadanos, resolución alternativa de conflictos, patrocinio de causas, atención integral a víctimas de delitos violentos y labores de prevención (indicadores de procesos); y (iii) sobre cada una de las actividades desarrolladas por el programa (indicadores de actividades).

Si en el caso del programa anteriormente mencionado se conociera la población total de bajos recursos que antes del proyecto tiene conflictos jurídicos y no puede resolverlos sin ayuda y la que los resolvió satisfactoriamente después de la implementación del proyecto, se podría calcular la contribución del programa a su objetivo final. Los datos existentes en este caso no lo permiten. Sin embargo, al identificar y establecer con precisión el fin del programa ("hacer efectiva la igualdad de todas las personas ante la ley") se contribuye a focalizar las actividades y acciones de la organización y de todo su personal y se crea una interesante mística interna de trabajo. La concentración exclusiva en productos y procesos –que son más fáciles de cuantificar– puede ser perjudicial, ya que la organización podría perder de vista cual es el impacto final que se persigue con su actividad. Esto se daría, por ejemplo, con una preocupación exclusiva por el número de personas atendidas (indicador de producto) sin darle importancia a la calidad de la atención prestada y a la satisfacción del usuario.

6.- Mayores detalles sobre estos aspectos se presentan en el artículo de Alasdair Roberts, "Issues Associated with the Implementation of Government wide Performance Indicators", incluido en Anwar Shah (editor), "Public Services Delivery", The World Bank, Washington DC, 2005

Los indicadores de desempeño pueden tener las siguientes dimensiones, que pueden aplicarse a cada una de las cuatro dimensiones especificadas anteriormente:⁷

- (i) *eficacia*: se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados;
- (ii) *eficiencia*: se refiere a la relación existente entre las acciones ejecutadas y los recursos utilizados;
- (iii) *economía*: se refiere a la utilización del presupuesto aprobado y a los recursos propios generados; y
- (iv) *calidad de los servicios*: es una dimensión específica de la eficacia que se refiere a la satisfacción de los usuarios y clientes con los servicios prestados por los organismos y programas del Estado.

Como se ha indicado anteriormente, las ventajas de tener un sistema de indicadores de desempeño para los diversos organismos del Estado son múltiples. Es un sistema útil para determinar si el Estado está entregando los servicios que los ciudadanos necesitan de una manera adecuada, es decir, con la calidad deseada y al mínimo costo. Permite detectar las instituciones y procesos donde hay problemas de gestión y realizar los ajustes internos y cambios en el curso de acción para conseguir los objetivos estratégicos definidos. Por otra parte, los indicadores de desempeño son una parte esencial de la metodología del “Marco Lógico”, que es usada por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y muchos organismos nacionales e internacionales para la planificación y diseño de nuevos proyectos y programas.⁸

La utilización de indicadores de desempeño implica la necesidad de definir la misión y los objetivos finales de la agencia o programa público. Esto es una novedad para muchos organismos públicos en los que predomina una cultura burocrática de seguimiento exclusivo de los procesos formales establecidos. Las instituciones deben ahora identificar con precisión las razones sociales que justifican su existencia, los usuarios de sus servicios y los parámetros con los cuales se juzgara su desempeño. Deberán analizar la situación institucional actual, definir donde quieren y pueden llegar en términos de cumplimiento de su misión y objetivos y establecer parámetros para medir su desempeño. En muchos casos, esto implica un cambio fundamental en el comportamiento del sector público.

El Cuadro siguiente sugiere algunos indicadores para diversas instituciones y programas del Estado, los que han sido extraídos de programas específicos de modernización del Estado que han sido examinados y de otros estudios:⁹

7.- Este párrafo, así como los anteriores, están basados en varias publicaciones de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile sobre indicadores de desempeño. Esta institución desagrega los indicadores de resultado en indicadores de resultado final y de resultado intermedio.

8.- Esta metodología fue originalmente desarrollada en la década de los 60 por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos y luego adoptada por la Agencia Internacional de Desarrollo (USAID).

9.- Los indicadores están tomados de casos examinados en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, Uruguay, Australia, España, Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido y de informes internacionales del World Economic Forum, el Institute for Management Development y otros.

Cuadro 1
Propósitos específicos e indicadores de desempeño en
programas de modernización del Estado

Programa	Indicadores
1. Reforzar la capacidad institucional del poder legislativo	Índice de confianza en el Congreso Índice de calidad de la legislación Número de leyes sancionadas por año Informes de asesoría técnica elaborados Personal técnico seleccionado por concurso Número de comisiones por legislador Tiempo promedio de la sanción de leyes
2. Mejorar la administración y gestión del poder judicial	Índice de confianza en la justicia Índice de satisfacción de los usuarios Cantidad de causas resueltas por juzgado Relación entre causas resueltas e ingresadas Tiempo de tramitación en procesos típicos Tiempos entre sentencias y su ejecución Costos promedios por expediente o causa resuelta Costos promedios en procesos típicos Presupuesto promedio por juzgado
3. Ampliar el acceso y calidad de la justicia	Población sin acceso a los tribunales Población que reciben apoyo jurídico del Estado Número de jueces por habitante Tiempo/distancia promedio de acceso a un juzgado Uso de medios alternativos de resolución conflictos Índice de satisfacción de los usuarios Índice de percepción de independencia de la justicia Proporción jueces seleccionados por concurso Procesos disciplinarios abiertos contra jueces Tiempo promedio de resolución de procesos típicos Costo medio en procesos y litigios típicos Proporción de causas resueltas Proporción de delitos sin sentencia
4. Modernizar la administración pública	Índice de satisfacción de los usuarios del servicio Indicadores de transparencia de la gestión Acceso a información sobre resultados Personal por servicio prestado o producto Proporción de personal seleccionado por concursos Evaluación del personal (calificación media) Costo fiscal de servicios prestados o productos Costos de transacción para los usuarios Demoras promedio en trámites Reclamos recibidos de los usuarios

Cuadro 1 (cont.)
Propósitos específicos e indicadores de desempeño en
programas de modernización del Estado

Programa	Indicadores
5. Fortalecer la capacidad fiscal del Estado	Aumentos en la recaudación fiscal Reducciones en la morosidad y la evasión Incrementos en las fiscalizaciones y auditorías Relación entre recaudación y personal Costos medios por unidad monetaria recaudada Número de atenciones al contribuyente Tiempo en responder consultas de usuarios
6. Fortalecer las instituciones de supervisión y control	Índices de corrupción Índices de confianza de los ciudadanos Proporción de entes públicos que son fiscalizados Proporción de recomendaciones implementadas Proporción de informes disponibles al público
7. Descentralización y fortalecimiento de gobiernos sub-nacionales	Gasto local como proporción del gasto público Recaudación local de impuestos (% del gasto) Déficit/superávit presupuestario en gob. Locales Funcionarios públicos locales por habitante Índices de cobertura de servicios por localidad Costos unitarios de servicios por localidad Índices de satisfacción con servicios locales Índices de reducción en la pobreza local
8. Mejoramiento del clima de inversión	Índices de clima de inversión Tiempo medio para establecer una empresa Costo medio de establecer una empresa Índices de carga de regulaciones administrativas Índices de calidad de la infraestructura Índices de protección de los derechos de propiedad

Probablemente la mayoría de los gobiernos estén de acuerdo con la importancia de desarrollar un sistema de indicadores de desempeño para la acción del Estado. Los problemas generalmente están en la implementación y la experiencia indica que para esto es necesario obtener la colaboración de las agencias involucradas y de su personal. Es necesario crear dentro de las instituciones y programas una conciencia de servicio a los ciudadanos y de responsabilidad por los resultados que se obtengan. Los intentos de las autoridades superiores por imponer verticalmente un sistema de indicadores (el enfoque “top-down”) generalmente fracasan, ya que se obtienen valores no confiables y sesgados de los indicadores que son poco útiles. El caso de Chile, que se detalla en el capítulo siguiente es ilustrativo al respecto: la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda creó un sistema de incentivos para que las agencias desarrollaran sus propios indicadores, proveyó asistencia técnica para estos propósitos, estableció mecanismos de diálogo y consulta sobre las propuestas recibidas y finalmente aprobó los indicadores resultantes.

Por otra parte, como la experiencia de Chile también lo indica, es importante crear interés en la sociedad en el sistema de indicadores de desempeño de las agencias y programas. Es decir, debe haber una demanda social por los indicadores. Cuando los indicadores se usan como parte del proceso de asignación del presupuesto o para establecer bonos para las agencias y el personal que trabaja en ellas, inmediatamente se crean incentivos para establecer indicadores y mejorar el desempeño. Si los usuarios conocen la información sobre los indicadores de desempeño, ellos pueden presionar a las agencias y programas para que mejoren sus servicios, especialmente si se han establecido apropiados mecanismos para atender y seguir los reclamos y quejas. Esta información puede también ser usada por organismos de defensa de los consumidores y por parlamentarios para exigir cambios y reformas que mejoren los servicios públicos.

Los indicadores de desempeño son una dimensión de la “accountability” de las agencias y programas del Estado. Otros aspectos relevantes son que se hayan seguido los procesos administrativos correctos y que los fondos se hayan gastado de acuerdo a lo establecido en los presupuestos acordados. El desarrollo de un sistema de indicadores no reemplaza a los procedimientos más tradicionales de auditoría y control sino que los complementa. En países en que hay problemas de corrupción es necesario mantener un seguimiento y control estricto sobre el adecuado uso de los insumos y sobre los procesos seguidos.

Los indicadores de desempeño dan una foto de la situación de las agencias y programas en un momento determinado. Cuando se tiene información sobre varios años continuos se puede conocer si la gestión ha mejorado o no. Los indicadores no explican porque no se logran los objetivos definidos y cuales son las dificultades que se enfrentan en la ejecución de los programas. Esto se obtiene a través de procesos más detallados de evaluación de las agencias y programas, los que también constituye un aspecto que complementa la elaboración de adecuados indicadores de desempeño.¹⁰

III. La Experiencia de Chile en el Desarrollo de Indicadores de Desempeño

El uso de indicadores y metas de desempeño se inició en Chile el año 1994 con el objeto de disponer de información sobre el desempeño de los organismos públicos y enriquecer el análisis de la formulación del presupuesto y su posterior aprobación por el Congreso.¹¹ El proceso se suspendió en los años 1999 y 2000 cuando se inició la aplicación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión, que incluían un incentivo monetario para los funcionarios, pero el uso de los indicadores fue reincorporado en el año 2001, reafirmandose el objetivo original. Los indicadores de desempeño entregan información cuantitativa sobre los resultados generados por una institución en la entrega de productos y/o servicios. Ellos cubren tanto los aspectos cuantitativos como los cualitativos del desempeño de la institución. La comparación de los valores actuales con los de años anteriores permite evaluar los avances o retrocesos en el desempeño institucional. En la presentación anual del presupuesto al Congreso se incluye además una meta o compromiso, cuyo cumplimiento es examinado en el proceso presupuestario del año siguiente.

El número de instituciones que formulan indicadores se ha incrementado sistemáticamente, alcanzando en el año 2005 a 133 servicios (ver Cuadro 2). En ellos se incluyen servicios que tienen

10.- Como se verá más adelante, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile implementa tres líneas de evaluación complementarias a los indicadores de desempeño: (i) Evaluación de Programas Gubernamentales; (ii) Evaluación de Impacto; y (iii) Evaluación Comprehensiva del Gasto de Instituciones Públicas.

11.- En el año 1993 se implementó un Plan Piloto de Modernización de la Gestión en 5 instituciones.

funciones económicas, de protección social, de salud, de educación, de protección del medio ambiente, de orden público y seguridad y otras.¹² El número total de indicadores definidos en el año 2005 fue de 1588, lo que representa un promedio de 11.9 indicadores por institución.

Cuadro 2
Chile: Evolución de los Indicadores de Desempeño del sector público

Año	Nº Indicadores	Nº Instituciones	Promedio
2001	275	72	3.8
2002	537	109	4.9
2003	1039	111	9.4
2004	1684	132	12.8
2005	1588	133	11.9

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Los indicadores de desempeño que se utilizan deben cumplir ciertos requisitos básicos, entre los cuales se destacan la pertinencia, una razonable independencia de factores externos a la gestión, la comparabilidad, la obtención de información a costos razonables, ser confiables, simples y comprensivos y constituir información de carácter pública. Algunos indicadores tienen por objetivo el monitoreo de la gestión interna de la institución, mientras que otros están destinados al uso externo y se enfocan hacia la rendición de cuentas (“accountability”) y el cumplimiento de metas estratégicas.

Los indicadores de producto –que se refieren a los bienes y servicios producidos o entregados– alcanzan un alto porcentaje del total de los indicadores de desempeño utilizados en Chile (57% en el año 2005). Sin embargo, ellos no se centran exclusivamente en niveles de producción y también se incluyen atributos deseables de los bienes y servicios en términos de calidad, eficiencia en la producción o provisión del servicio y cobertura de las poblaciones objetivos definidas. Como se ha indicado anteriormente, en general es difícil disponer de indicadores de resultados finales o impacto, que midan un mejoramiento en las condiciones de vida atribuible exclusivamente a la acción de una determinada institución servicio. Sin embargo, en Chile se han establecido 83 indicadores de resultado final, principalmente en los sectores de protección social, educación y salud. Además se han definido 208 indicadores de resultados intermedios, que se refieren a cambios en el comportamiento y estado de los beneficiarios y constituyen una aproximación a los resultados finales (Cuadro 3).

12.- Los servicios excluidos del sistema corresponden al Poder Judicial, Poder Legislativo, Contraloría General de la República, Ministerio Público y algunos servicios del Ministerio de Defensa.

Cuadro 3
Chile: Ámbitos de control de los Indicadores de Desempeño

Año	Proceso	Producto	Resultado		Total
			Intermedio	Final	
2002	78	174	190	95	537
2003	239	527	186	87	1039
2004	513	779	291	101	1684
2005	396	901	208	83	1588

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Con relación al ámbito de los indicadores, en el año 2005 un 54% medía la eficacia (cumplimiento de los objetivos de la institución), un 23% mide la calidad de los servicios (atributos tales como oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de servicios y comodidad y cortesía de la atención), un 11% mide la eficiencia (relación entre la producción y los insumos o recursos utilizados) y un 12% la economía (manejo del presupuesto, preservación del patrimonio, recuperación de préstamos y capacidad de autofinanciamiento). Es importante destacar que para las 133 instituciones que presentan indicadores se han definido su misión y sus objetivos y productos estratégicos. Los objetivos estratégicos corresponden a los logros que se espera que los servicios alcancen en el mediano plazo y los productos estratégicos son los bienes y servicios que el servicio ofrece como respuesta a las necesidades de sus beneficiarios o usuarios. Estas definiciones son esenciales para desarrollar un adecuado sistema de indicadores de desempeño.

En Chile las instituciones y servicios involucrados participan activamente en el proceso de formulación de indicadores y metas de desempeño. Ellos deben presentar sus propuestas a la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda junto con sus sugerencias para el presupuesto del año siguiente. La DIPRES analiza las propuestas de indicadores y metas de desempeño considerando los requisitos técnicos y la consistencia con los recursos asignados y debe llegar a un acuerdo con la institución involucrada. Estos indicadores son enviados al Congreso Nacional junto con la el Proyecto de Ley de Presupuestos. Por otra parte, a partir del año 2002, el cumplimiento de las metas de los indicadores correspondientes al año anterior es evaluado en conjunto con la evaluación de la ejecución presupuestaria y presentada también al Congreso Nacional. La información sobre cumplimiento de las metas se publica en el sitio de internet de la DIPRES y es consultada y analizada por el público y la sociedad civil interesada.

El porcentaje de indicadores evaluados respecto a los formulados a ido creciendo a lo largo de los años hasta alcanzar un 94% en el año 2005, correspondiente a la evaluación del proceso del año 2004 (ver Cuadro 4). En los primeros años fue necesario reformular algunos de los algoritmos que definían los indicadores para hacerlos más pertinentes y poder evaluarlos, pero esta

etapa ha sido ahora superada. También hay casos de servicios que no presentaron la información o que presentaron información de deficiente calidad que no permitía efectuar una evaluación satisfactoria. En algunas situaciones no corresponde evaluar los indicadores al cabo del año sino que es necesario un período más largo.

El porcentaje de cumplimiento de las metas en el rango entre 95% y 100% alcanzó a un 86% en el año 2005 (proceso del año 2004). Como se observa en el Cuadro 4 el grado de cumplimiento de las metas ha ido mejorando paulatinamente.¹³ Los incumplimientos se explican fundamentalmente por deficiencias en la gestión interna, aunque puede haber casos de exagerado optimismo en la formulación de las metas originales.

Cuadro 4
Chile: Cumplimiento de las metas establecidas en los Indicadores de Desempeño

Rangos de cumplimiento	2001	2002	2003	2004
95% - 100%	80	69	76	86
90% - 94%	6	9	5	3
80% - 89%	4	8	7	4
Menos 80%	10	15	12	7
Indicadores evaluados	163	394	958	1579
% de evaluados	79	73	92	94

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

En general no existe una relación mecánica y directa entre el cumplimiento de los indicadores de desempeño y las asignaciones presupuestarias. Aunque una vez aprobada la Ley de Presupuestos los indicadores y sus metas constituyen compromisos formales, el cumplimiento constituye información que se tiene en cuenta en la discusión de los presupuestos futuros, junto con otros antecedentes y con las prioridades estratégicas. Cuando los resultados son insatisfactorios es necesario adoptar medidas para mejorar la gestión, lo que no necesariamente implica una reducción de presupuesto para la institución. Un desafío importante que enfrenta el sistema desarrollado en Chile es la socialización de los indicadores al interior de los organismos, para que sean un efectivo instrumento de mejoramiento de la gestión. En varios casos ellos son trabajados dentro de la institución por un reducido grupo de profesionales y no se ha maximizado su uso para el análisis y la toma de decisiones al interior de todos los servicios.

Para complementar la información proporcionada por los indicadores de desempeño se introdujeron en Chile otros instrumentos de control y de mejoramiento de la gestión de los servicios públicos. Estos son:

13.- El año 2001 no se considera significativo ya que fue el inicio del proceso de evaluación de los indicadores. Con posterioridad ha existido un sistemático mejoramiento en la calidad de los indicadores y una mayor exigencia en las metas.

-
- (i) Evaluación de Programas e Instituciones, que incluye tres instrumentos: evaluación de programas gubernamentales, evaluación de impacto y evaluación comprehensiva del gasto;
 - (ii) Programa de Mejoramiento de la Gestión;
 - (iii) Fondo para Prioridades Gubernamentales; y
 - (iv) Balance de Gestión Integral.

La *Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)* se inició en 1997 y está basada en la metodología del “Marco Lógico”, utilizada como se ha indicado por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros organismos de desarrollo en el diseño y evaluación de proyectos. Ella se centra en identificar los objetivos de los programas y examinar la consistencia de su diseño y de sus resultados con dichos objetivos, sobre la base de la información disponible en el propio programa. La evaluación de resultados que se realiza comprende los conceptos de *eficacia* (cumplimiento de los objetivos), *eficiencia* (relación entre productos y recursos) y *economía* (generación y movilización de recursos). Se incluye también la dimensión de *calidad* de los bienes y servicios entregados y la *sustentabilidad* en el futuro de los resultados del programa.

A partir del año 2001 se incorporaron las *Evaluaciones de Impacto*, que utilizan metodologías más complejas de recolección de datos y de análisis. En este caso no basta con comparar la situación de los beneficiarios “antes y después” del programa, sino que es necesario separar los factores externos que habrían ocurrido sin su ejecución e influyen en los resultados para así evaluar el impacto real del programa. Finalmente en el 2002 se iniciaron las *Evaluaciones Comprehensivas del Gasto* con el objeto de analizar el conjunto de objetivos, diseño institucional, programas, procedimientos de gestión, resultados y uso de recursos de una institución. Entre otras, estas evaluaciones utilizan como información de base las prioridades gubernamentales establecidas por la Presidencia de la República, las definiciones estratégicas institucionales, las estadísticas de los beneficiarios identificados para cada producto o resultado estratégico y los gastos asociados a la provisión de dichos productos y resultados.

Las evaluaciones indicadas en los párrafos anteriores son realizadas por consultores externos seleccionados por concurso público. Para las evaluaciones de los programas se trabaja con paneles de tres evaluadores seleccionados individualmente, mientras que para las Evaluaciones de Impacto y las Evaluaciones Comprehensivas del Gasto –debido a su mayor complejidad– se contratan universidades o empresas consultoras privadas. La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda es responsable de la administración y supervisión de las evaluaciones, del envío de los informes respectivos al Congreso Nacional y de la elaboración y seguimiento de los compromisos institucionales que se deriven de dichas evaluaciones.

De acuerdo al cuadro 5, desde su introducción en 1997 se han realizado 174 Evaluaciones de Programas Gubernamentales, 14 Evaluaciones de Impacto y 6 Evaluaciones Comprehensivas del Gasto (estas abarcan un total de 19 organismos públicos ya que cada una puede incluir más de una institución). La información proporcionada por la Dirección de Presupuestos indica que el monto total de los recursos evaluados en la línea EPG representa aproximadamente una cobertura del 64% del total del presupuesto posible de evaluar, concentrándose principalmente en los programas de protección social, salud, educación y vivienda.

Cuadro 5
Chile: Evaluaciones de Programas e Instituciones Realizadas

	1977-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Eval. Prog. Gubernamentales	80	20	18	14	13	13	16
Evaluaciones de Impacto	-	-	2	4	4	4	-
Eval. Compr. del Gasto	-	-	-	1	2	2	1
Total	80	20	20	19	19	19	17

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Como consecuencia de las evaluaciones realizadas entre los años 2000 y 2004, un 9% de los programas evaluados en las líneas EPG y Evaluación de Impacto ha debido finalizar en consideración a sus mediocres resultados, un 24% ha debido realizar un rediseño sustantivo, un 38% ha debido hacer modificaciones importantes en el diseño de componentes y/o procesos de gestión interna, un 24% ha debido realizar ajustes menores y para un 5% se ha recomendado una reubicación institucional. En el caso de las Evaluaciones Comprensivas del Gasto, un 72% de las instituciones ha debido introducir modificaciones importantes en su diseño y/o gestión interna, un 7% ha debido hacer un rediseño institucional sustantivo y un 21% han tenido ajustes menores. Estos datos indican que el impacto del programa ha sido importante para mejorar la gestión del Estado.

En el año 1998 se inició un *Programa de Mejoramiento de la Gestión* (PMG) que asociaba el cumplimiento de objetivos de gestión en los servicios públicos a un incentivo monetario para sus funcionarios. Inicialmente el incremento en las remuneraciones era del 5% si la institución alcanzaba un grado de cumplimiento igual o superior al 90% y de un 3% si el grado de cumplimiento era igual o superior al 75% e inferior al 90%. Con posterioridad los incentivos fueron rebajados al 3% y 1.5%.

Durante los primeros años el PMG operó sobre la base de comprometer indicadores de desempeño, pero dado que las instituciones no estaban preparadas para medir su desempeño con indicadores de resultados se usaron mayoritariamente indicadores de procesos. Como las metas eran poco exigentes, casi todos los servicios recibieron el incentivo. A partir del año 2001 se reformó el sistema identificando un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión común a todas las instituciones del sector público, lo que se conoce como Programa Marco. Este programa comprende actualmente un total de 5 áreas y 11 sistemas, cada uno con 4 o 6 etapas de desarrollo. Cada año el servicio debe comprometerse a cumplir los objetivos de al menos una etapa adicional.

Las áreas y sistemas¹⁴ del Programa Marco Básico de Mejoramiento de la Gestión existente actualmente para todos los servicios públicos de Chile son: (i) Recursos humanos (capacitación, higiene y seguridad, evaluación de desempeño); (ii) Calidad de la atención a los usuarios (oficinas

14.- Los sistemas se indican en paréntesis.

de información, reclamos y sugerencias, gobierno electrónico); (iii) Planificación y control de gestión (planificación - control de gestión, auditoría interna, gestión territorial integrada); (iv) Administración financiera (sistema de compras y contrataciones, administración financiera - contable); y (v) Enfoque de género (enfoque de género). En el año 2005 se introdujo un Programa Marco Avanzado con cuatro nuevas etapas en 5 sistemas. La primera etapa adicional consiste en la preparación para la certificación del sistema de acuerdo a las normas ISO, la segunda etapa es la certificación ISO y las dos siguientes son la manutención de la certificación adquirida.

La evaluación del Programa de Mejoramiento de la Gestión en el año 2003 reveló que 75% de los servicios públicos participantes (132 de un total de 176) cumplieron entre 90% y 100% de las metas definidas y 45,637 funcionarios (un 74% de los participantes) recibieron un incentivo salarial del 5%. Por otra parte, un 20% de los servicios cumplieron entre 75% y 60% de las metas y recibieron un incentivo del 2.5% mientras que los funcionarios de 8 agencias no recibieron ningún incentivo. El Programa ha sido una herramienta poderosa para fortalecer la gestión interna de las instituciones públicas, movilizándolo a todo su personal en el cumplimiento de las metas definidas.

El *Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales* (Fondo Concursable), iniciado en el año 2001, permite financiar de una manera ágil las propuestas de innovación y de expansión y reformulación en los programas de las agencias públicas. La Dirección de Presupuestos determina anualmente los recursos disponibles para el Fondo y las propuestas se someten a concurso en un formato estándar que incorpora los conceptos fundamentales de la metodología del marco lógico.

Los *Balances de Gestión Integral* (BGI) de cada servicio son informes anuales y globales que describen en forma simple las bases institucionales de una organización y su desempeño. Incluyen las leyes y normativas que rigen la institución, su organigrama y los recursos humanos y financieros disponibles, las definiciones y metas estratégicas, los resultados obtenidos, el cumplimiento de los compromisos institucionales, los avances en los procesos de mejoramiento de la gestión y los desafíos y principales tareas a realizar en el año siguiente al balance. Los BGI son elaborados por los propios servicios de acuerdo a las instrucciones de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, las que los revisa en conjunto con la Secretaría General de la Presidencia y los envía al Congreso Nacional.

Los Balances fueron creados en 1997, pero en el año 2000 se introdujeron importantes modificaciones en los aspectos técnicos y de procedimientos de trabajo. Todos los servicios cumplen con la obligación de presentar sus BGI. La información es utilizada en el proceso de evaluación de la ejecución presupuestaria previo a la formulación de una nueva propuesta de presupuesto. Los BGI son publicados en el sitio de internet de cada uno de los servicios y de la Dirección del Presupuesto y son el principal elemento de la cuenta pública que debe rendir anualmente el Estado. Su contribución a la transparencia del sector público es fundamental.

IV. Indicadores de Desempeño en Países de la OECD

En los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) existe un fuerte énfasis en incluir indicadores de desempeño no financiero en la documentación presu-

puestaria. Sólo 6 países no incluyen estos datos en el proceso de formulación y decisión sobre el presupuesto fiscal y 13 lo hacen para más del 50% de los programas públicos.¹⁵ El uso de compromisos de desempeño (“performance agreements”) especificando resultados esperados por agencias y programas es un método corriente en Alemania, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Holanda, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda y el Reino Unido. Una evaluación sistemática de la eficiencia, efectividad, calidad y economía de los programas públicos se realiza en Australia, Holanda, Japón, Corea, Noruega, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido.

Generalmente los países usan una combinación de indicadores de productos (“output”) y de resultados finales (“outcomes”) para evaluar el desempeño de los programas públicos. Austria, Dinamarca, Eslovaquia, Hungría, Nueva Zelanda, el Reino Unido y la República Checa dan énfasis a los indicadores de resultados finales y ningún país indica darle énfasis a los indicadores de producto. Como se ha explicado, la concentración en productos puede resultar en que se pierda de vista el impacto esperado de los programas en la sociedad, ya que las agencias y su personal se concentraría en cumplir metas numéricas que no tienen en cuenta aspectos más amplios y estratégicos que muchas veces no son cuantificables. España, Holanda y Nueva Zelanda indican tener indicadores de desempeño en todos los programas públicos.

Cuadro 6
Indicadores de desempeño en países de la OECD

	Resultados Finales	Combinación Productos-Resultados		
		Todos	Mayoría	Algunos
Alemania			X	
Australia			X	
Austria	X			
Bélgica			X	
Canadá				X
Dinamarca	X			
Eslovaquia	X			
Eslovenia				X
España		X		
Estados Unidos			X	
Finlandia			X	
Francia				X
Grecia				X
Holanda		X		
Hungría	X			
Japón				X
México			X	
Nueva Zelanda		X		
Noruega			X	
Reino Unido	X			
República Checa	X			

Fuente: Organization for Economic Cooperation and Development, “OECD -World Bank Budget Practices and Procedures Database”, 2003.

15.- Esta información está contenida en una encuesta realizada en el año 2003 por la OECD y el Banco Mundial (ver Bibliografía). Los países que indicaron no incluir datos no financieros de desempeño en la documentación presupuestaria son Austria, Hungría, Irlanda, Italia, Corea, Portugal y Turquía

En la encuesta realizada, aproximadamente un 50% de los países de la OECD indicaron que los indicadores de desempeño se usaban para mejorar la gestión y establecer las prioridades dentro de los ministerios y agencias. En Australia, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, el Reino Unido y los Estados Unidos el enfoque es sistémico y aplicado a prácticamente todas las agencias. Pero sólo en Australia y Holanda esto ha sido acompañado por una mayor autonomía en la gestión y un menor control sobre la utilización de los insumos. Sólo unos pocos países indicaron que existía una relación directa entre el cumplimiento de las metas y las asignaciones presupuestarias, aunque en varios la información sobre desempeño es tomada en cuenta por el Ministerio de Hacienda en la elaboración del nuevo presupuesto fiscal. Esto indicaría que la "gestión por resultados" está bastante más expandida que los métodos de "presupuesto por resultado".

De los 27 países miembros de la OECD que respondieron a la encuesta, 24 indicaron que daban a conocer al público en forma sistemática los indicadores de resultados de las agencias y programas. Es evidente que para ellos el sistema es útil para aumentar la transparencia y la confianza en el sector público, aunque debe notarse que para que exista credibilidad es necesario que exista además confianza en la calidad y objetividad de los datos proporcionados. Un 75% de los países indicaron que ellos utilizaban auditorías externas para controlar la información que se da a conocer, aunque en varios esto se da sólo para algunos programas y no para toda la información. Canadá, Finlandia, Holanda y Eslovaquia preparan informes globales y específicos sobre el desempeño del sector público, mientras que en los otros casos la información está incluida en otros informes generales del gobierno y es también proporcionada por las respectivas agencias.

Es interesante examinar el caso de Australia, que en 1987 estableció que todas las propuestas presupuestarias de los diferentes servicios públicos debían incluir una definición de los objetivos estratégicos y de los indicadores de desempeño, además de establecer los mecanismos futuros de evaluación a seguir. Esta medida fue ampliada el año siguiente con el requerimiento que todos los programas públicos debían ser evaluados cada 3-5 años y que todos los servicios debían elaborar un Plan de Evaluación de su Portafolio a 3 años plazo, que debía ser aprobado por el Ministerio de Finanzas. La gran mayoría de las agencias públicas creó unidades de evaluación especializadas y en el año fiscal 1994-95 un 77% de las propuestas de gastos aprobadas por el Consejo de Ministros fueron influidas por las evaluaciones realizadas. Entre 1993 y 1997 se publicaron 540 informes de evaluación de programas públicos.¹⁶

El nuevo gobierno que asumió en marzo de 1996 decidió darle un nuevo énfasis al proceso de modernización del Estado en Australia. Los Jefes de Servicios tradicionales se transformaron en "Chief Executive Officers" (CEO) y debieron hacerse responsables por los resultados reales del desempeño de sus agencias. Para esto se definieron para cada una de ellas indicadores de objetivos finales ("outcomes") y se estableció un mecanismo que vincula las apropiaciones presupuestarias con los objetivos a alcanzar. Los CEO tiene autoridad para manejar en forma autónoma los fondos presupuestados y tienen contratos específicos de desempeño que detallan los objetivos y productos esperados con sus respectivos Ministros.

Algunos estudios realizados por la Oficina Nacional de Auditoría de Australia han encontrado deficiencias en los indicadores de desempeño empleados en varias agencias y el sistema ha sido criticado por la falta de una supervisión central más fuerte por parte del Ministerio de Finanzas.

16.- Estos datos están tomados de Keith Mackay, "Two Generations of Performance Evaluation and Management Systems in Australia", Operations Evaluation Department, ECD Working Paper Series #11, World Bank, Washington D.C., 2004

Sin embargo, la experiencia de varias agencias –como las de servicios a las familias y comunidades, empleo, educación y salud– que combinan los indicadores de desempeño con un activo proceso de evaluación que detecta y analiza las deficiencias ha producido sustanciales mejoras en los servicios y mejorado la satisfacción de los usuarios.

V. Conclusiones

En la mayoría de los países existe una necesidad imperiosa de modernizar el Estado para adecuarlo a las nuevas y diferentes necesidades de la sociedad. En América Latina, la debilidad e ineficacia del Estado afecta negativamente las posibilidades de desarrollo de los países y pone en peligro la gobernabilidad democrática. El examen de la experiencia de los países que han hecho mayores avances en reformar el Estado revela que la utilización de indicadores de desempeño es una herramienta poderosa para mejorar la gestión de las diversas agencias y programas del sector público y hacerlas más eficientes y eficaces para responder a las necesidades de la sociedad.

La introducción de un sistema generalizado de indicadores de desempeño contribuiría a cambiar la mentalidad burocrática y el énfasis actual en los procesos, que caracterizan actualmente a una gran mayoría de las agencias y programas del Estado, por una nueva mentalidad de prestación de servicios, satisfacción a los usuarios y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Por otra parte, estos indicadores facilitarían el control de la gestión y ayudarían a la necesaria transparencia y “accountability” del sector público.

Para iniciar el proceso de introducción de indicadores de desempeño se requiere de una decisión central, probablemente en el ámbito del Ministerio de Hacienda, pero para tener éxito la implementación deberá hacerse en forma descentralizada en cada servicio y agencia pública. Esta implementación requerirá de un proceso de aprendizaje y será necesario probar diversas alternativas de indicadores para encontrar las soluciones más adecuadas en una determinada circunstancia. Sin embargo, hay hoy en día una gran experiencia acumulada en numerosos países que puede servir de base a los países que decidan embarcarse en implementar esta alternativa.

VI. Referencias Bibliográficas

- Australia, Department of Finance and Administration, “Requirements and Guidance for the Preparation of Financial Statements of Australian Government Entities”, 2005
- Bale, Malcolm and Dale, Tony, “Public Sector Reform in New Zealand and its Relevance to Developing Countries”, *The World Bank Research Observer*, Vol.13, No.1, February 1998.
- Banco Interamericano de Desarrollo, “Modernización del Estado – Documento de Estrategia”, GN-2235-1, Washington DC., Julio 2003
- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo, “Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter”, The World Bank, Washington D.C., 1998.
- Canada, Treasury Board Secretariat, “Societal Indicators Project: Survey of Results Framework”, Ottawa, 1998.

-
- Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto, "Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La Experiencia Chilena", Santiago, Octubre 2003
- Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, "Aplicación de Instrumentos de Evaluación de Desempeño. La Experiencia Chilena", Santiago, Septiembre 2005.
- Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, "Programa de Evaluación. Documentos Técnicos y Administrativos del Proceso de Evaluación. La Experiencia Chilena", Septiembre 2005.
- Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, "Programa de Asistencia Jurídica: Corporaciones de Asistencia Judicial", Junio 2003.
- Costa Rica, Sistema Nacional de Evaluación, "El desempeño del Gobierno en su accionar estratégico. Evaluación de compromisos de resultados 2000", San José, sin fecha.
- España, Instituto de Desarrollo Regional, "Guías para la Evaluación de Políticas Públicas", sin fecha.
- España, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, "Metodología de Evaluación de la Cooperación española II", Madrid, Enero 2001.
- Foxley, Alejandro; "¿Más Mercado o Más Estado para América Latina?", Documento presentado al seminario del BID "Nuevas Fronteras de la Reforma del Estado", Lima, Marzo 2004.
- Gascó, Mila, "Luces y Sombras de la Reforma del Estado en América Latina", Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Noviembre 2004.
- Girishankar, Navin; "Evaluating Public Sector Reform. Guidelines for Assessing Country-Level Impact of Structural Reform and Capacity Building in the Public Sector", World Bank, Operations Evaluation Department, Washington D.C., 2001
- Inter-American Development Bank, "IDB Experience with Modernization of the State Operations", ROS/PMP, March 2002.
- Inter-American Development Bank, "The Politics of Policies", Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report, Washington D.C., 2005.
- Kuczynski, Pedro Pablo, "Reforming the State", en Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson, "After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America", Institute for International Economics, Washington D.C., March 2003.
- Mackay, Keith, "Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público", Banco Mundial, DCE Serie Documentos de Trabajo, Washington DC., Enero 2006
- Mackay, Keith, "Two Generations of Performance Evaluation and Management Systems in Australia", Operations Evaluation Department, ECD Working Paper Series #11, World Bank, Washington D.C., 2004
- Marcel, Mario; "Effectiveness of the State and Development Lessons from the Chilean Experience", in Guillermo Perry and Danny M. Leipziger, "Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges", The World Bank, Washington D.C. 1997.
- México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Fuentes de Indicadores de Desempeño Gubernamental", México, Julio 2004.
- Navia, Patricio y Velasco, Andrés; "The Politics of Second-Generation Reforms", en Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson, "After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America", Institute for International Economics, Washington D.C., March 2003.

- New Zealand, State Services Commission, "Good Practice Guideline for Management Development and Succession in Public Services", October 1998.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Modernizing Government: The Way Forward", Paris 2005.
- Organization for Economic Cooperation and Development, "Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries", Paris 2004.
- Organization for Economic Cooperation and Development – Development Assistance Committee, "Managing for Development Results. Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practice", Background Information Forwarded to High Level Forum on Aid Effectiveness, Paris, April 2005
- Organization for Economic Cooperation and Development, "OECD/World Bank Budget Practices and Procedures Database", unpublished, 2003
- Perrin, Burt, "Moving from Outputs to Outcomes: Practical Advice from Government Around the World", IBM Center for The Business of Government, Washington D.C., December 2005.
- Rodrik, Dani; "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them", *Journal of Economic Literature*, March 1996.
- Schick, Allen, "The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change", Report prepared for the State Services Commission and the Treasury, New Zealand, August 1996.
- United States, Office of Management and Budget, "Validating Regulatory Analysis: 2005 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local and Tribal Entities", Washington D.C., 2005.
- United States, Office of Management and Budget, "Examples of Performance Measures", Washington D.C., 2005
- Velásquez Núñez, Daniel; "La Evaluación de Desempeño en la Gestión Pública: Una Revisión Breve de sus Usos y Límites", Banco Interamericano de Desarrollo, 2004
- World Bank, "The State in a Changing World", World Development Report 1997, Washington D.C. 1997.
- World Bank, "Building Institutions for Markets", World Development Report 2002, Washington D.C. 2002.
- World Bank, "Reforming Public Institutions and Strengthening Governance – A World Bank Strategy", Public Sector Group, Poverty reduction and Economic Management Network, Washington D.C., 2000.
- World Bank, "Reforming Public Institutions and Strengthening Governance – A World Bank Strategy. Implementation Update", Public Sector Group, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington D.C., April 2002.
- World Bank, Operations Evaluation Department, "Performance Monitoring Indicators Handbook", Technical Paper # 334, Washington D.C., September 1996.
- World Bank, Operations Policy and Country Services, "Enabling Country Capacity to Achieve Results", 2005 CDF Progress Report, Washington D.C., July 2005.
- World Bank, "Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas", Informe No.34589-CL, Diciembre, 2005.