

**RSP**

# Revista do Serviço Público

Ano 52  
Número 1  
Jan-Mar 2001

Uma nova gestão para um novo Estado:  
liberal, social e republicano  
*Luiz Carlos Bresser Pereira*

Evaluación de la gestión pública: conceptos y  
aplicaciones en el caso latinoamericano  
*Sonia Ospina Bozzi*

A experiência gerencial no Brasil em Ação  
*Pesquisa ENAP*

Enfoques y lineamientos para el seguimiento,  
la medición y la evaluación del desempeño  
en programas del sector público  
*Gerald E. Caiden y Naomi J. Caiden*

Una comparación internacional en la  
evaluación de las políticas públicas  
*Hans-Ulrick Derlien*

ENAP

**RSP**

# Revista do Serviço Público

Ano 52

Número 1

Jan-Mar 2001

*Conselho editorial*

Regina Sílvia Pacheco — presidente  
Vera Lúcia Petrucci  
Maurício Muniz Barretto de Carvalho  
Isabella Madeira Marconini

*Colaboradores (pareceristas ativos):*

Antonio Augusto Junho Anastasia; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Eli Diniz; Fernando Abrucio; José Geraldo Piquet Carneiro; José Carlos Vaz; José Luís Pagnusat; José Mendes; Lívia Barbosa; Marcel Burzstyn; Marco Antonio de Castilhos Acco; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Maria das Graças Rua; Paulo Modesto; Pedro Cesar Lima de Farias; Sérgio Azevedo; Zairo Cheibub.

*Editora*

Vera Lúcia Petrucci

*Coordenação editorial*

Livino Silva Neto

*Supervisor de produção gráfica*

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

*Revisão*

Galber José Oliveira Maciel  
Cleidiana Cardoso Nazareno Ferreira

*Projeto gráfico*

Francisco Inácio Homem de Melo

*Editoração eletrônica*

Danae Carmen Saldanha de Oliveira

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefone: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (0XX61) 445 7178

© ENAP, 2001

Tiragem: 1.500 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) — Exemplar avulso: R\$ 12,00

---

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública -  
v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 52, n.1 (Jan-Mar/2001). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP e publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. Publicada trimestralmente de 1981 a 1988. Periodicidade quadrimestral em 1989. Interrompida de 1989 a 1993.

1. Administração pública - Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

# Sumário

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 1  
Jan-Mar 2001

Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano <i>Luiz Carlos Bresser Pereira</i>	5
Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano <i>Sonia Ospina Bozzi</i>	25
A experiência gerencial no Brasil em Ação <i>Pesquisa ENAP</i>	55
Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público <i>Gerald E. Caiden y Naomi J. Caiden</i>	77
Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas <i>Hans-Ulrich Derlien</i>	105

# Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano\*

*Luiz Carlos Bresser Pereira*

Na presente conferência, falarei sobre o novo Estado que vem surgindo desde o último quartel do século XX, e da nova gestão pública que se está impondo ou se tornando necessária. Creio ser quase que desnecessário explicar a razão para meu interesse no “novo” e porque sustento que algo de novo está surgindo, embora a gestão pública e o Estado sejam instituições antigas. Em um mundo em que a tecnologia muda tão rapidamente, onde o ritmo do desenvolvimento econômico tende a acelerar-se secularmente, e onde as relações econômicas e sociais tornam-se cada vez mais complexas, espera-se também que as instituições políticas mudem. As três instâncias políticas que agem nas sociedades capitalistas modernas — a sociedade civil, o Estado (organização e instituições) e o governo — deverão assumir novas formas, novos papéis, novos modos de relacionar-se umas com as outras e, assim, produzir uma nova governança democrática.

Resumirei minhas opiniões em duas proposições. Em primeiro lugar, o Estado, que no século XX assumiu novos papéis econômicos e sociais, permanece comprometido para com esses papéis, mas luta em favor da eficiência ao contratar com entidades públicas não-estatais, de forma competitiva, os serviços públicos sociais e científicos necessários. Em segundo lugar, a gestão pública, a fim de atender à demanda por eficiência, está se tornando mais autônoma e mais responsabilizável politicamente. Está surgindo um novo Estado porque está sendo exigido que a organização do Estado mude, se descentralize e terceirize atividades, a fim de poder atender à demanda por maior eficiência. Está surgindo uma nova gestão pública porque os servidores públicos de alto escalão estão se renovando e assumindo suas próprias responsabilidades políticas, em vez

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 1  
Jan-Mar 2001

Luiz Carlos  
Bresser Pereira  
é professor  
titular de  
economia da  
Fundação  
Getúlio Vargas,  
em São Paulo.

Contato:  
[bresserpereira@  
uol.com.br](mailto:bresserpereira@uol.com.br)

de apegar-se à semificação de que constituem um corpo neutro que apenas responde perante políticos eleitos.

A demanda por essas mudanças veio de dentro e de fora do Estado-nação: de dentro, na medida em que as democracias progridem e que os cidadãos, na sociedade civil, se tornam mais ativos e exigentes; e de fora, na medida em que pressões externas, como a globalização, fazem com que as empresas se tornem competitivas e exijam que os governos nacionais apoiem essa concorrência. Nesse processo de mudança, a globalização torna os países mais interdependentes, mas o Estado-nação continua sendo a fonte do poder político necessário para organizar os interesses de cada sociedade dada. No passado, a sociedade era organizada em tribos, cidades-estado, feudos e impérios. Desde o advento dos tempos modernos, a sociedade se organiza principalmente em Estados-nação ou em países. Cada Estado-nação é formado pelo Estado e pela sociedade civil — essa última significando o conjunto de cidadãos que agem na vida política fora do aparelho do Estado, ponderados pelo poder que derivam da organização, do conhecimento e da riqueza.

Em cada Estado-nação encontramos uma sociedade civil e um Estado. O Estado é formado por um aparelho ou **organização** e pelas instituições do Estado ou seu sistema jurídico, e encabeçado por um governo. As instituições, a começar pela constituição nacional, definem os direitos e obrigações — as regras do jogo social. Em um modelo simples, os políticos dos escalões mais altos constituiriam o governo, enquanto que os servidores públicos se ocupariam simplesmente da administração pública. Este modelo nunca foi representativo da realidade, e o é menos ainda no novo Estado. Neste novo Estado que está surgindo, os políticos eleitos e os funcionários públicos de alto nível estão envolvidos no governo e na gestão pública — ou seja, na tomada das decisões políticas mais importantes — e na implementação eficiente das decisões tomadas. Em vez de falar de administração pública, que era burocrática e se concentrava na eficácia do poder do Estado, falamos hoje de gestão pública, o que pressupõe a eficácia e busca da eficiência do Estado.

Os cidadãos continuam a derivar seus direitos de cidadania do Estado-nação. Seus direitos civis serão garantidos na medida em que as instituições do Estado afirmem tais direitos. Seus direitos sociais serão mais bem protegidos na medida em que a organização do Estado possa arrecadar impostos e assegurar assistência de saúde, educação fundamental e média, e uma renda mínima para todos. Seus direitos políticos serão afirmados na medida em que as instituições políticas do Estado-nação tornem os governos mais representativos, mais participativos e mais responsabilizáveis. Finalmente, seus direitos republicanos — ou seja, os direitos que cada cidadão tem que o patrimônio público seja protegido — serão garantidos na medida em que as instituições competentes do Estado,

que criam os estímulos e punições adequadas, estejam combinadas com as necessárias virtudes republicanas dos servidores e dos políticos eleitos. Em resumo, será no âmbito do Estado-nação, e à luz da organização e das instituições do Estado, que os interesses dos cidadãos continuarão a ser protegidos da melhor maneira possível.

## **As formas históricas do Estado**

Conceitos como os de Estado-nação, sociedade civil, Estado, governo e gestão pública pertencem à esfera social da sociedade, enquanto que mercados, empresas e consumidores são parte do âmbito econômico. As duas esferas são inter-relacionadas, mas é importante distingui-las quando se tenta ver quais são as características que definem o novo Estado e a nova gestão pública que está surgindo. Essas características serão essencialmente políticas, porque são o resultado de conflitos, de argumentação, e soluções de compromisso nos quais as pessoas se envolvem diariamente. Elas consubstanciam decisões tomadas por cidadãos no terreno da sociedade civil, e eventualmente por políticos e altos servidores públicos no terreno do próprio Estado, a fim de criar e reformar instituições, de organizar o aparelho do Estado e de dar forma a sua administração pública. Entre essas características encontraremos uma — a eficiência — que é vital na esfera econômica, mas que também tem um papel de grande importância no novo Estado e na nova gestão pública.

A política é a arte de alcançar a legitimidade e de governar o Estado por meio do uso da argumentação, da persuasão e do compromisso, em vez da pura força. Enquanto nos mercados os produtores e consumidores tentam maximizar seus interesses, na política, além dos interesses, também é necessário levar em conta os valores. Nos mercados há um mecanismo competitivo quase automático que aloca recursos e distribui lucros com razoável eficiência, enquanto que na esfera política nada é automático ou simplesmente dado: tudo ocorre por meio de decisões que não são “necessárias”, uma vez que envolvem escolhas, atendem a interesses ou se referem a princípios morais, e, no regime democrático, respondem às manifestações da vontade dos cidadãos formadas no debate público ao nível da sociedade civil.

A transição histórica das sociedades tradicionais para as sociedades modernas, das economias pré-capitalistas para as economias capitalistas deu-se nos domínios econômico e político — ou, de forma mais ampla, no domínio social. As tribos se transformaram em impérios, ou em cidades-estado; mais tarde as cidades-estado e os feudos se transformaram em modernos Estados-nação. Dentro de cada sociedade, os regimes políticos mudaram, muitas vezes de maneira cíclica, de formas mais autoritárias ou

oligárquicas para formas mais democráticas de governo, da monarquia para a república. Com o surgimento do capitalismo e dos Estados-nação, a mudança política deixou de ser cíclica e adquiriu uma direção. A direção do progresso, segundo os iluministas; da racionalização, segundo Max Weber; do desenvolvimento econômico e político auto-sustentados, em minha opinião: o capitalismo e a democracia demonstraram até agora serem auto-sustentáveis e capazes de gerar seu próprio aprimoramento contínuo.

Só posso falar de um novo Estado com relação a um Estado antigo. O Estado começou autoritário e patrimonial, nos séculos XVI e XVII: foi o Estado absoluto das monarquias absolutas. No século XIX, o Estado se torna liberal e burocrático: o Estado liberal estabeleceu o império da lei ou o Estado-de-direito, e assegurou a concorrência entre as empresas, mas permaneceu oligárquico na medida em que os pobres e as mulheres não votavam (observem que estou usando a palavra “liberal” no sentido europeu e brasileiro, não na acepção norte-americana segundo a qual liberal passou a significar “progressista”, quase social-democrático). No século XX, o Estado modificou-se sucessivamente, passando a ser liberal-democrático e depois social-democrático (ou Estado do bem-estar social), mas permaneceu burocrático. Agora, o novo Estado se direciona no sentido de tornar-se social-liberal, e gerencial.

**Tabela 1: Tipos históricos de Estado e de gestão do Estado**

Segundo o regime político	Segundo a forma de gestão
Estado absoluto	Administração patrimonial
Estado liberal	Administração pública burocrática
Estado liberal-democrático	Administração pública burocrática
Estado social-democrático (do bem-estar social)	Administração pública burocrática
Estado social-liberal (democrático)	Administração pública gerencial

Quando digo Estado absoluto, Estado liberal, Estado liberal-democrático, Estado social-democrático e Estado social-liberal, os adjetivos referem-se à natureza básica das instituições do Estado ou do regime político. Quando digo administração patrimonial, burocrática e gerencial, refiro-me à forma pela qual a organização do Estado é gerida. Como as instituições do Estado mudam ao longo da história, a organização do Estado e a gestão pública também devem mudar. Em vez de “Estado”, eu poderia dizer “sistema político”, mas os regimes políticos incluem a sociedade civil. Eu poderia dizer “governo”, mas, ainda que a tradição anglo-americana muitas vezes ignore o Estado e parta do pressuposto de que governo signifique não apenas o processo de governar e o grupo de políticos e funcionários públicos no topo do Estado, mas também a organização e as

instituições do Estado, eu prefiro reservar a palavra governo somente para os dois primeiros significados.

Com o surgimento do Estado absoluto, colocou-se a questão da separação da seara pública da privada. O Estado liberal “resolvera” a questão por meio das revoluções constitucionais e liberais (a Revolução Gloriosa, a Revolução Norte-Americana e a Revolução Francesa), e pela reforma do serviço público. Com as primeiras, estabeleceu-se o Estado-de-direito; com a segunda, a administração burocrática substituiu a administração patrimonial. Mas o regime político permaneceu autoritário. O Estado liberal-democrático, por sua vez, superou o autoritarismo, mas colocou a questão da justiça social. O Estado social-democrático ensaiou uma resposta para a questão dos direitos sociais e para o problema da igualdade de oportunidades, mas revelou-se ineficiente em um mundo em que a eficiência econômica se torna cada vez mais premente. O Estado social-liberal se mantém comprometido com a justiça social, ao mesmo tempo em que é uma resposta adequada à oferta ineficiente de serviços sociais e científicos.

É importante observar que essas formas históricas do Estado, ou de regime político, não devem ser vistas como estágios necessários e bem definidos de desenvolvimento político por que tenham passado todos os países democráticos. Tampouco se deve considerar que cada Estado tenha resolvido o problema colocado pelas referidas formas de Estado ou de regime político. São simplesmente uma maneira de entender como a governança evoluiu com o passar do tempo, tomando-se como parâmetros países da Europa Ocidental como a França e a Inglaterra — tão diferentes entre si, mas com tantos traços comuns. Obviamente, os problemas colocados pela forma anterior não foram resolvidos pela que a sucedeu, mas foram de alguma maneira enfrentados, foram objeto de tratamento com vistas a sua solução.

## **A ascensão da democracia**

Quando me refiro a um novo Estado e a uma nova gestão pública, estou pensando no processo pelo qual essas instituições evoluíram em cada Estado-nação ao longo do tempo. Estou pensando no processo de fertilização cruzada pelo qual instituições criadas em um país são importadas e adaptadas por outros, desde que os gregos e os romanos estabeleceram suas repúblicas. Estou pensando em guerras e revoluções que fizeram progredir ou regredir o desenvolvimento político e o desenvolvimento econômico. Estou pensando no progresso tecnológico e nas transformações econômicas, os quais, associados ao desenvolvimento político, permitiram a ascensão do capitalismo e, mais tarde, da democracia — e,

assim, levaram ao desenvolvimento econômico e político sustentável e capaz de promover seu próprio aprimoramento.

Outra forma de examinar esse processo histórico — neste caso começando com as repúblicas gregas — é vê-lo como um processo de transição da cidade-estado para o grande Estado moderno, da *civitas* para a sociedade civil. Em um primeiro momento, na república grega, uma pequena comunidade de cidadãos da cidade-estado — a *civitas* — se constituía em governo sem a intermediação de um aparelho de Estado; em um segundo momento, com o advento do capitalismo, surgem os grandes e modernos Estados-nação, mas eles permanecem autoritários, liderados por elites políticas e econômicas; finalmente, em um terceiro momento, torna-se democrático, na medida em que uma grande sociedade civil substitui a *civitas*. Na república grega, os cidadãos assumiam diretamente o governo. Agora, os cidadãos, atuando como pessoas privadas, ocupam-se de seus interesses principalmente, e contratam políticos profissionais e burocratas para constituir a organização do Estado e ocupar-se do governo, mas isso não significa que tenham relegado a política a um segundo plano. Ao contrário, gradualmente, na medida em que os cidadãos ativos se organizam e debatem dentro da sociedade civil, eles ampliam seu número em relação à população total e se tornam crescentemente influentes.

O crescimento em números absolutos das pessoas que participam de entidades políticas envolveu uma compensação ou permuta interna. Na medida em que o número de pessoas aumentava, os valores republicanos clássicos, expressos na participação plena na vida política, perderam terreno. Os cidadãos gregos e romanos também eram muitas vezes soldados, e recebiam suas rendas em grande medida do controle do Estado. Ao contrário, os cidadãos das modernas sociedades capitalistas recebem sua renda por meio de suas atividades privadas. Pagando impostos, eles contratam funcionários para desempenhar os papéis políticos e militares. A separação do público e do privado estava começando.

Esta evolução foi “má” porque significou que a *civitas* — a comunidade de cidadãos — havia perdido significação política, que a política tendia a tornar-se o monopólio de uma classe de funcionários aristocráticos e burocráticos. Foi “boa” porque representou o fim do patrimonialismo — da mistura do patrimônio público com o privado.

Com a ascensão do capitalismo e do Estado liberal, os direitos civis passaram a ser protegidos, estabeleceu-se o Estado-de-direito, mas estávamos distantes da democracia, e mais longe ainda da justiça social. As sementes da democratização, no entanto, estavam lá, na medida em que o capitalismo se afirmava como o modo dominante de produção, e o poder político deixava de pretender origens divinas. A *civitas* já não existia mais, mas, em troca, gradualmente surgia uma sociedade civil.

Dois fatos históricos correlatos abriram espaço para a democracia. Por um lado, o surgimento do capitalismo mudou a maneira básica pela qual o *superávit* econômico é apropriado. Ele deixou de depender do controle do Estado, para depender cada vez mais da realização de lucros no mercado: os regimes autoritários deixaram de ser uma condição de sobrevivência para a classe dirigente. Por outro lado, no século XVII, quando Hobbes formulou a idéia revolucionária do contrato social, a legitimação divina dos governantes políticos sofreu uma derrota decisiva. Depois de Hobbes, Locke, Voltaire, Rousseau, a ideologia que atribuía o poder monárquico à vontade divina perdeu credibilidade. O contrato social, primeiramente entendido como uma alienação do poder do monarca, mais tarde passou a ser considerado como simplesmente uma delegação de poder aos dirigentes políticos. Quem delegava o poder político era uma nova entidade política: o povo — uma entidade inicialmente amorfa, que pouco a pouco adquiriu forma, na medida em que os súditos gradualmente se tornavam cidadãos, e se organizavam como sociedade civil.

Os dois fatos históricos abriram espaço, no final do século XIX e no início do século XX, para a consolidação das primeiras democracias modernas. Uma segunda geração de consolidações democráticas ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, nas potências derrotadas — Alemanha, Japão e Itália. A transição para a democracia nesses países foi claramente atrasada com relação ao nível de desenvolvimento econômico que haviam atingido. A guerra foi uma consequência desse atraso, e veio eventualmente a resolvê-lo. Uma terceira geração de consolidações democráticas está ocorrendo agora nos países latino-americanos mais adiantados, como o Brasil e o México. Note-se que falo de consolidações democráticas, não de transições democráticas, porque muitas vezes as transições democráticas são artificiais, são garantidas formalmente por elites autoritárias locais, ou impostas por países estrangeiros, enquanto que as consolidações ou se consubstanciam no tecido econômico e social, ou simplesmente não ocorrem.

As primeiras democracias liberais que afirmaram os direitos políticos ainda estavam no processo de consolidação, no início do século XX, mas já estavam mudando, especialmente na Europa e no Canadá, para transformar-se em social-democracias — em democracias nas quais espera-se que o Estado proteja os direitos sociais e promova o desenvolvimento econômico. O Estado social-democrático se torna dominante entre os países desenvolvidos depois da Segunda Guerra Mundial. Desenvolveu-se plenamente na Europa Ocidental, no Canadá e na Austrália; permanece incompleto nos Estados Unidos, a despeito da riqueza que existe naquele país; está sendo tentado há tempos na América Latina, mas sem muito sucesso, em razão dos baixos níveis de desenvolvimento econômico que se verificam nestes países. A boa governança, o desenvolvimento político,

não estão diretamente relacionados com o desenvolvimento econômico, de sorte que um país que teve sucesso em termos econômicos, como os Estados Unidos, revela-se atrasado em termos sociais e políticos. A tentativa de ter-se uma melhor governança do que a sugerida pelo nível de renda *per capita*, porém, continua a ser o grande desafio que os países em desenvolvimento raramente conseguem superar.

## **A persistência da administração pública burocrática**

É este Estado social-democrático (incompleto) que estou chamando de “antigo Estado” em oposição ao “novo Estado” que está surgindo. Meu argumento nesta conferência é o de que este Estado social-democrático está começando a ser substituído — não pelo Estado neoliberal ou ultraliberal, como uma recente onda conservadora conduziu algumas pessoas a supor — mas pelo Estado social-liberal. No século XXI, a democracia não será neoliberal nem social-democrática, mas social-liberal.

Ao dizer isso, minha alegação é a de que, à medida em que a democracia avance, o Estado estará mais — não menos — comprometido com a justiça social ou a equidade, e que, pela primeira vez na história, o Estado estará preocupado em prestar serviços de maneira eficiente. Isto já está acontecendo em países mais adiantados e no Brasil: a administração pública burocrática está passando gradualmente para o estágio de gestão pública; os gerentes públicos, para serem mais eficientes, tornam-se mais autônomos; essa maior autonomia traz como compensação maior responsabilização política; os altos servidores do governo deixam de ser vistos como simplesmente técnicos responsabilizáveis perante políticos eleitos e começam a ser considerados como homens e mulheres, políticos responsabilizáveis diretamente perante a sociedade.

Que provas e argumentos fatuais posso apresentar para respaldar estas alegações? Antes de responder esta pergunta, quero assinalar um fato: a persistência da administração pública burocrática. Supõe-se que o desenvolvimento político seja acompanhado de mudanças na administração pública. A governança é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político, pelo qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública. Ela acarreta a correspondência em “níveis de qualidade” das instâncias políticas que a formam. A maneira pela qual as pessoas se organizam e manifestam sua vontade no espaço público, ou, em outras palavras, a força da sociedade civil, a qualidade das instituições do Estado, a eficácia das instituições de aplicação do direito e da lei, e a eficiência do aparelho do Estado são, ou deveriam ser, variáveis altamente correlatas.

No entanto, é necessário reconhecer que a administração pública burocrática, embora ineficiente, incapaz de dar conta da dimensão e da crescente complexidade dos serviços públicos, revelou-se mais persistente do que esta hipótese da correlação das instâncias políticas teria predito. Quando o regime político passou de autoritário para liberal, a organização do Estado mudou devidamente de patrimonial para burocrática. Mas, quando mais tarde o regime político passou sucessivamente a ser liberal-democrático e social-democrático, a administração pública burocrática permaneceu praticamente sem mudanças.

As reformas do serviço público, que mudaram a administração do Estado de uma administração pública patrimonial para uma administração pública burocrática no século XIX, constituíram acontecimentos políticos (e técnicos) importantes, que redundaram na substituição das monarquias absolutas pelo Estado liberal (e constitucional). Na medida em que o Estado-de-direito era firmemente estabelecido, e que a separação entre o patrimônio público e o privado ocorria, tornou-se necessário um corpo profissional de burocratas. Foi esta burocracia que Max Weber definiu, com tanta precisão, e analisou, no início do século XIX, e que tinha como padrão o Estado alemão pré-democrático, quase-liberal.

Desde os anos 30 do século XX, o Estado liberal-democrático começou a transformar-se no Estado social-democrático, mas novamente a mudança no regime político não supôs uma mudança na administração pública. Ela permaneceu burocrática. Na realidade, a transição do Estado democrático para o Estado social-democrático conduziu à reafirmação e à expansão do sistema burocrático. Em vez de limitar-se às atividades exclusivas do Estado, foram contratados novos tipos de burocratas, e a administração pública burocrática foi estendida aos serviços sociais e científicos. Também foi estendida aos serviços públicos e, em certos casos, até mesmo a atividades empresariais comerciais ou industriais, na medida em que os funcionários de empresas estatais muitas vezes passaram a ser considerados funcionários públicos.

A definição de serviço público foi radicalmente ampliada. No Estado liberal, somente magistrados, promotores, militares, o pessoal da polícia, os coletores de impostos, auditores e formuladores de políticas eram considerados servidores públicos. Eles desenvolviam atividades exclusivas do Estado. No Estado social-democrático ou do bem-estar social, os professores da educação fundamental, professores universitários, médicos e enfermeiros dos hospitais, músicos de orquestras sinfônicas, curadores de museus, assistentes sociais de organizações de assistência social, engenheiros e gerentes do transporte público e de serviços públicos, funcionários de portaria, funcionários de escritório e os gerentes de todas essas organizações, e nas organizações propriamente ditas do Estado, todos eles eram agora considerados funcionários públicos. Essa mudança foi especialmente

pronunciada em países como a França e a Alemanha — onde as instituições social-democráticas avançaram mais.

O Estado social-democrático constituiu um grande progresso com relação ao Estado liberal-democrático. Enquanto o Estado liberal-democrático simplesmente assegurava os direitos civis, o Estado social-democrático garantia, ademais, direitos sociais, ou seja, educação fundamental universal, assistência de saúde universal, e uma renda mínima universal, um sistema básico de pensões universais. É por isso que, quando comparamos países como a França, a Alemanha e o Canadá, onde a transição para o Estado social-democrático foi completa, com os Estados Unidos, que não conseguiu fazê-lo, comprovamos que a distribuição de renda é mais justa e os direitos sociais são melhor assegurados naqueles países europeus do que nos Estados Unidos. Apesar da imensa riqueza que existe nos Estados Unidos, cerca de 40 milhões de norte-americanos não contam com assistência à saúde; cerca de 13% da população norte-americana está abaixo da linha da pobreza, contra em torno de 5% nos países social-democráticos. Se a qualidade de um regime político — ou da governança democrática — há de ser mensurada pela medida em que proporciona os quatro bens políticos básicos valorizados pelas sociedades modernas — a ordem social, a liberdade, a justiça social e o bem-estar — restam poucas dúvidas quanto a que os países social-democráticos têm um regime político superior em comparação com o norte-americano.

Mas, sustenta-se amiúde que, compensando a injustiça, o sistema econômico norte-americano é mais eficiente que o sistema social-democrático: que ele produziria mais riqueza. Tenho dúvidas profundas quanto a isso. Deve-se notar que, desde a Segunda Guerra Mundial, somente na última década a economia norte-americana cresceu a uma taxa mais rápida do que, por exemplo, a da França ou a da Alemanha. No entanto, a partir desta modesta prova, alguns ideólogos ultraliberais derivaram a confirmação do que lhes diziam seus preconceitos ideológicos: a superioridade econômica do Estado liberal-democrático com relação ao Estado social-democrático. É verdade que a excessiva regulação das empresas e da mão-de-obra, no Estado social-democrático, pode reduzir a concorrência e representar um incentivo negativo ao trabalho duro. É por isso que o Estado do bem-estar necessita de reforma. Mas, em compensação, há poucas dúvidas quanto a em sociedades mais igualitárias, como as dos países social-democráticos, que a cooperação incentiva o trabalho eficiente, a segurança dos trabalhadores os torna mais dispostos a aceitar as mudanças tecnológicas e a inovação, e — o que é mais importante — assegura a legitimidade aos governos, que, conseqüentemente, não estão obrigados a adotar políticas populistas explícitas ou disfarçadas para assegurar o apoio popular.

## O novo Estado social-liberal

Nesta conferência, estou interessado nas mudanças institucionais que afetam a boa governança. Na administração pública burocrática, as principais preocupações em matéria de governança eram aquelas ligadas à ordem social e à eficácia administrativa. No novo Estado que está surgindo, supõe-se que a estabilidade política e a eficácia do Estado na aplicação da lei tenham sido razoavelmente alcançadas: as maiores preocupações políticas são agora aquelas que dizem respeito à responsabilização democrática e à eficiência administrativa — ou seja, transpor para os serviços públicos a eficiência econômica que os mercados asseguram à produção de bens e serviços, mantendo ao mesmo tempo seu caráter público.

Vimos que o Estado social-democrático ampliou extraordinariamente o conceito e a abrangência do serviço público. No entanto, essa amplitude maior atribuída ao serviço público revelou-se ineficiente, na medida em que não permitiu o uso de meios mais adequados para a consecução dos resultados desejados. Garantir serviços públicos adequados e assegurar direitos sociais são papéis legítimos do Estado, mas isso não quer dizer que o Estado deva prover diretamente as duas funções. Sabemos quão difícil é alcançar a eficiência dentro do aparelho do Estado, cuja preocupação intrínseca está centrada na efetividade do poder do Estado.

No caso dos serviços públicos, o problema está sendo resolvido por meio da privatização, o que é recomendado desde que a atividade não seja um monopólio natural, nem envolva grandes rendas econômicas puras ou ricardianas. Neste caso, os serviços públicos devem continuar sendo estatais e administrados como empresas privadas. No caso dos serviços sociais e científicos, que a sociedade deveria em princípio financiar plenamente, o problema é mais complexo. Como devem ser executados? A tendência é no sentido de que o Estado contrate externamente os serviços com organizações sem fins lucrativos, e controle-os por meio de uma mescla de contratos de gestão, concorrência administrada e mecanismos de controle social.

O novo Estado social-liberal, que está surgindo, é uma resposta ao problema. Não é o Estado ultraliberal com que sonhou o novo conservadorismo ou a nova direita. Não é o Estado mínimo que apenas garantiria os direitos de propriedade e os contratos. Não é menor sequer do que o antigo Estado social-democrático, se medirmos o tamanho do Estado pela carga fiscal: ou seja, pelas receitas do Estado com relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Tomado com esta medida, o tamanho do Estado não tende a diminuir: ao contrário, tende a aumentar moderadamente, na medida em que os custos de educação e saúde tendem a aumentar com relação

aos custos médios, e os impostos têm que ser arrecadados para financiar essa elevação de custos.

Este novo Estado é democrático. Por que chamá-lo social-liberal? Ele é social porque está comprometido para com os direitos sociais. É liberal porque acredita mais nos mercados e na concorrência do que neles cria o Estado social-democrático.

Deixem-me elaborar esses dois aspectos. O Estado social-liberal é social porque mantém plenamente os compromissos sociais assumidos pelo Estado social-democrático. Por que o faz? Não por razões normativas de minha parte, mas porque observo o comportamento eleitoral nos países desenvolvidos. O que eu verifico é que seus cidadãos continuam a esperar e a exigir que o Estado preste esses serviços sociais públicos. Os cidadãos podem ser individualistas, e certamente não gostam de pagar impostos, mas contam com o Estado para garantir seus direitos sociais.

Por que o fazem? É racional fazer isso? Não seria preferível pagar menos impostos e deixar esses assuntos ao arbítrio de cada pessoa, como apregoam os ultraliberais e os conservadores? Este não é o momento para uma discussão completa sobre o tema. Noto apenas que as tentativas de eliminar os direitos sociais não obtiveram apoio político e terminaram fracassando em países democráticos. O fracasso do ultraliberal *Contract with America* nos Estados Unidos, nos anos 90, é apenas um exemplo do que estou dizendo. As pessoas podem ser individualistas, mas provavelmente não são tão individualistas ao ponto de aceitar que bens e serviços essenciais, como educação fundamental, assistência à saúde, uma renda mínima, e um sistema básico de pensões, dependam somente de sua renda, de sua própria poupança, ou de seu próprio seguro privado.

O debate ideológico entre a esquerda e a direita, entre os progressistas e os ultraliberais, certamente há de continuar, mas a onda ultraliberal iniciada no fim dos anos 70 acabou. A alternância de poder entre coalizões políticas de esquerda e de direita continuará a definir as democracias, mas a volta à democracia liberal do século XIX ou do início do século XX está fora de questão.

Se o compromisso da sociedade para com os direitos sociais será mantido no Estado social-liberal, em que é que esta forma de Estado difere do Estado social-democrático? Na medida em que o novo Estado se baseia em mercados, ou na concorrência administrada, muito mais que o Estado social-democrático. Mais que isso, porque o Estado social-liberal “acredita” na concorrência, que não é considerada contrária à cooperação, enquanto que o Estado social-democrático conta mais com a cooperação e o planejamento do que com a concorrência.

Esta crença nos mercados e na concorrência se expressa de duas maneiras. Em primeiro lugar, ao rejeitar a idéia do Estado como produtor de bens e serviços para o mercado. O apoio à privatização e a empresas

estatais competitivas advém desta crença. Em segundo lugar, ao afirmar que atividades não exclusivas do Estado, como serviços sociais e científicos, que não são essencialmente monopolistas, não deveriam ser realizadas diretamente por ele: deveriam, com efeito, ser financiadas pelo Estado, mas realizadas de forma competitiva por organizações sem fins lucrativos ou por organizações públicas não-estatais.

Discutirei brevemente os dois aspectos. As empresas estatais são uma característica típica do Estado social-democrático. No Estado social-liberal, somente os monopólios naturais podem continuar a ser estatais. Sempre que a concorrência for possível, o Estado ficará de fora. Quando a concorrência for possível, ainda que imperfeita, a regulação atuará como uma substituta parcial da concorrência. Assim, o processo de privatização que assistimos no mundo desde os anos 80 é uma manifestação clara da ascensão do Estado social-liberal.

Mas a crença nos mercados e a adoção da privatização não significam que, no Estado social-liberal, o Estado renuncie a seus papéis econômicos, a curto prazo, de assegurar a estabilidade econômica e de desacelerar o ciclo econômico, e, a longo prazo, de promover o desenvolvimento econômico.

Contrariamente ao que esperavam os ultraliberais, por exemplo, a privatização não virá junto com a eliminação da regulação. Em razão de suas críticas, o Estado social-democrático regulou excessivamente a economia, abrindo espaço para a proteção de interesses. Assim, o momento teria chegado para a realização de uma eliminação radical da regulação. Ora, esta visão é simplista e equivocada. Não há indicação de que a regulação vá ser reduzida. É verdade que, em certos casos, a regulação tornou-se excessiva, e precisa ser contida. Mas, no novo Estado que está surgindo, a tendência geral continuará a ser no sentido de mais, e não de menos regulação. Como a concentração de empresas tende a tornar os mercados menos competitivos, e principalmente porque, à medida em que a ciência e a tecnologia avançam e que os problemas econômicos se tornam cada vez mais complexos, os mercados por si só não conseguem fornecer respostas adequadas para os novos desafios. Os cidadãos necessitam de regulação para proteger sua saúde, o meio ambiente, o patrimônio público e a própria concorrência. A boa governança vem de instituições melhores e mais abrangentes, que envolvem mais, e não menos, regulação.

Uma segunda razão pela qual o novo Estado é não apenas social, mas também liberal, tem a ver com a maneira pela qual se desincumbe dos serviços públicos: o novo Estado tende cada vez mais a contratar externamente os serviços sociais e científicos. Isto está acontecendo devido a três razões. Por um lado, porque crescem cada vez mais as pressões no sentido da eficiência ou da redução de custos, na medida em que o tamanho desses serviços também cresce incessantemente. Por outro,

porque a demanda por responsabilização política cresce proporcionalmente. E, finalmente, porque, embora a eficiência seja extremamente difícil de atingir quando o Estado realiza diretamente o serviço, isso se torna relativamente mais fácil quando o serviço é contratado externamente junto a organizações sem fins lucrativos que concorrem entre si.

Por esta última razão, no novo Estado que está surgindo, somente as atividades que são por sua própria natureza exclusivas do Estado, e portanto monopolistas, permanecerão no âmbito do seu aparelho. Mesmo nessas atividades, a nova gestão pública tenta atingir a eficiência, mas sabe das restrições envolvidas. A estratégia gerencial é a de desenvolver alguma forma de contrato de gestão em que sejam definidos um plano estratégico e indicadores de desempenho. Mas não é fácil definir esses indicadores de maneira clara e precisa.

Se a atividade não envolve o poder do Estado, a concorrência administrada, a criação de quase-mercados são maneiras muito mais eficientes de se alcançar a eficiência e a responsabilização política. Não faz qualquer sentido considerar essa atividade como um monopólio estatal e usar servidores públicos para realizá-la. O que realmente faz sentido, e que está sendo cada vez mais adotado por democracias avançadas, é o Estado contratar externamente organizações sem fins lucrativos competitivas para realizar os serviços sociais e científicos. Os serviços ficam mais eficientes e os cidadãos têm mais escolha. No passado recente, foi a constatação de que era mais eficiente contratar externamente com empresas comerciais e industriais certos serviços que levou o Estado a assim agir com relação a construção, transportes, intendência, processamento de dados e comunicações. Desde os anos 90, o Estado tem cada vez mais contratado externamente os serviços sociais e científicos com organizações sem fins lucrativos, em vez de prestar diretamente esses serviços.

A concorrência não significa necessariamente mercados, e certamente não exige lucros. Podemos ter escolas, universidades, hospitais, museus, orquestras sinfônicas concorrendo, não por lucros, como concorrem as empresas comerciais e industriais, mas concorrendo pelo reconhecimento, pela avaliação positiva por parte de especialistas, pares e clientes-cidadãos. Nos Estados Unidos, e mais recentemente na Grã-Bretanha, as universidades, por exemplo, são basicamente controladas desta maneira.

Quando os cidadãos se organizam dentro da sociedade civil por meio de ONGs, ou de comitês de cidadãos, a fim de controlar agências do Estado e serviços externamente contratados, estamos falando de controle social. Quando se estabelecem contratos de gestão e se definem indicadores de desempenho, temos controle gerencial *stricto sensu*. Quando é possível proceder-se à avaliação e à comparação, temos concorrência administrada. Quando os avaliadores são os próprios clientes, podemos falar de quase-mercado.

Sempre que é possível alguma forma de concorrência, esta opera a favor de maior qualidade e de serviços mais eficientes. A concorrência administrada normalmente envolve contratações externas ou terceirização. Os contratos podem ter várias formas. Podem ser explícitos ou implícitos. Sempre exigem transparência e avaliação por parte de clientes, pares ou especialistas. Os políticos e os altos servidores do serviço público encarregados da definição quanto à alocação de recursos públicos a esses serviços têm de ser tão responsabilizáveis quanto as instituições que recebem o dinheiro.

Mas o que é importante observar é que as contratações externas ou a terceirização e a concorrência administrada permitem que as organizações que prestam os serviços sejam mais autônomas — ou seja, menos controladas por meio de procedimentos burocráticos clássicos — e portanto mais eficientes. Ademais, elas se tornam mais responsabilizáveis perante a sociedade que as financia. Mais responsabilizáveis porque a concorrência administrada é um poderoso sistema de controle: da concorrência surgem os indicadores de desempenho e um sistema de incentivos, a partir da comparação do desempenho de organizações, em vez de a partir de decisões arbitrárias. Mais responsabilizáveis porque, quando os serviços são prestados por agências autônomas, as organizações e os comitês envolvidos no controle social são dotados de poder.

Por que o Estado social-liberal há de celebrar contratos externos com organizações sem fins lucrativos para a realização de serviços sociais e científicos em vez de fazê-lo com empresas comerciais ou industriais comuns? Essencialmente porque, no caso da assistência à saúde e da educação, as entidades sem fins lucrativos estão mais bem preparadas para lidar com esses assuntos vitais e delicados, que envolvem direitos humanos essenciais. As empresas comerciais e industriais existem para competir por lucros, enquanto que as organizações sem fins lucrativos — ou, como prefiro denominá-las, organizações públicas não-estatais — estão preparadas para competir por excelência e reconhecimento. E, em áreas sociais e científicas, esse é o tipo de concorrência que importa. Embora reguladas pelo direito privado e não pelo direito público, as organizações sem fins lucrativos são “públicas” porque estão diretamente voltadas para o interesse público. Também, porque não dependem do princípio liberal clássico que legitima as empresas comerciais: “se cada uma defender seus próprios interesses, a concorrência no mercado assegurará automaticamente o interesse público”. Isto é um princípio vital para que se entenda o papel da concorrência econômica no capitalismo, mas é um princípio inadequado quando os mercados são imperfeitos, e ainda mais inadequado quando os critérios competitivos não são primordialmente econômicos. A legitimidade das organizações que trabalham nos setores

social e científico deriva de seu compromisso para com valores: valores humanos e valores públicos.

## **A nova gestão**

Espero que os traços principais do novo Estado social-liberal que está surgindo no século XXI estejam claros agora. Comparado com o Estado social-democrático, o Estado social-liberal acreditará mais nos mercados e na concorrência administrada, mas continuará igualmente compromissado com os direitos sociais. Nas relações econômicas internacionais, esse Estado será menos protecionista, mas, uma vez que poder e legitimidade se originam dentro do Estado-nação, ele continuará ativamente engajado em políticas comerciais e tecnológicas, a fim de proteger o capital e a mão-de-obra nacionais.

A globalização está tornando os Estados-nação mais interdependentes, está reforçando os mercados de bens e serviços, de capitais e de tecnologias. A cada dia os mercados absorvem novos setores da economia, e aprofundam seu controle sobre setores antigos. Mas isso não significa que o campo político esteja diminuindo ou que as decisões políticas estejam perdendo relevância. Ao contrário, à medida em que a sociedade e os mercados se tornam cada vez mais complexos, e a sociedade civil mais exigente e capaz de exercer o controle social, aumenta o caráter estratégico das decisões políticas, e a necessidade de que sejam tomadas por políticos e altos servidores governamentais dotados de mais autonomia.

Vimos que a resposta gerencial a esta crescente complexidade e interdependência sempre exige que os gerentes públicos se tornem mais autônomos e mais responsabilizáveis. Também podemos pensar em uma resposta política mais estrita para o mesmo problema. No novo Estado, será exigido dos servidores públicos que sejam políticos e republicanos.

Em primeiro lugar, eles serão mais políticos. Estamos acostumados a pensar nos altos servidores públicos como burocratas ou técnicos. Continuarão a sê-lo, se com isso queremos dizer que devem ser profissionais que possuam conhecimentos técnicos ou organizacionais. Mas a idéia do burocrata neutro, que apenas executa a lei, ou que segue as políticas definidas por políticos eleitos — uma idéia que era um dos pilares da administração pública burocrática — já não faz sentido. Entre os servidores ainda podemos distinguir os políticos eleitos dos servidores públicos de alto escalão, mas todos são políticos, todos são formuladores de políticas que participam diretamente da definição e da operação das instituições políticas. Quando digo que se espera que os altos servidores sejam mais autônomos, quero dizer que eles devem tomar decisões, devem ter mais

poder discricionário — o poder discricionário que o liberalismo clássico e a teoria burocrática (administrativa) executam. À medida em que seu papel muda, eles terão de substituir a ética burocrática clássica da disciplina pela ética da responsabilidade. Esperar-se-á que sejam responsabilizáveis perante a sociedade, na medida em que seu papel deixa de ser formalmente técnico para tornar-se “político”.

Nas democracias contemporâneas, os políticos eleitos continuarão a ter a autoridade central e as principais responsabilidades. Eles continuarão a responder aos cidadãos, que têm a opção de não reelegê-los, pelo processo político. Mas eles não podem ser os únicos a ser responsabilizados pelo enorme poder político envolvido no Estado moderno. Enquanto os políticos eleitos se dedicam à política partidária e, embora comprometidos para com o interesse público, também devem representar interesses de grupos ou de regiões, os altos funcionários governamentais não representam partidos políticos, e seu compromisso é somente para com o interesse geral. Mas os altos servidores públicos compartilham com os políticos eleitos o poder político, e estão normativamente compromissados para com o interesse público, da mesma forma que os políticos eleitos.

Em segundo lugar, o gerente público, tanto quanto os políticos nas democracias avançadas, deverá ser dotado de virtudes republicanas. Não basta que ele ou ela seja capaz. Também deve ser democrático — comprometido com os direitos civis e políticos. Deve ser social-democrático — comprometido com a justiça social ou com os direitos sociais. E deve ser republicano — comprometido com o interesse geral, com a proteção dos direitos republicanos.

Os direitos republicanos são os direitos, que todo cidadão possui, que o patrimônio público não seja capturado por interesses privados. Se pensarmos os direitos dos cidadãos em termos abstratos, este tipo de direito é tão velho quanto a cidadania. Mas se pensarmos neles em termos históricos, como estamos fazendo nesta conferência, os direitos republicanos foram os últimos a surgir, a merecer uma atenção especial por parte da sociedade. Conforme demonstrou Marshall, os primeiros direitos a surgir foram os direitos civis; em um segundo momento, no século XIX, foram conquistados os direitos políticos; e, na primeira parte do século XX, foram afirmados os direitos sociais. O surgimento dos direitos republicanos nas democracias modernas só se tornou um fato histórico no último quarto do século XX, quando a proteção do patrimônio público — do meio ambiente e das grandes receitas orçamentárias — tornou-se uma questão política de grande importância. A preocupação com a corrupção e o nepotismo eram inquietações antigas, mas agora se dá atenção a formas mais sofisticadas de captura privada de recursos públicos. O *rent-seeking* ou a “privatização do Estado” começaram a ser denunciados, na medida

em que se tornou claro que não bastava proteger os cidadãos contra o poder abusivo do Estado: também era vital proteger o Estado contra pessoas poderosas e cobiçosas.

Os direitos civis e o liberalismo elevaram suas vozes na proteção do indivíduo contra o Estado; os direitos republicanos e o novo republicanismo reivindicam a proteção do patrimônio público contra quaisquer pessoas capazes de tais infrações. O republicanismo é tão velho quanto Grécia e Roma, mas, nas modernas democracias social-liberais, um novo republicanismo, um novo chamamento das virtudes republicanas no governo do Estado tornaram-se necessidades fundamentais.

O republicanismo não está aqui para substituir o império da lei, a divisão de poderes ou os *checks and balances*, o controle judicial, o inquérito parlamentar, a auditoria pública, e todas as instituições que estabelecem sistemas de incentivos e punições, nem para substituir as estratégias gerenciais que visam a tornar a organização do Estado mais eficiente e mais responsabilizável. O republicanismo está aqui para acrescentar, não para subtrair.

Há um novo institucionalismo que crê — como criam o liberalismo clássico e o direito administrativo burocrático — que o que é necessário para governar é apenas um sistema institucional de incentivos capaz. A crença nas potencialidades miraculosas da lei e das diversas formas de auditoria — ou de “responsabilização horizontal” — é semelhante no novo institucionalismo e no liberalismo clássico. Ambos compartilham sua crença em um serviço público independente e neutro que aplique a lei, embora com diferentes argumentos. Os pensadores liberais clássicos acreditavam na lei porque o principal desafio com que se defrontavam era o de estabelecer o império da lei. Os novos institucionalistas acreditam nas instituições porque pensam que por meio dessas é possível estabelecer o necessário sistema de incentivos e de punições.

O republicanismo moderno parte do pressuposto do império da lei ou do Estado de direito, e sabe quão importante são as instituições e os sistemas de incentivos, mas também sabe quais são seus limites. E, por esta razão conta com políticos e funcionários dotados de valores cívicos, que estão comprometidos para com o interesse público. Ao fazer assim, o republicanismo não está sendo utópico, mas simplesmente reconhecendo que, nas democracias modernas, os eleitores exigem políticos e servidores públicos de alto escalão dotados de virtudes republicanas.

Certamente, nem todos os políticos e funcionários públicos atenderão à demanda política republicana. Mas eu creio que há uma tendência prevalente na direção que estou indicando, porque a democracia traz em si a capacidade de auto-aprimoramento. Por vezes os cidadãos podem parecer desinteressados da política, mas na medida em que são mais bem formados,

em que contam com mais informações, e que sabem quão vital e fortemente suas vidas dependem da boa governança, eles aprenderam ou estão aprendendo quais são os direitos e as obrigações dos cidadãos.

Nesta conferência, eu posso ter, em alguns momentos, adotado uma abordagem normativa, mas eu não estava lidando com sonhos utópicos. O Estado social-democrático, que no curso de nossas vidas envelheceu, já era democrático; o novo Estado social-liberal que está surgindo será ainda mais democrático. E os cidadãos na sociedade civil, assim como os funcionários no Estado, precisarão ser ativamente liberais, sociais e republicanos.

## Notas

\* Este texto é a tradução revisada pelo autor da 2001 John L. Manion Lecture, patrocinada pelo *Canadian Centre for Management Development (CCMD)*, Ottawa, 3 de maio, 2001. Quero manifestar meus agradecimentos a Cícero Araújo, cujo trabalho "*State, Revolution and Democracy*" foi inspirador, e pelos comentários de Evelyn Levy, Marianne Nassuno e Phillippe Faucher.

**Resumo**  
**Resumen**  
**Abstract**

RSP

*Revista do  
Serviço  
Público*

*Ano 52  
Número 1  
Jan-Mar 2001*

**Uma nova gestão para um novo Estado**

*Luiz Carlos Bresser Pereira*

O estado liberal e o Estado social-democrático foram caracterizados pela administração burocrática. Ao novo Estado que está surgindo no século XXI, social-liberal, corresponderá uma nova gestão pública, em que os servidores serão mais autônomos e mais responsabilizados perante a sociedade. O novo Estado é liberal porque acredita firmemente no mercado e na concorrência; e é social porque mantém seu compromisso com os direitos sociais universais. É liberal e social porque é democrático, e atende a demanda dos cidadãos por melhores e mais eficientes serviços públicos.

**Una nueva gestión para un nuevo Estado**

*Luiz Carlos Bresser Pereira*

El Estado liberal y el Estado social-democrático fueran caracterizados por la administración burocrática. Al nuevo Estado que está surgiendo en el siglo XXI, social-liberal, corresponderá una nueva gestión pública, en la cual los servidores van ser mais autônomos y mais responsabilizados ante la sociedad. El nuevo Estado es liberal, porque cree mas firmemente en el mercado y la competición; y es social porque mantiene sus compromisos con los derechos sociales universales. Es liberal y social porque es democrático, y atiende a las demandas de los ciudadanos por servicios públicos mais eficientes y mejores.

**A new management for a new State**

*Luiz Carlos Bresser Pereira*

Liberal and social-democratic States were characterized by bureaucratic administration. To the new State, social liberal, that is rising in the 21<sup>st</sup> Century, will correspond a new public management, in which civil servants shall be more autonomous and more accountable to society. The new State is liberal, because it strongly believes in the market and in competitiveness, and is social because maintains its commitments with universal social rights. It is liberal and social because it is democratic, and attends citizens' demands for better and more efficient public services.

Luiz Carlos  
Bresser Pereira  
é professor  
titular de  
economia da  
Fundação  
Getúlio Vargas,  
em São Paulo.

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

*Sonia Ospina Bozzi*

Los sistemas de evaluación de la gestión pública son componentes críticos de la reforma del sector público. Así lo sugieren los esfuerzos realizados bajo el manto de la Nueva Gestión Pública o Neo-Gerencialismo (Rhodes, 1991; Kettle, 1997; Bresser Pereira, 1997) en Nueva Zelanda, Gran Bretaña y más recientemente los Estados Unidos con el *National Performance Review* y el *Government Performance Results Act* de 1993 (Lynn, 1998).

En los países latinoamericanos, la naturaleza de estos esfuerzos responde a las particularidades históricas de la región. Por ejemplo, el problema de la calidad de la gestión pública y su capacidad para implementar políticas y movilizar recursos fueron factores críticos dentro de las reformas de segunda generación posteriores a los ajustes macroeconómicos de los años 80 (Naim, 1995). Más aún, la evidencia sugiere que el éxito de los procesos de modernización del Estado en la región depende de la creciente capacidad de sus instituciones públicas, y esta capacidad, a su vez, es un factor clave para fortalecer y profundizar la democracia y el desarrollo humano y sostenible (Prats, 1997).

La aplicación de una perspectiva sistémica de evaluación representa una agenda urgente dentro del esfuerzo por avanzar en el proceso de modernización del Estado en la región. Sin duda, existen en la actualidad importantes esfuerzos para crear indicadores de gestión en organizaciones públicas en toda América Latina. Sin embargo, son pocos los casos en los cuales se puede hablar de la utilización sistemática de estos indicadores para evaluar la gestión de organizaciones, programas y políticas públicas.

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 1  
Jan-Mar 2001

Sonia Ospina Bozzi es directora del Programa de Doctorado y profesora en la Escuela de Post Grado de Administración Pública en la Universidad de Nueva York.

Contato:  
[sonia.ospina@nyu.edu](mailto:sonia.ospina@nyu.edu)

Ello presupone instrumentos de evaluación con capacidad para cubrir los niveles micro y meso de la gestión, enmarcados dentro del contexto más amplio de la acción estatal y de sus interacciones con otros actores de la sociedad civil. Entre los esfuerzos en la región que apuntan a desarrollar una perspectiva sistémica se destacan los casos de Chile, Colombia y Costa Rica (CEPAL, 1998).

En este trabajo utilizaré los dos casos sudamericanos como punto de referencia para reflexionar sobre la naturaleza de la evaluación de la gestión pública. El objetivo es explorar la tesis de que esta práctica representa más que una simple técnica administrativa, puesto que cumple una función política como herramienta de modernización del Estado. Para abordar este objetivo, desarrollo un análisis comparativo entre los casos de Chile y Colombia a partir de tres preguntas sobre la evaluación de la gestión pública, que permitirán analizar tanto los elementos conceptuales como la naturaleza de las prácticas en contextos particulares. Son ellas:

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

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

A partir de una reflexión sobre estas tres preguntas y con la ayuda de observaciones sobre casos específicos, propongo el siguiente argumento: la evaluación de la gestión pública pasa de ser un ejercicio técnico a ser una herramienta política en la medida que abarque los tres niveles de la acción social, el macro, meso y micro, y en la medida que genere capacidad gerencial para establecer conexiones entre estos niveles. Esto garantiza que quienes toman decisiones pertinentes al nivel macro de la acción estatal puedan utilizar información de los niveles inferiores, y viceversa, creándose así una mayor coherencia en los distintos niveles de la administración pública y entre la gestión y las políticas públicas.

Las reflexiones y ejemplos presentados aquí tienen su origen en dos trabajos exploratorios de investigación empírica realizados por la autora durante los últimos años. Mientras que el estudio del caso colombiano se encuentra en estado más avanzado, el caso chileno se encuentra en la etapa preliminar de desarrollo. Por esta razón, este trabajo ofrece simplemente algunas ideas para estimular la discusión y demostrar así la urgencia de desarrollar una agenda comprensiva de investigación sobre las valiosas experiencias que existen en la región. En la medida de lo

posible, el trabajo busca también utilizar el método comparativo para empezar a formular proposiciones tentativas sobre los avances en estos dos países en el área de la evaluación de la gestión pública, y la contribución de estos esfuerzos para comprender mejor la naturaleza de esta tarea y su relevancia para el proceso de modernización del Estado en América Latina.

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

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

Aunque el tema de la evaluación de proyectos y programas públicos no es nuevo, la preocupación actual por la evaluación de **la gestión pública** se enmarca dentro de la agenda más amplia de la reforma del Estado y la modernización de sus instituciones. En realidad, se puede hablar de un movimiento que propone un cambio de paradigma en la administración pública, cuyas manifestaciones concretas varían considerablemente de país a país, pero también cuyas bases filosóficas y conceptuales tienen visos comunes (Cabrerero M., 1995; Ospina, 1999b). La difusión de este movimiento, que se inicia en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, y luego se desarrolla con matices diferentes en los Estados Unidos, también ha influenciado las prácticas de gestión de países de otras áreas geográficas y con otros niveles de desarrollo, como Malaysia y Singapur en el Asia, y el Brasil en América Latina (Banco Mundial, 1997; Caiden y Caiden, 1997).

Em la base de las nuevas ideas se encuentra una preocupación generalizada por los retos impuestos por un entorno cada vez más turbulento frente a la necesidad imperiosa de reevaluar el papel del Estado y de mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos. En parte, el mejoramiento de la administración pública es pre-requisito para recuperar la legitimidad del Estado, en su papel, ahora más reducido pero igualmente crítico, como co-actor en la resolución de los problemas colectivos en la sociedad de cambio de siglo.

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

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

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

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

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

El contexto descrito arriba proporciona un marco para empezar a entender la lógica de la evaluación, concebida ésta como una práctica administrativa deseable en la gestión pública contemporánea. Sin embargo, cabe preguntarse si su aplicación en América Latina representa un simple caso de transferencia técnica o si, más bien, las particularidades del proceso de transformación en la región hacen de la evaluación de la gestión pública una herramienta útil para el proceso de fortalecimiento de la democracia.

La descentralización fiscal, política y administrativa; la democratización y las reformas electorales; y la modernización del Estado y su administración pública representan procesos de la reforma que cambian las reglas del juego en la región, y afectan las relaciones horizontales (Estado-sociedad civil) y verticales (Estado nacional, regional y local) entre

los actores participantes en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos. Esta dinámica a su vez está transformando radicalmente el tipo de soluciones articuladas y las prácticas de gestión para implementarlas (Campbell, 1997; Ospina, 1999a). La lógica de conceptualización e implementación de los mandatos para crear los sistemas de evaluación que aparecen dentro de este contexto está directamente enmarcada en estos cambios y responde a los retos que ellos suponen.<sup>1</sup>

Por ejemplo, la transferencia de responsabilidades fiscales y administrativas hacia los niveles regionales y locales genera la necesidad de clarificar las reglas del juego frente a la toma de decisiones públicas y sus consecuencias, así como los mecanismos para rendir cuentas sobre ellas (*accountability*). Esta clarificación es necesaria dentro de cada nivel (nacional, regional y local); entre cada nivel y los otros (relaciones gubernamentales); y entre los representantes del Estado y la sociedad civil en cada nivel. Igualmente, con el proceso de democratización se articulan nuevas demandas por el manejo transparente de los procesos y por más información pública acerca de los productos y el impacto de la gestión.

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

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

Los dos países han desarrollado un conjunto de actividades que demuestran su compromiso con la agenda de promover una gestión pública orientada a resultados y con su prioridad para montar sistemas de medición de estos resultados. Es posible sugerir, sin embargo, que la localización institucional de cada esfuerzo, por sí misma, determinó la dirección y el abordaje de muchos de los detalles de su diseño e implementación. Como consecuencia, el producto de estos compromisos es bastante idiosincrático.

En el caso colombiano, desde un principio el énfasis se pone en la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión — SINERGIA — que contribuya al proceso de modernización del Estado. Ello guía las decisiones, 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.

Finalmente, en cuanto al diseño e implementación, para 1998 representantes del gobierno de Chile hablan de la existencia de un sistema en operación, lo cual significa una fase de conceptualización y diseño muy corta; mientras que para la misma fecha, existe en Colombia un sistema nacional cuya conceptualización es altamente sofisticada, pero cuya operatividad no es tan clara y su implementación se encuentra casi paralizada, además de que su relevancia ha sido cuestionada con el cambio de gobierno.

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

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

En su trabajo sobre el pacto fiscal, la CEPAL establece una clara conexión entre el macro proceso del desarrollo de América Latina y el micro proceso de la evaluación de los resultados de la gestión pública. Los investigadores de la CEPAL sugieren que la agenda de la modernización

del Estado, la reforma administrativa y la evaluación del desempeño de la gestión pública son pre-requisitos para promover una agenda de desarrollo que incluya estabilidad macroeconómica, mayor equidad, una asignación más efectiva de los recursos y un crecimiento económico sostenible.

Conceptualmente, este argumento tiene sentido: la gestión pública es la instancia mediadora entre la implementación de las políticas públicas formuladas en el campo de la política y los resultados que se obtengan de su implementación en el campo de la administración. El mejoramiento de la gestión pública cobra en este contexto una perspectiva estratégica de consolidación institucional: "...se trata de mejorar la productividad del gasto público, haciendo rendir más y mejor los fondos asignados a las diversas partidas del presupuesto del Estado, de modo que hasta los usuarios de servicios públicos más exigentes y los contribuyentes de impuestos más renuentes encuentren justificada la provisión gubernamental de bienes públicos y demás intervenciones del Estado en la economía" (p. 262).

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

La racionalización del gasto público supone modernizar todas las áreas de la administración pública, incluyendo la gestión financiera y de recursos humanos. Ello requiere de una gestión estratégica, con una clara definición de visión, objetivos y metas, y con criterios e indicadores para poder evaluar el desempeño de las organizaciones y los programas a través de los cuales se implementan las políticas de gobierno.

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

Esta visión es evidente en los documentos del caso colombiano y, del caso chileno, aunque su importancia predomina más en el segundo. En las guías elaboradas por el Comité Interministerial (CIMGP) para entrenar a los funcionarios chilenos que participarán en sus iniciativas de modernización dicen: "Evaluar la gestión implica medir sistemáticamente, sobre una base continua en el tiempo, los resultados obtenidos por las principales unidades o departamentos de una institución, y comparar dichos resultados con lo deseado o planificado, a fin de elevar su eficiencia y productividad" (CIMGP, 1996: 1).

En relación con la importancia y necesidad de medir indicadores de gestión, la misma guía dice: “La evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño...permite detectar inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios, induce adecuaciones en los procesos internos y aporta mayor transparencia a la gestión pública. [...]Lograr una gestión más eficiente y comprometida con los resultados implica transformaciones importantes en el funcionamiento de las instituciones públicas” (CIMGPb, 1996: 1).

Efectivamente, bien utilizada, la evaluación promueve procesos de aprendizaje continuo que permiten refinar la capacidad humana e institucional para avanzar los objetivos planteados hacia el cumplimiento de la misión. Las minucias de este proceso están bien descritas en la guía para los funcionarios chilenos, que dice así: “Un sistema que entregue información regular sobre la calidad de la gestión posibilitará mayor eficiencia a la asignación de recursos físicos, humanos y financieros, proporcionará una base de seguridad y confianza en su desempeño al conjunto de los funcionarios implicados en su implementación — en la medida que delimita mejor el campo de sus atribuciones y deberes — , incrementará la autonomía y responsabilidad de los directivos — en tanto cuenta con bases sustentables de información para la toma de decisiones, y ayudará a mejorar la coordinación con los demás niveles del aparato público” (CIMGPb, 1996: 1).

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

Efectivamente, hay una razón adicional por la cual es importante evaluar los resultados de la gestión en un contexto democrático. Al respecto, dice Pablo Abitbol en su reflexión sobre el sistema de evaluación diseñado en Colombia, que la evaluación de la gestión se puede considerar como una herramienta crítica de la modernización del Estado por su papel dentro del proyecto de construcción de una sociedad más equitativa y democrática. Respondiendo a la pregunta de qué significa evaluar en términos de resultados en este contexto, Abitbol afirma: “Ante todo, esta modernización es un proceso que abarca mucho más que la innovación técnica de las prácticas estatales. Modernizar el Estado significa desatar procesos orientados a la consolidación de una **idea moderna del Estado** (énfasis en el original), que, en términos generales, implica la construcción de espacios democráticos de toma de decisiones públicas” (p. 1, documento sin fecha, circa 1994).

Más aún, Abitbol realza el carácter democrático de la evaluación del desempeño en el sector público al relacionar la doble obligación del Estado de responder a un mayor control ciudadano de las acciones del Estado y de formular objetivos que interpreten las preferencias de la ciudadanía: “La evaluación de resultados de la gestión pública... ofrece la posibilidad de articular la transparencia de las acciones del Estado al cumplimiento de objetivos, añadiendo claridad a las responsabilidades de cada unidad gerencial del gobierno y a la labor fiscalizadora que sobre ellas hace la sociedad civil” (p. 2, sin fecha).

Los diseñadores del sistema de evaluación en Colombia concibieron la evaluación de la gestión como la mejor herramienta posible para generar un cambio en la cultura de la administración pública colombiana, al pretender “abrir” la gestión al público, ofreciéndole amplia información generada por el sistema. El sistema serviría entonces para motivar y fortalecer en la práctica una gestión orientada a resultados, en la medida en que las acciones gubernamentales se hicieran públicas y los funcionarios tuvieran que rendir cuentas de una manera más transparente. Al respecto, dice Miguel Gandour (1996), uno de los primeros directores de la unidad encargada del proceso: “Un proceso de democratización lleva implícita la exigencia de hacer más pública la información referente a las ejecutorias del gobierno. El aumento del número de los procesos de toma de decisiones en los que la ciudadanía puede ejercer influencia, entraña el derecho de todos sus miembros a un mayor conocimiento de las acciones gubernamentales.[...] Este carácter público de las acciones gubernamentales no se refiere únicamente al acceso que tengan los ciudadanos a información sobre los resultados de la gestión, sino además a la transparencia de los procesos de toma de decisiones que conducen a esos resultados” (p. 27).

Para los gestores del sistema colombiano, el sistema de evaluación — además de ser una herramienta administrativa moderna — era una respuesta a los mandatos políticos de la Constitución de 1991. El sistema de evaluación se propone como una herramienta para contribuir tanto a la modernización del Estado como a la democratización de la sociedad colombiana. En las palabras de Abitbol: “la modernización del Estado y la democratización del sistema social, político y económico son procesos complementarios y mutuamente constitutivos” (p. 2, sin fecha).

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

- establecer claramente los varios niveles de responsabilidades de los funcionarios públicos y su obligación de dar cuenta de sus acciones (*accountability*);
  - garantizar una gestión más transparente y generar información sobre la eficiencia del uso de recursos;
  - motivar a los empleados públicos a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano y del usuario del servicio en el diseño de programas y servicios, y en el diseño de los instrumentos para evaluarlos;
  - mejorar la calidad en los servicios prestados por el sector público, lo cual incide directamente en los dos pilares de una política de desarrollo: el bienestar de la población y la competitividad del sector productivo;
  - mejorar la coordinación entre organizaciones públicas que trabajan en los distintos niveles del aparato público;
  - mejorar la productividad del sector público, legitimando a los ojos de los usuarios y ciudadanos la provisión gubernamental de bienes públicos.

En teoría, a través de estas consecuencias, un sistema de evaluación contribuye a democratizar la gestión y a ejercer un control más racional del gasto público, fortaleciendo así la capacidad del Estado para gobernar. En este sentido, la evaluación de la gestión pública contribuye a la democratización de la sociedad y del Estado, a la consolidación de procesos de desarrollo institucional, y por tanto, al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Si bien un buen sistema de evaluación no es suficiente para lograr todo esto, sí es necesario para que ello ocurra. Pero la evaluación de la gestión pública no es tarea fácil. Por un lado, muchos aspectos del accionar público son intangibles, simbólicos o puramente conceptuales, y por tanto, es difícil encontrar indicadores adecuados para medirlos. Por ejemplo, el sector público debe equilibrar múltiples objetivos (eficiencia, equidad, estabilidad, crecimiento, transparencia, democracia) e intermediar intereses de diversos actores que compiten por lograr éstos con recursos generalmente escasos. De manera que la evaluación tiene que ser suficientemente sensible al impacto que estas negociaciones pueden tener en los resultados de la gestión pública. Ello supone concebir sistemas de evaluación cuyas características técnicas no reduzcan o amenacen la integridad de su naturaleza política.

Si la naturaleza de la evaluación de la gestión en el sector público va más allá de su carácter puramente administrativo, entonces los modelos de evaluación de la gestión pública no pueden ser simplemente aplicaciones mecánicas de los modelos del sector privado. Aunque no se trata de “reinventar la rueda”, es importante que las aplicaciones se realicen con una clara conciencia del contexto político, histórico-social y cultural.

Finalmente, la naturaleza misma de las actividades para implementar políticas públicas agrega una dimensión más a la complejidad de la evaluación de la gestión pública. En el sector público, el desempeño ocurre en varios niveles, que van desde el nivel personal (desempeño de los empleados) hasta el nivel de las políticas públicas de tipo nacional (desempeño de las políticas de gobierno), pasando por el nivel de los programas y las organizaciones. Estos niveles son interdependientes, pero cada uno de ellos representa un ámbito particular cuya gestión puede ser objeto de evaluación. Cómo hacer esto es, por sí mismo, un problema técnico y político de gran relevancia para la gestión pública.

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

El estado del arte de la evaluación de la gestión pública sugiere que la evaluación debe orientarse principalmente a determinar si los resultados que se esperaban se han cumplido (Banco Mundial, 1996; Kettl, 2000). Esta orientación contrasta con otras que enfatizan, por ejemplo, la lógica de los procesos o de las teorías implícitas sobre intervención social. Los ejemplos presentados en la sección anterior sugieren que tanto el caso chileno como el colombiano se caracterizan por tener esta orientación.

En Colombia, el énfasis en los resultados está plasmado en el mismo nombre del sistema, SINERGIA. Además de tener un sentido metafórico, el término SINERGIA representa una abreviación al nombre asignado al sistema: Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública. Respondiendo a la pregunta de ¿Para qué se evalúa? Silvia Escovar (1996), una de las primeras directoras de la unidad responsable de la creación del sistema, afirma categóricamente: “Sinergia ha sido concebido como una herramienta gerencial para el mejoramiento de la gestión pública. Esto implica acercar los resultados de las acciones de gobierno a lo pretendido en la planeación. Por lo tanto, la utilidad de la evaluación depende directamente de su contribución al logro de resultados de dichas acciones” (p. 14).

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

Por lo general, el objeto de la evaluación a nivel organizacional incluye medidas del desempeño en términos de por lo menos cuatro dimensiones de la gestión: economía (capacidad para movilizar recursos y costo/beneficio), eficiencia (costos considerando los productos), eficacia (cumplimiento de los objetivos) y calidad (la experiencia del servicio por parte del usuario). Estas son, efectivamente, las dimensiones de gestión que el sistema de

medición implementado en las iniciativas de modernización chilenas se propone evaluar (Waisbluth, 1998). Para medir estas dimensiones de la gestión, las guías chilenas proponen crear indicadores a los objetivos formulados en cada dimensión, considerando por separado la gestión de procesos, de productos (o servicios) y de impactos (Dirección de Presupuesto, 1999). Se espera, así, que los sistemas de medición usados permitan determinar en qué medida los recursos, los procesos y las actividades realizadas, así como las estrategias implementadas para cumplir los objetivos propuestos, contribuyen de una manera concreta para avanzar en la misión de la agencia en cuestión.

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

Este énfasis en los macro procesos representa un esfuerzo por “empujar” la teoría de la gestión estratégica tradicional, ajustándola así a los requerimientos de la administración pública. Si la gestión pública moderna debe estar orientada a resultados más que a procedimientos, y si su evaluación debe reflejar esta orientación, ¿cómo abordar el problema de la gestión del desempeño cuando éste tiene implicaciones que van más allá de resultados medibles en términos financieros? Más aún, en el sector público, el desempeño de las organizaciones se relaciona con el nivel de las políticas públicas y los programas para implementarlas, que normalmente se desarrollan en varias organizaciones o cruzan varias jurisdicciones.

De allí la importancia de considerar varios niveles de la gestión en un sistema de evaluación. En el nivel más micro de la gestión, tenemos la evaluación del desempeño de los empleados que participan en una organización pública para cumplir su misión. Esta es una actividad que compete al ámbito de la función gerencial denominada “gestión de recursos humanos”. Un nivel intermedio de evaluación del desempeño (nivel meso) corresponde a la evaluación de las organizaciones públicas encargadas de proveer servicios o implementar aspectos concretos de los programas de gobierno. La evaluación del desempeño organizacional es una actividad que compete al ámbito de la función gerencial de la planeación estratégica.

A un nivel macro está la evaluación del desempeño de los programas que cruzan varias organizaciones, y un cuarto nivel, el más macro, se refiere a la evaluación del desempeño del gobierno como conjunto de instituciones comprometidas con una serie de políticas públicas que se han gestado democráticamente y por tanto representan un pacto con los ciudadanos.

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

Cada uno de estos niveles tiene y requiere mediciones de distintos tipos y probablemente ciclos diferentes de evaluación. Por ejemplo, la evaluación de las políticas públicas requiere un horizonte más amplio que la evaluación de los objetivos de cada organización y que las evaluaciones del personal en cada una de ellas. Pero a la vez, estos niveles, más que independientes, son interdependientes.

Si se quiere hablar de un sistema, se tiene que hablar necesariamente de las interconexiones y, sobre todo, de la articulación de estos niveles. Por ejemplo, la evaluación del desempeño de un funcionario (nivel micro) tiene que estar referida a la manera como sus acciones posibilitan el cumplimiento de la misión organizacional (nivel meso); y la evaluación de la organización tiene que estar referida a la manera como ésta posibilita acciones del gobierno para implementar las políticas públicas (nivel macro). De esta manera, los niveles más macro de la evaluación pueden utilizar información de los niveles inferiores, e igualmente, los sistemas de los niveles inferiores pueden ser ajustados y desarrollados con la información que se recibe de los niveles superiores.

Este fue, en efecto, el espíritu que guió el desarrollo del sistema nacional de evaluación colombiano, SINERGIA. Durante su gestación, la pregunta crítica fue cómo articular los diversos niveles, y más importante aun, cómo asegurar que los usuarios del sistema pudieran establecer comparaciones válidas entre organizaciones tan diversas como el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación, por ejemplo. Como respuesta, se crearon los Planes Indicativos, instrumentos que deberían ser elaborados por cada entidad y presentados al DNP para efectos del análisis, comparación y publicación de la información presentada en ellos. El DNP utilizaría también la información como base para la toma de decisiones de ajuste de las políticas públicas y asignación de los rublos del presupuesto (Ospina, 1997).

El sistema funcionaría de la siguiente manera. Con el Plan Indicativo, las agencias establecerían metas y objetivos para los cuatro años

correspondientes a cada período presidencial. Estas metas se formularían en relación con su misión, pero también con referencia al Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el gobierno para el mismo período. Los planes indicativos, por tanto, partirían de las políticas de desarrollo nacional y especificarían los productos e impactos, las actividades para alcanzarlos y los indicadores con los cuales cada organización se comprometía a evaluar su desempeño. Sus contenidos serían especificados conjuntamente por miembros de cada entidad con el apoyo de miembros de las unidades especializadas en el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Cada Plan Indicativo se actualizaría anualmente con base en auto-evaluaciones internas entregadas al ministerio correspondiente, y éste a su vez las entregaría al Departamento Nacional de Planeación. Además, el Departamento conduciría cinco o seis evaluaciones *ex-post* en algunas organizaciones y programas seleccionados estratégicamente. El DNP produciría un informe anual para el Congreso con un resumen de todas las evaluaciones y con un análisis del progreso alcanzado para el cumplimiento del Plan Nacional. Produciría además un documento estratégico con los resultados de las evaluaciones y propondría los ajustes necesarios a nivel de programas y políticas.

De ser aprobado por el Congreso, éste se convertiría en el documento orientador del trabajo para todas las entidades. Esta información, junto con el borrador de los planes indicativos para el año siguiente, servirían como base para asignar el gasto público y los rubros presupuestales correspondientes. La información permitiría, además, identificar necesidades de desarrollo institucional y ajustar la formulación estratégica de las políticas públicas. En teoría, se esperaba también que las auto-evaluaciones y el documento del DNP servirían como fuentes de aprendizaje y mejoramiento al interior de cada entidad (Banco Mundial, 1997).

Por la localización institucional de los funcionarios que lo crearon y por el mandato que lo inspiró, el diseño de SINERGIA 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. Es posible que esto explique en parte la falta de atención a los sistemas de evaluación del desempeño de los empleados y a cómo éstos se articularían a los niveles meso y macro del sistema. En efecto, el sistema como tal no contempla el nivel individual del desempeño, dejando a otras entidades la tarea de abordar el problema de la evaluación de los empleados, el problema de los incentivos asociados a ésta, y otros aspectos de la gestión de los recursos humanos.

Esto representa una debilidad del sistema colombiano. Incluso aceptando la idea de una división del trabajo entre varias organizaciones

públicas para evaluar los distintos niveles del desempeño, el problema se evidencia en la ausencia de un mecanismo para asegurar la coordinación entre estas instancias. En este sentido, 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). Más aún, carece también de coherencia “horizontal” por no estar bien articulado con las otras entidades encargadas de regular la evaluación del desempeño individual.

En el caso chileno, aunque la evaluación también se concibe en referencia a la modernización como política de gobierno, la atención hacia el problema de 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. Por ejemplo, Figueroa (1998) ofrece la siguiente definición de la evaluación del desempeño: “Cuando hablamos de evaluación del desempeño nos referimos al conjunto de mecanismos o elementos que permiten definir el grado en que las personas contribuyen al logro de los estándares u objetivos de una institución” (p. 209).

Este énfasis en el nivel de las personas y las organizaciones se ve reflejado en la manera como el sistema de medición de la gestión pública en Chile está jalonado por la agenda de mejorar la administración pública (como parte del esfuerzo de modernización), más que por la agenda para evaluar las políticas de gobierno. En contraste con Colombia, en su primera etapa al sistema chileno parece hacerle falta una mayor integración vertical hacia arriba, mientras que su fortaleza está en la integración hacia abajo.

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

En Chile, el énfasis en la evaluación se desarrolló incrementalmente alrededor de proyectos piloto de indicadores de gestión implementados en algunas instituciones seleccionadas (Plan General). Los proyectos iniciales

eran parte de un esfuerzo “modernizador” para aplicar la metodología de la planeación estratégica al sector público. El proceso de implementación fue gradual. Inicialmente se impulsó a partir de los convenios de desempeño, que eran voluntarios. Más adelante se desarrolló la iniciativa de los Programas de Mejoramiento de la Gestión, PMG, a través de la cual sus gestores esperaban eventualmente poder comparar el desempeño de las distintas agencias. En este sentido, en Chile existe un sistema de medición de la gestión que genera información para su mejoramiento, pero no existe un sistema nacional de evaluación, como en el caso de Colombia.

Efectivamente, en el caso de Chile el énfasis en la evaluación parece surgir para apoyar un conjunto de iniciativas que son parte de la agenda de modernización de la gestión pública, más que de una agenda o mandato independiente para evaluar la gestión. Esta es una distinción sutil pero importante. El sistema de medición chileno es una herramienta más en la agenda de modernización, definida esta agenda como un “conjunto de instrumentos de gestión y evaluación orientados a un proceso continuo de perfeccionamiento de la gestión de las instituciones públicas” (Dirección de Presupuesto, 1999: 1).

Esta agenda consta de diversas estrategias en el ámbito ministerial, interministerial y de los servicios públicos, y busca desarrollar cinco líneas de acción, de las cuales solamente una enfatiza en los resultados (las otras son: la orientación al usuario, la visión estratégica, la participación de los funcionarios y la desconcentración de los ministerios y servicios). Las principales estrategias de la agenda modernizadora incluyen los Convenios de Desempeño, los Compromisos de Modernización, y más recientemente, los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Por ejemplo, los Compromisos de Modernización entre cada servicio público y el Presidente de la República, creados para promover iniciativas modernizadoras en las entidades públicas, utilizan indicadores de gestión para determinar su cumplimiento y para generar balances de gestión, en teoría comparables entre sí. Los indicadores y los balances de gestión representan el componente de evaluación del esfuerzo modernizador.

Solamente con los PMGs el proceso de evaluación de la gestión en Chile empieza a adquirir carácter más integral e intenta convertirse en un esbozo de sistema de evaluación, sin lograrlo del todo. Ciertamente los PMGs introducen el tema de la evaluación al discurso legislativo, a partir de la aprobación en el Congreso de los incentivos para los funcionarios. Además, estos programas promueven un mayor nivel de articulación con los niveles macro del desempeño, porque involucran en el proceso tanto a las agencias como a los ministerios al cual pertenecen y al gobierno central. La guía desarrollada para presentar un PMG describe el proceso de la siguiente manera: “Una vez planteada la misión, identificados los productos/usuarios, definidos los objetivos estratégicos (de mediano y largo plazo),

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

Más aún, el compromiso entre el Ministro y el gobierno central se formaliza a través de un decreto. Pero la articulación entre los niveles micro y meso con el nivel macro se concibe como algo implícito, que ocurre automáticamente como el resultado de la sumatoria de los esfuerzos de modernización. Esto representa una debilidad del sistema chileno. Por ejemplo, la guía incluye en las instrucciones la siguiente sugerencia: “Con el objetivo de agilizar el proceso de tramitación de los decretos, se sugiere elaborar un decreto por cada Ministerio que contenga los programas de mejoramiento de los servicios relacionados o dependientes” (p. 19). Pero nótese que la razón que se da no tiene que ver con la integración ni horizontal ni vertical, sino con la necesidad pragmática de tener menos tramitación. Este pragmatismo es característico de la propuesta de evaluación de la gestión en el caso chileno y puede tener consecuencias negativas en el largo plazo.

A diferencia del caso colombiano, en Chile parece haberse dado un proceso que empezó de abajo hacia arriba en lo que se refiere a la preocupación con los niveles de la evaluación del desempeño. Inicialmente, los esfuerzos de evaluación se promueven al interior de cada organización y sólo más tarde empiezan a buscarse maneras para ubicar cada proceso dentro de un ámbito común. En efecto, según documentos oficiales, el gobierno chileno se encuentra actualmente involucrado en un proceso para buscar mecanismos que permitan integrar las metodologías e instrumentos de evaluación del desempeño que se usan en cada entidad, y para unificar en un sistema integrado lo que se hace en cada organización, puesto que hasta el momento ha sido difícil establecer comparaciones.

### **¿Cómo asegurar el uso de la información?: de la medición a la gestión del desempeño**

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

Expertos en evaluación de programas públicos hacen una distinción entre los términos “medición del desempeño” y “gestión del desempeño”

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

La diferencia entre medición y gestión del desempeño radica en el aprendizaje generado cuando los indicadores del desempeño se utilizan de una manera coherente y sistemática para tomar decisiones con respecto al individuo, organización o programa del cual se ha obtenido la información. Aunque existen muchos sistemas de medición, pocos se convierten en herramientas de gestión, porque la medición no produce automáticamente mejores resultados (Smith y Barnes, 1998).

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

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

Algunos elementos de la información recogida en Chile y Colombia sugieren la importancia de estas preguntas. Por ejemplo, una característica distintiva del caso chileno es el éxito de los convenios personalizados para motivar los procesos de mejoramiento y para institucionalizar la evaluación de la gestión como una herramienta gerencial. Esta característica refleja una clara influencia de la filosofía de la Nueva Gestión Pública pero adaptada a las idiosincrasias de la región. El énfasis en la filosofía de los contratos o acuerdos que incentivan directamente al gerente combina algo del estilo de Nueva Zelanda — al considerar a los gerentes como “agentes” y el gobierno como “principal”, pero sin formalizar esta relación sino dejándola como un contrato moral — y algo del estilo pragmático estadounidense,

con su fuerte tradición de gestión del desempeño y la aplicación formal de técnicas de medición del mismo. La aplicación de estrategias con esta lógica se entiende en parte por la fuerte tradición de estabilidad institucional y de respeto a las instituciones políticas que han caracterizado a Chile a lo largo de su historia.

En Colombia también trataron de implementar los Acuerdos de Eficiencia, que representaban compromisos políticos formales de cada Ministro con el Presidente. Estos se propusieron como acuerdos sustentados con metas y objetivos concretos (formulados en los planes indicativos), que buscaban articular formalmente el compromiso del ministerio para contribuir al cumplimiento del Plan de Desarrollo. Se esperaba así dar mayor importancia a los planes indicativos y hacer que la alta directiva de cada organización se involucrara personalmente en el proceso de evaluación, promoviendo de esta manera una cultura gerencial orientada a los resultados.

Sin embargo, las circunstancias políticas de creciente ingobernabilidad que caracterizaron la coyuntura bajo la cual se empujó la idea de los Acuerdos impidieron que estos se institucionalizaran. En un contexto de alta turbulencia política, los planes indicativos, que eran el pilar del sistema de medición utilizado por SINERGIA, se volvieron elementos amenazantes para la alta gerencia, y quedaron relegados a una actividad burocrática, poco o escasamente articulados a la visión del ministro y su equipo de trabajo (Ospina, 1997). La coherencia teórica del modelo propuesto desde Planeación Nacional no representó un incentivo poderoso para los ministros, quienes tenían problemas más inmediatos que resolver, particularmente dada la incertidumbre y poca legitimidad del ejecutivo para gobernar en ese momento.<sup>2</sup>

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

El problema del uso de la información apunta nuevamente a la articulación de los niveles micro, meso y macro como elemento crítico de un sistema de evaluación que busque ser más que una herramienta técnica. El uso de la información representa el elemento más político de la evaluación de la gestión pública. Los casos de Chile y Colombia son muy jóvenes y se necesita más investigación de campo para aprender de ellos. Dos ejemplos documentados en los Estados Unidos ilustran algunos aspectos de esta dinámica que vale la pena resaltar.

El caso del Departamento de Policía en la ciudad de Nueva York es ilustrativo de la importancia de los mecanismos organizacionales para promover el uso colectivo de la información y las consecuencias que ello conlleva para el mejoramiento de la gestión. El proceso empezó con la modernización del sistema de computadores para recoger información y con la creación de un sistema de indicadores de gestión para que los comandantes de los precintos demostraran el progreso de su trabajo. Sin embargo, a pesar de la energía invertida en la recolección de los datos, nadie los utilizaba (Smith, 1997).

Esto cambió cuando los comandantes de los precintos fueron “invitados” a rendir cuentas sobre el progreso de su jurisdicción. Levando los datos a una reunión de alto mando en la oficina central de la policía, presidida por el Comisionado. Utilizando grandes pantallas que todos podían leer, el grupo empezó a monitorear el progreso con tablas y gráficos que mostraban de una manera comparativa el desempeño de cada precinto.

Con la transferencia de la rendición de cuentas del Comisionado a los comandantes de cada precinto sobre el resultado de la gestión, la información pronto empezó a fluir en ambas direcciones (Smith y Barnes, 1998). Los comandantes empezaron a exigirle a sus subalternos mejores datos, quienes a su vez pusieron presión hacia abajo hasta influenciar los niveles más bajos de la pirámide, o sea a los policías en la calle. Todos empezaron a usar los datos para analizar tendencias significativas en relación con la actividad criminal y la actividad policial en su zona. Empezaron también a buscar soluciones a los problemas identificados, ubicando éstos dentro del plan estratégico propuesto desde la administración central.

Pronto las reuniones en la oficina central se convirtieron en oportunidades para intercambiar ideas, problemas y soluciones que empezaron a ser usadas por todos. El mayor flujo de información horizontal redundó en una mejor coordinación interdepartamental, y con el tiempo, la reunión se convirtió en una instancia para tomar decisiones estratégicas a nivel ejecutivo. Esta dinámica generó una nueva manera de entender la misión y las tareas críticas de la organización, con el desarrollo de estrategias integradas y con un mayor nivel de coordinación del trabajo (Smith, 1997).

El crimen en Nueva York se ha reducido considerablemente en los últimos años, y la policía atribuye esto, en parte, al nuevo uso de la información para la toma de decisiones estratégicas. Existen debates sobre la validez de este argumento, dado que la reducción del crimen es un fenómeno nacional, y no se han realizado evaluaciones sistemáticas del impacto de la iniciativa descrita. Se necesita más investigación empírica para determinar la contribución de estos procesos al mejoramiento de la gestión pública (Caiden y Caiden, 1997). Pero a primera vista, la evidencia sugiere que un enfoque de gestión por resultados, con un compromiso formal por parte de los gerentes, con incentivos y mecanismos

organizacionales dirigidos a mostrar su utilidad, y con una visión orientada a solucionar problemas para mejorar los servicios, puede tener implicaciones directas en el mejoramiento de la gestión pública. Además, la evaluación juega un papel clave en el éxito de este proceso.

Si el caso de la Policía de Nueva York enfatiza la función técnica del uso de la información para mejorar la gestión y volvería más estratégica, el siguiente caso enfatiza la función política del uso de la información al ilustrar un proceso de concertación que involucró a la ciudadanía en la evaluación de la gestión.

El caso se refiere al trabajo realizado en el área de la provisión de servicios sociales en el estado de Vermont, en los Estados Unidos (Hogan, 1999a). En este estado se han creado una serie de colaborativos a través de los cuales fundaciones, agencias públicas y ONGs desarrollan conjuntamente una visión común sobre el bienestar social de la población. Los miembros de estas organizaciones se han comprometido a usar esta visión como referencia para su trabajo. De ella se derivan indicadores concretos que representan mediciones del impacto del trabajo y están referidos no solamente a la misión formulada para el área social en el estado en su conjunto, sino además a la misión de cada organización que se compromete a trabajar por ellos. Este estilo de trabajo también ha generado integración horizontal, ya que algunas agencias públicas se han unido en alianzas estratégicas para establecer metas y objetivos comunes en relación con el avance de indicadores selectos relacionados con alguno de los aspectos de la visión (Hogan, 1999).

Esta visión fue formulada a través de un proceso de concertación liderado por el equipo de alta gerencia de la Agencia de Servicios Humanos y del Departamento de Educación, en el cual participaron los diferentes actores interesados, incluyendo miembros de la comunidad. Del proceso surgió una lista que guía la acción de los empleados y gerentes de cada organización. La lista presenta los resultados esperados si la acción concertada de todos pudiera hacer realidad esta visión. Estos resultados se formularon como proposiciones que describen el impacto que debería tener el trabajo conjunto de las organizaciones en el bienestar de las poblaciones “vulnerables” de Vermont. De acuerdo con esta visión, se aspira que algún día en el estado de Vermont sea posible decir que: las familias, los jóvenes y los individuos participan y contribuyen a la toma de decisiones y actividades públicas en su comunidad; las mujeres embarazadas y sus bebés recién nacidos prosperan; los infantes y los niños crecen sanos; los niños están preparados para ir a la escuela; los niños tienen éxito en la escuela; los niños viven en familias estables, las cuales cuentan con suficiente apoyo; los jóvenes escogen comportamientos sanos; los jóvenes realizan una transición exitosa hacia la adultez; los ancianos y las personas minusválidas viven con dignidad e independencia

en los lugares que ellos prefieren; y las familias y los individuos viven en comunidades seguras y se sienten apoyados por éstas (Hogan, 1999a).

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

Lo interesante de este modelo es que cada organización y cada colaborativo de organizaciones desarrolla sus propias estrategias, metas y objetivos para lograr estos resultados, pero todos se comprometen a trabajar por ellos. La evaluación del desempeño organizacional se realiza en cada organización de manera independiente, pero a la vez, el estado realiza una evaluación que busca documentar el progreso del trabajo conjunto. En efecto, el estado publica cada año un Informe de Bienestar, con 51 indicadores distribuidos entre los impactos esperados, con análisis de los datos y con comparaciones frente a las tendencias nacionales. Al mismo tiempo, se publican también Perfiles de la Comunidad, en donde la comparación se hace en relación con las tendencias del estado.

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

Los esfuerzos descritos se han realizado en jurisdicciones muy particulares (Nueva York representa una ciudad *sui generis*, y Vermont, un estado pequeño). Qué tan factible es extrapolar estas ideas para transplantarlas a otros contextos es una pregunta que está fuera del alcance de este trabajo. Pero su descripción sirve para ilustrar lo que significa organizar una agencia pública o un conjunto de ellas alrededor de una cultura de gestión orientada a resultados, y el papel que los sistemas de medición y evaluación cumplen en el proceso de mejoramiento continuo y aprendizaje que se genera con el uso de la información en todos los niveles, micro, meso y macro.

## Conclusiones

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

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

Un **sistema** de evaluación de la gestión pública supone un diseño institucional que produzca los incentivos necesarios para que sus usuarios vean la necesidad de acceder a la información de los tres niveles y de establecer conexiones entre 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 relación con las conclusiones empíricas, aunque no se ha buscado evaluar la validez de estos dos esfuerzos, ni de determinar si alguno de ellos es mejor que el otro, es claro que ambos representan esfuerzos muy valiosos para el desarrollo de la agenda de la modernización del Estado. Ambos proporcionan excelentes lecciones para avanzar esta agenda en la región. La comparación permite ilustrar los desafíos para crear sistemas de medición y evaluación modernos y viables en el contexto público. Además, los dos casos presentados en este trabajo sugieren que el diseño

e implementación de esfuerzos sistemáticos de evaluación de la gestión pública tienen su propia dinámica en cada contexto nacional. En efecto, estos esfuerzos tienen diferencias importantes, tanto en su naturaleza como en su estructura y en los términos del proceso de implementación.

En 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 pero, en teoría, unificado para todas las entidades. Una vez elaborado el sistema, se empiezan a desarrollar planes piloto con entidades de algunos ministerios para ajustar el modelo a la realidad y para comenzar a “venderlo”. 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 jalonar el proceso (una oficina del Ministerio de Hacienda), pero con el liderazgo de una entidad muy cercana al Presidente, que además incorpora en su estructura de gobierno a todos los ministros (el Comité Inter-ministerial). En Chile, además, el proceso de integración solamente ocurre después de que el sistema parece funcionar en la práctica en cada organización que voluntariamente se ha acogido a las iniciativas, y este orden del proceso genera nuevos desafíos para su implementación. Finalmente, en el caso chileno, el esfuerzo incluye esquemas de bonificaciones por desempeño institucional, las cuales están totalmente ausentes en el caso colombiano.

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

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

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

Por otro lado, la fortaleza del esfuerzo chileno radica en una clara articulación entre los niveles de desempeño organizacional y los niveles de desempeño del personal, puesto que ella ha permitido generar aprendizaje individual y organizacional reflejado en la rápida modernización de los sistemas administrativos de sus organizaciones públicas. Además, el proceso de implementación ha sido ágil, el grado de aceptación del sistema por parte de los empleados públicos parece ser alto, y el esfuerzo cuenta con un buen nivel de compromiso de la alta gerencia. Esto se explica en parte por las condiciones estables de gobernabilidad y en parte por los incentivos simbólicos y materiales que motivan a los empleados y gerentes a participar en los acuerdos organizados para cada estrategia de modernización.

Pero a pesar de las fortalezas de los dos esfuerzos, no sabemos aún si en realidad ellos van a promover, como sus gestores aspiran, una gestión

pública orientada a resultados, con el consecuente mejoramiento sistemático de la gestión pública, de los servicios y bienes que ella produce, y de las políticas públicas bajo las cuales opera. La evidencia parece sugerir que, a pesar de las limitaciones y obstáculos en su implementación, hay razones para ser optimistas. Sin embargo, desde el punto de vista histórico, es tal vez demasiado pronto para emitir juicios al respecto. Lo que si queda claro es que a medida que estos dos esfuerzos siguen desarrollándose en la práctica, sería conveniente contar con un proceso de investigación empírica que permita recoger lecciones útiles para otros países y aumentar nuestros conocimientos sobre la naturaleza de la gestión pública como herramienta de modernización en América Latina.

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

- \* Artículo publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, nº 19 (Feb. 2001).
- <sup>1</sup> No hay duda que estos cambios a su vez han sido influenciados por la nueva filosofía de la gestión, pero también es claro que los profundos cambios que experimenta la región tienen también en parte un origen endógeno.
- <sup>2</sup> La coyuntura se refiere al gobierno del Presidente Samper, quien fue acusado de utilizar dineros del narcotráfico para su campaña y, por tanto, pasó gran parte de su administración en actitud defensiva más que ofensiva.

## Bibliografía

- ABITBOL, Pablo. (sin fecha, circa 1994), "La Evaluación como parte integral de la gestión pública en Colombia". Documento de trabajo de la División Especial de Evaluación, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1997), "*State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms*" Presentado en el Congreso Internacional del CLAD, Venezuela, Octubre, 1997.
- BRYSON, John M. (1988), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- CABRERO M., Enrique. (1995), *Del Administrador al Gerente Público*. Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- CAIDEN, Gelald E.; CAIDEN, Naomi J. (sin fecha, circa 1997), "*Approaches and Guidelines for Monitoring, Measuring and Evaluating Performance in Public Sector Programs*", presentado en la Conferencia sobre Modernización del Estado organizada por Development Alternatives, Inc, Washington DC.
- CAMPBELL, Tim. (1997), *Innovations and Risk Taking. The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank*.
- CEPAL. (1998), *El Pacto Fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- CIMGP (Comité Interministerial de Modernización para la Gestión Pública). (1996), *Guías para la Planificación Estratégica en los Servicios Públicos*. Internet:  
CIMGPa: <http://www.modernizacion.cl/cedoc/guias.indikorgpag2.html>  
CIMGPb: <http://www.modernizacion.cl/cedoc/guias.indikolgpag1.html>
- CLAD. (1998), "Una Nueva Gestión Pública para América Latina". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

- Dirección de Presupuesto. (1999), *Guía Metodológica para la Formulación de Programas de Mejoramiento de La Gestión*. PMG Ley 19.553. Santiago de Chile, Comité Técnico, Programa de Mejoramiento de la Gestión, SUBDERE-SEGPRES-DIPRES.
- ESCOVAR, Silvia. (1996), "Evaluación de la Gestión Pública en Colombia". En: *Hacia una Gestión Pública Orientada a Resultados*, DNP, Lito Camargo, Ltda., Sta. Fé de Bogotá, pp. 13-24.
- FIGUEROA, Ramón. (1998), "Evaluación del Desempeño en Chile". En: *Gestión para el Cambio*. CIMGP, Dolmen Ediciones, Chile, pp. 209-212.
- GANDOUR, Miguel. (1996), "La Evaluación de Resultados en el Contexto de un Proceso de Democratización". En: *Hacia una Gestión Pública Orientada a Resultados*. DNP Lito Camargo, Ltda. Sta. Fé de Bogotá, pp. 25-30.
- HOGAN, Cornelius D. (1999), "*Mobilizing Communities: Data Strategies that Contribute to Better Outcomes for People*," presented at 21st Annual Research Conference Association of Public Policy and Management, New York City.
- \_\_\_\_\_. (1999a), *Vermont Communities: Using Results to Strengthen Services for Families and Children*. Agency of Human Services. Vermont.
- HOLLOWAY, J., LEWIS, J., MALLORY, G. (1995), *Performance Measurement and Evaluation*, Sage Publications, London.
- KETTL, Donald F. (1997), "*The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links*". *Journal of Policy Analysis and Management* 16: 3, Summer, pp. 446-462.
- \_\_\_\_\_. (2000), *The Global Public Management Revolution* Washington, Brookings Institution Press.
- LYNN, Lawrence. (1998), "*Requiring Bureaucracies to Perform: What Have we Learned from the US Government Performance and Results Act?*" Working Paper Series: 98-3. The Harris School, University of Chicago.
- MINISTERIO DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. (1997), *Por un Estado al Servicio de la Gente*. Programa de Modernización de la Gestión Pública. Chile: Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
- NAIM, M. (1995), *Latin American's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*, California, ICS Press.
- OSPINA, Sonia. (1999a), "Las Múltiples Dimensiones de la Innovación en el Contexto Latinoamericano". Presentado en el Congreso Internacional del CLAD, México, Octubre, 1999.
- \_\_\_\_\_. (1999b), "¿Nueva Gestión Pública en América Latina?". Presentado en el Taller "Ahora Las Instituciones: Desarrollo Institucional para el Desarrollo Humano en América Latina". UNDP/IIG, México, 1999.
- \_\_\_\_\_. (1997), *Sinergia: Diseño, Organización y Operación de un Modelo de Evaluación para Impulsar la Gestión Pública Orientada a Resultados*. Informe de Consultoría para el Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.
- PRATS, J. (1997), "La Reforma del Estado y de la Administración Pública". Presentado en el Congreso Internacional del CLAD, Venezuela, Octubre, 1997.
- REID, Gary. (sin fecha, circa 1997), "La Modernización del Sector Público Orientada hacia el Desempeño en los Países en Desarrollo: Enfrentar el Desafío de la Implementación". *Presented at Conference on State Modernization organized by Development Alternatives, Inc*, Washington DC.
- RIST, Ray C. (1990), *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across eight Nations*, transaction Publishers, New Brunswick.
- RHODES, R.A.W. (ed). (1991), "*The New Public Management*". *Public Administration*. Vol 69: 1.
- SMITH, Dennis C. (1997), "*What Public Managers Learn from Police Reform in New York? COMSTAT and the Promise of Performance Management*". Presentado en 19th Annual Research Conference Association of Public Policy and Management, Washington DC.

- SMITH, Dennis C., BARNES, Robin A. (1998), "*Making Management Count: Toward theory-based Performance Management*". Presentado en 20th Annual Research Conference Association for Public Policy and Management, New York.
- WAISBLUTH, Mario. (1998), "Indicadores de Desempeño en la Gestión". En: Gestión para el Cambio. CIMGP, Dolmen Ediciones, Chile, pp. 213-216.
- WORLD BANK. (1997), *Colombia Paving the Way for a Results-Oriented Public Sector*. World Bank Report No. 15300-CO. Washington DC.

### **Avaliação da gestão pública: conceitos e aplicações no caso latino-americano**

*Sonia Ospina Bozzi*

Existem atualmente importantes esforços para criar indicadores de gestão em toda América Latina. Sem dúvida, são poucos os casos nos quais se pode falar sobre a utilização sistemática destes indicadores para avaliar a gestão e organizações, programas e políticas públicas. Pressupõe-se a existência de instrumentos de avaliação com capacidade para abordar os níveis micro e macro da gestão, situando-os dentro de um contexto mais amplo que se relaciona com outros níveis da ação estatal, tanto nacional quanto local, e suas interações com outros atores da sociedade civil. A aplicação de uma perspectiva sistêmica de avaliação representa uma agenda urgente dentro do esforço por avançar no processo de modernização do Estado na região. Existem vários países que avançaram na direção adequada, entre eles, destacam-se os casos do Chile, Colômbia e Costa Rica.

Neste trabalho, utilizam-se os casos sul-americanos como ponto de referência para reflexão sobre a natureza da avaliação da gestão pública e explorar em que medida, na América Latina, esta prática representa mais que uma simples técnica administrativa e qual tem sido sua função como ferramenta de modernização do Estado. Este objetivo se desenvolve a partir de uma análise comparativa entre os casos do Chile e Colômbia, considerando três questões para se analisar tanto os elementos conceituais, quanto a efetividade das práticas nos contextos particulares: “para que avaliar?”; “o que avaliar e em que nível fazê-lo?”; e “o que fazer com a informação obtida?”. Aos casos colombianos e chilenos, somam-se alguns exemplos de casos nos EUA, dado que neste país houve contribuições práticas e teóricas sobre a avaliação da gestão pública a partir de seu estudo empírico, em contraste com a ausência de pesquisa sistemática sobre os esforços existentes nos casos latino-americanos.

A partir destas três questões e dos casos específicos, este trabalho desenvolve a idéia de que, dada a estreita relação entre gestão e políticas públicas, a avaliação para a gestão pública será mais efetiva como instrumento de modernização na medida que envolva os três níveis da ação social: o macro, o médio e o micro, e na medida que gere capacidade para estabelecer conexões entre estes níveis. Isto garante àqueles que tomam decisões pertinentes ao nível macro utilizar informação dos níveis inferiores e vice-versa, criando assim maior coerência nos diferentes níveis da administração pública. O trabalho também destaca a necessidade de se organizar uma agenda de pesquisas empíricas para estudar mais profundamente os esforços nacionais de avaliação da gestão pública na região.

Sonia Ospina Bozzi es directora del Programa de Doctorado y profesora en la Escuela de Post Grado de Administración Pública en la Universidad de Nueva York.

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

*Sonia Ospina Bozzi*

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

En este trabajo se utilizan los dos casos sudamericanos como punto de referencia para reflexionar sobre la naturaleza de la evaluación de la gestión pública y explorar en qué medida en América Latina esta práctica representa más que una simple técnica administrativa y cuál ha sido su función como herramienta de modernización del Estado. Este objetivo se desarrolla alrededor de un análisis comparativo entre los casos de Chile y Colombia, a partir de tres preguntas que presentan dilemas interesantes para analizar, tanto los elementos conceptuales como la efectividad de las prácticas en contextos particulares. Son ellas: ¿para qué evaluar?, ¿qué evaluar y a qué nivel hacerlo? y ¿qué hacer con la información recogida? Además de los casos colombiano y chileno, se incluyen también algunos ejemplos de casos en los Estados Unidos, dado que en este país se han hecho interesantes aportes prácticos y teóricos sobre la evaluación de la gestión pública a partir de su estudio empírico, en contraste con la ausencia de investigación sistemática sobre los esfuerzos existentes en los casos latinoamericanos.

A partir de estas tres preguntas y de los casos específicos, el trabajo desarrolla la idea de que, dada la estrecha relación entre gestión y políticas públicas, la evaluación para la gestión pública será más efectiva como instrumento de modernización en la medida que abarque los tres niveles de la acción social, el macro, meso y micro, y en la medida que genere capacidad para establecer conexiones entre estos niveles. Esto garantiza que quienes toman decisiones pertinentes al nivel macro de la acción estatal puedan utilizar información de los niveles inferiores, y viceversa, creándose así una mayor coherencia en los distintos niveles de la administración pública. El trabajo, además, señala la urgencia de organizar una agenda de investigación empírica para estudiar más a fondo los esfuerzos nacionales de evaluación de la gestión pública en la región.

### **Evaluation of public management: concepts and applications in the Latin American case**

*Sonia Ospina Bozzi*

Currently, there are major efforts at setting up management indicators throughout Latin America. However, few cases show the systematic use of such indicators to evaluate the management of organisations, programmes and public policies. This entails the use of evaluation tools covering micro and meso management to a wider context as related to other State levels, both national and local, and their interactions with other players within civil society. The application of a systemic evaluation is an urgent part of the agenda, in the effort to advance State modernisation process in the region. Several countries have already progressed in the appropriate direction, they include Chile, Colombia and Costa Rica.

This paper uses two South-American cases to discuss the evaluative nature of public management and to explore whether this practice in Latin America, is merely an administrative technique and to discuss its role in State modernisation. A comparative analysis of Chile and Colombia is used, using three questions which show important dilemmas to be analysed, both in terms of their conceptual components and their effectiveness in a given context: “what is evaluation for?”, “what should be evaluated and at which level?” and “what should be done with the data collected?” In addition to the Colombian and Chilean cases, some examples from the United States are included. The United States has made significant practical and theoretical contributions to the evaluation of public management based on its empirical study, as opposed to the lack of systematic research into existing efforts in Latin American cases.

From these questions and specific cases, this paper develops the concept that, given the close relationship between management and public policies, evaluation for public management will be more effective as a modernisation instrument as long as it covers the three levels of social action — macro, meso and micro —, and as long as it develops the ability to make connections among such levels. This ensures that decision makers at the macro level in State action use information from lower levels and vice versa, resulting in a greater coherence within the different levels of public administration. This paper also states the need to organise an empirical research agenda to delve into each country’s efforts at evaluating public management in the region.

# A experiência gerencial no Brasil em Ação\*

*Pesquisa ENAP*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 1  
Jan-Mar 2001

## Introdução

O Programa Brasil em Ação, lançado em agosto de 1996 e concluído em 31 de dezembro de 1999, trouxe uma nova “forma de fazer” para o âmbito da Administração Pública Federal, estimulando uma postura gerencial voltada para a obtenção de resultados, administração com cumprimento de metas e prazos, motivação e mobilização de diversos atores.

Uma das maiores inovações do Brasil em Ação foi o modelo de gestão adotado, que aprimorou a descentralização e o acompanhamento institucional. Este modelo, empregado com êxito, foi posteriormente estendido a todas as ações do governo federal, que passaram a ser organizadas sob a forma de programas.

Como o Programa Brasil em Ação constitui a base para a estrutura do Plano Plurianual 2000/2003 — Avança Brasil, as experiências bem-sucedidas desse programa, suas opções estratégicas de gestão e seus principais obstáculos podem contribuir para uma melhor compreensão do desafio enfrentado pelos gerentes do PPA 2000/2003.

A Figura 1 apresenta os princípios que balizaram o modelo gerencial do Programa Brasil em Ação. Como se percebe, o gerente desempenha papel central, pois, além de ser o representante de cada projeto, é o responsável pelo desenvolvimento de suas ações em harmonia com os demais princípios.

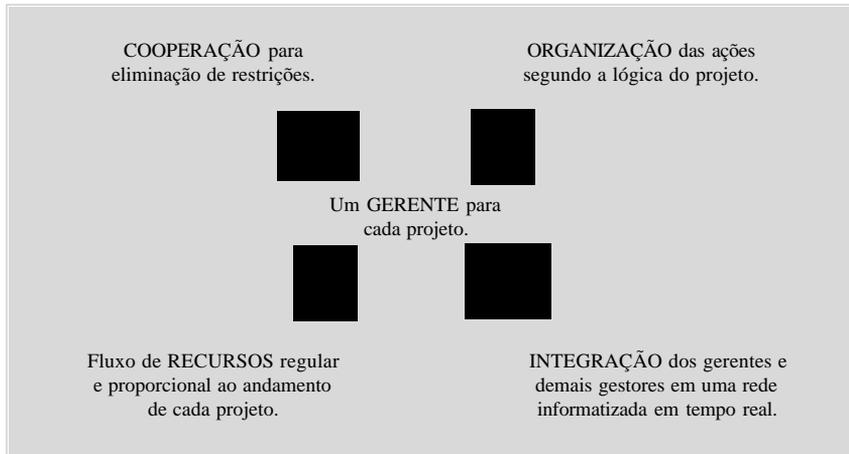
A designação de um gerente para atuar na coordenação de cada um dos programas representou um dos diferenciais do Programa Brasil em Ação: a definição objetiva de uma pessoa referencial, acessível e com a responsabilidade pela realização das metas definidas. A contribuição destes

A pesquisa ENAP é composta por Marianne Nassuno, gerente; Chélen Fischer de Lemos; Eugênio Carlos Ferreira Braga; Gustavo Amorim Coutinho, assessores de pesquisa e Ana Maria Gomes Mesquita, estagiária.

Contato:  
[pesquisa@  
enap.gov.br](mailto:pesquisa@enap.gov.br)

profissionais foi fundamental para o êxito do Programa Brasil em Ação, importante iniciativa de modernização da administração pública brasileira.

**Figura 1: Modelo gerencial do Brasil em Ação**



Para cada um dos 58 empreendimentos do Brasil em Ação foi designado um gerente responsável, entre pessoas com um perfil específico: alta capacidade de liderança, de negociação e de iniciativa, capacidade de motivar pessoas e equipes, dinamismo e autonomia para a resolução de problemas.

Os gerentes do Brasil em Ação, materializando o sentido estratégico das ações do governo, representaram uma inovação no âmbito da Administração Pública Federal, ao promoverem uma mudança no comportamento e nas atitudes de gestão. Ao gerente coube a tarefa de organizar as ações em várias áreas, encontrar soluções, mobilizar recursos e formar parcerias entre os agentes públicos e privados envolvidos na implantação do empreendimento, apresentando como foco principal da sua missão a antecipação de problemas críticos e a superação de obstáculos para a produção de resultados.

O gerente desempenhou papel essencial no sistema de comunicação estruturado no Brasil em Ação, viabilizando um conhecimento mais ágil das dificuldades pelos diversos escalões e entidades governamentais; além de contar com o suporte de uma força-tarefa organizada no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o gerente teve maior autonomia para o acesso direto aos órgãos competentes do governo federal, para o tratamento de assuntos diversos, de ordem orçamentária, técnica ou administrativa. Desta forma, enquanto obteve maior visibilidade para suas ações, o gerente passou a contar com maior respaldo e condições estruturais e políticas para a resolução de problemas e obtenção de recursos com mais segurança e facilidade, acelerando o cumprimento de cronogramas.

Adicionalmente, a oportunidade de atuação no Programa Brasil em Ação ofereceu aos gerentes uma experiência especial para o desenvolvimento profissional em novos patamares de responsabilidade, com maior autonomia de gestão no universo do setor público, por meio de uma forma de trabalho mais integrada e articulada.

A seguir, são apresentados sinteticamente depoimentos de nove gerentes do Programa Brasil em Ação, estruturados nos seguintes tópicos:

- a) perfil do gerente;
- b) perfil da experiência de gerenciamento;
- c) linhas de ação do programa;
- d) estratégias de gerenciamento utilizadas;
- e) dificuldades enfrentadas.

Em alguns casos, foram incorporadas outras informações disponibilizadas pelos gerentes em seus depoimentos.

## **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**

### **Gerente: Ludgério Monteiro**

#### **O gerente**

Veterinário de formação e do quadro da EMBRAPA, gerencia o PRONAF desde março de 1995, após ser o responsável pelo delineamento do programa.

#### **Perfil da experiência**

O aspecto-chave da experiência de gerenciamento foi a busca da intersetorialidade na execução do programa, conduzindo-o em estrutura colegiada com os executores das ações. As ações iniciais consistiram na negociação com organizações sociais (universidades, CONTAG etc.), delegacias agrícolas e instituições estaduais de pesquisa e extensão rural, para a definição das linhas de ação do programa.

Na busca de condições para a implementação do programa, utilizaram-se com maior intensidade competências de negociação, sendo enfatizada a importância da informalidade e da capacidade de articulação com pessoas. Muito tempo foi investido na articulação com pessoas de cujo apoio dependesse o sucesso do programa.

#### **Linhas de ação**

Negociação de políticas públicas, financiamento de infra-estrutura e serviços de apoio a municípios (1.018), financiamento à produção agrícola familiar (crédito direto), e profissionalização de agricultores familiares.

## Estratégias de gerenciamento

- Atuação por demanda;
- Descentralização das ações para os municípios;
- Agilidade nas respostas;
- Construção de parcerias;
- Gestão colegiada com equipe de executores.

## Dificuldades

- Trâmites burocráticos em processos de convênio com os municípios;
- Estabelecimento de parcerias (no caso, com a CEF);
- Necessidades de informação para o processo decisório; necessidade de contratação de consultorias para o desenvolvimento de avaliação de impacto (UnB/UNICAMP) e para o desenvolvimento de sistema de informações gerenciais, em rede com os 1.018 municípios atendidos.

## Programa de Desenvolvimento

### Energético (PRODEN)

**Gerente: Eugênio Mancini Scheleder**

### O gerente

Executivo com competências empreendedoras desenvolvidas na PETROBRÁS e no setor privado.

### Perfil da experiência

Programa caracterizado por empreendimentos de microporte, visando o fornecimento de energia para o meio rural e para pequenas comunidades, sua situação inicial frente a *stakeholders* importantes era a seguinte:

- Setor energético: omissão a respeito do problema tratado pelo programa;
- Ministério: sem estrutura para abrigar o programa;
- Equipe: a ser constituída;
- Outras instituições: parcerias por construir;
- Estados e municípios: a conquistar;
- Setor privado: a conquistar.

Duas características do programa (micro porte e baixa prioridade política ou econômica) parecem ter indicado a ênfase gerencial necessária para a sua implementação: a “venda da idéia” e o uso de estratégias de *marketing* do empreendimento.

## **Linhas de ação**

Projeto e instalação de equipamentos tradicionais e alternativos para geração e fornecimento de energia elétrica no meio rural e em pequenas comunidades.

## **Estratégias de gerenciamento**

- Escolha estratégica da parceria inicial (Comunidade Solidária). A partir desta, outras parcerias foram sendo construídas com programas e instituições com projetos de desenvolvimento com conexões claras com o PRODEN — PRONAF, INCRA, FNS, centros universitários de pesquisa;
- Aposta na adesão dos beneficiários do programa;
- “Pé na estrada” e argumentação consistente sobre o programa;
- “Vender a idéia, aplicando a sensibilidade” para identificar com quem e onde é possível ganhar em conjunto;
- Constituição de uma equipe multifuncional e intersetorial, conquistando três pessoas para trabalhar no programa.

## **Dificuldades**

- Instabilidade no governo;
- Cultura administrativa no setor público, marcada pela passividade (comportamento reativo) e pelas influências políticas;
- Barreiras culturais para a construção de sinergias/parcerias no setor público — em sua avaliação, “os ministérios gostam de fazer sozinhos” as ações;
- Controle burocrático das ações nos ministérios.

## **Complexo Industrial e Portuário do Pecém**

### **Gerente: Marcílio Montenegro da Rocha**

#### **O gerente**

Diretor de Transporte, Energia, Comunicações e Obras, da respectiva Secretaria do Governo do Ceará.

#### **Perfil da experiência**

Ao receber a missão de gerenciar o empreendimento “Ampliação do Porto de Mucuripe”, o gerente contrapropôs ao governo estadual a construção de um porto na região de Pecém, com a mesma dotação orçamentária disponível para o empreendimento original. A construção do Porto

do Pecém, ao ser incluída no Programa Brasil em Ação, recebeu uma alavancagem, facilitando as parcerias e a integração a outros empreendimentos, ampliando o projeto para a implantação de complexo portuário. O programa apresentou as seguintes ações iniciais de implementação:

- a) estudo de viabilidade;
- b) contratação do Instituto Nacional de Pesquisa Portuária, para o desenvolvimento do projeto;
- c) negociação de parceria proposta pela PETROBRÁS;
- d) definição do Plano Diretor do empreendimento;
- e) formação da equipe;
- f) organização do projeto em etapas de execução.

Em termos de gerenciamento, a participação no Programa Brasil em Ação propiciou a interação com o Ministério dos Transportes (colaboração de um analista crítico e o envio de quatro relatórios mensais) e com o Ministério do Planejamento (um relatório mensal: “a ferramenta de gerenciamento utilizada é objetiva e pró-ativa”).

### **Linhas de ação**

Conforme definições do Plano Diretor, construção do porto e projetos de infra-estrutura para construção do complexo portuário e industrial (fornecimento de água, energia, ferrovia e rodovia para interligação à malha, irrigação para área agriculturável no entorno do empreendimento).

### **Estratégias de gerenciamento**

- Embasamento em consultorias e estudos técnicos qualificados;
- Compatibilidade das ações com o plano de desenvolvimento sustentável do Estado do Ceará;
- Integração com outros empreendimentos no país;
- Divulgação da idéia;
- Compartilhamento com a sociedade, por meio da promoção de discussões na Assembléia Legislativa e entre o empresariado, visando uma maior divulgação do empreendimento, apresentando-o como uma obra do povo do Ceará (e não do governo do Estado);
- Parcerias: governo federal, estadual e setor privado;
- Constituição de equipe da Secretaria de Estado, funcionando como equipe de empreendimento.

### **Dificuldades**

- Ações judiciais de especuladores (de granito e de terras na área) e “impetradas por opositores aos projetos/governo”.

## **Gasoduto Bolívia-Brasil**

### **Gerente: Antônio Carlos Menezes**

#### **O gerente**

Executivo com competências empreendedoras desenvolvidas, é vice-presidente da PETROBRÁS-GÁS S/A.

#### **Perfil da experiência**

O empreendimento tem história anterior à sua incorporação pelo Brasil em Ação, quando recebeu impulso para a execução. A obra está sendo concluída antes do prazo e com custo inferior ao previsto, devido às parcerias acordadas. De grande importância foi o acompanhamento por meio do sistema de informações gerenciais e o apoio do Ministério do Planejamento, mediante providências para a eliminação de restrições. Adota o modelo de negócio SPR e teve como foco a atuação de equipes bem qualificadas na negociação com diferentes grupos sociais envolvidos nos trechos do gasoduto e interessados no empreendimento.

#### **Linhas de ação**

Construção de gasoduto para fornecimento de gás natural.

#### **Estratégias de gerenciamento**

- Desenvolvido no âmbito da PETROBRÁS, adota o modelo de negócio SPR;
- Negociação intensiva, contando com equipes de negociação qualificadas;
- Busca de apoio político da coordenação do Programa Brasil em Ação na agilização de ações autorizativas e diplomáticas e na superação de dificuldades.

## **Programa Habitar Brasil**

### **Gerente: Heleno Franco Mesquita**

#### **O gerente**

Com mais de 30 anos de experiência na área de habitação da Caixa Econômica Federal (CEF), é coordenador-geral de controle e avaliação do Programa de Habitação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano do Paraná.

## Perfil da experiência

As estratégias adotadas inicialmente para a condução do programa, agora no âmbito do Brasil em Ação, foram:

- a) a descentralização operacional (prefeituras e CEF);
- b) definição de diretrizes a serem seguidas com rigor para enquadramento e aceitação de projetos;
- c) liberação de recursos diretamente para as prefeituras;
- d) supervisão da execução/atualização de informações pela CEF;
- e) identificação das principais ações a serem cobertas pelo programa;
- f) definição de diretrizes gerais para priorização das ações face a restrições de recursos.

Apontou, como aspecto central de sua estratégia de gerenciamento, o desenvolvimento e implantação de um sistema de informações gerenciais, administrado pela CEF, com atualização semanal, e que lhe dá todas as condições de controle de execução das obras contratadas. Descreve o gerenciamento do programa como uma seqüência “simples” de atividades, englobando:

- a) análise de projetos;
- b) contratação;
- c) acompanhamento de execução;
- d) pagamento;
- e) prestação de contas.

Bastante experiente, concilia bem atividades institucional e de gerente de empreendimento, afirmando seguir sempre três orientações: “atender a prioridade do momento, delegar o que é possível e ter coragem para ficar com a mesa cheia de trabalhos em atraso”.

O programa, criado em 1993, foi recebido em 1995, com o desafio de otimizar a gestão de informações gerenciais. A experiência profissional anterior do gerente foi fundamental para a negociação com a CEF das condições para a descentralização operacional das ações do programa, supervisão da execução e fornecimento de informações atualizadas sobre o andamento das obras contratadas.

## Linhas de ação

Atendimento a populações habitando áreas degradadas, por meio de saneamento, construção de módulos habitacionais, equipamentos comunitários, atendendo a demandas de municípios.

## Estratégias de gerenciamento

- Atendimento às diretrizes traçadas na condução das ações;
- Informações gerenciais tempestivas;

- Antecipação de problemas e busca pró-ativa de soluções;
- Busca de alternativas para obtenção de recursos (ações dependem de emendas parlamentares);
- Construção de parcerias: CEF (prestador de serviços), Comunidade Solidária, comunidades atendidas, Estados, municípios e DF (agentes executores), IBAMA, FUNASA, BNDES (órgãos parceiros);
- Equipe do quadro da área que coordena, formada por um arquiteto e três auxiliares administrativos. Selecionou para compor a equipe, a partir de 2000, um engenheiro e cinco técnicos em informática. Todos participam do programa como atividade paralela às funções institucionais.

### **Dificuldades**

- Programa depende das emendas ao orçamento recebidas no Congresso, ocasionando a pulverização de recursos;
- Dificuldade de Estados e municípios para a elaboração de diagnósticos, planos de ação/projetos e para a execução de obras.

### **Como enfrentou dificuldades**

Negociou contratação de recursos do BID, para evitar a limitação imposta pelo mecanismo de dotação orçamentária no Congresso, reorientando a continuidade do programa. Para enfrentar a segunda dificuldade, introduziu no programa o financiamento para ações de modernização dos setores de desenvolvimento urbano nos municípios, que inclui capacitação técnica.

## **Programa Integração Gasodutos Região Nordeste e Complexo Cabiúnas Gerente: Glauco Colepicolo Legatti**

### **O gerente**

Chefe do Serviço de Engenharia Região Norte Nordeste – PETROBRÁS, coordena a implantação de projetos e gerencia esse programa desde 1996.

### **Perfil da experiência**

Os projetos de integração de gasodutos estão em fase bastante adiantada e o do Complexo de Cabiúnas encontra-se em estudo de viabilização financeira. Para a obtenção de financiamento de empresas japonesas, nova forma de parceria está sendo desenvolvida para a viabilização deste projeto.

O gerente obteve certificação ISO 14000 em gestão de empreendimentos de dutos e terminais na Amazônia. Para ele, o grande ganho em gerenciar um empreendimento do Brasil em Ação foi a possibilidade de usar a estrutura do governo federal para superar obstáculos e se integrar a outros projetos de desenvolvimento.

### **Linhas de ação**

Construção de gasodutos e de instalações para o processamento de produtos petroquímicos.

### **Estratégias de gerenciamento**

- Gestão integrada do empreendimento, considerando questões ligadas à saúde e impacto ambiental para trabalhadores e população envolvida nos projetos;
- Qualidade de produtos e serviços com excelência no negócio e segurança;
- Valorização de pessoas (provendo uso de tecnologia, conhecimento e disseminação da informação).

### **Metodologia de gestão do empreendimento utilizada**

#### **Fases de implantação**

- Aprovação do projeto;
- Viabilização financeira;
- Execução do projeto de engenharia;
- Implantação do empreendimento;
- Planejamento.

#### **Plano de gestão adotado**

- Concepção do empreendimento;
- Estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental (estimativa de custos e planejamento físico-financeiro).

#### **Implantação**

- Política geral de condução;
- Mobilização e desmobilização pessoal;
- Planejamento e controle (dia-a-dia);
- Planejamento tributário e de seguros;
- Fontes de recursos.

#### **Contratação e gestão de contratos**

- Estimativa de custos;
- Contratação;

- Gestão de fornecedores;
- Gestão de suprimentos;
- Gestão de contratos (projeto executivo/fornecedores/materiais).

### **Transferência das instalações (entrega do empreendimento)**

- Avaliação e retroalimentação;
- Assistência técnica.

### **Fatores críticos na execução do programa**

- Orçamento;
- Liberações (IBAMA, ANP e faixas de terras por onde passam os dutos);
- Aquisições de áreas;
- Logística (principalmente de suprimentos);
- Contratações;
- Qualidade dos suprimentos.

### **Dificuldades**

- Resistência dos Estados em permitir evasão de riquezas;
- Problemas com a qualidade de materiais e equipamentos de fornecedores nacionais;
- Atendimento aos prazos definidos no projeto (“cultura do atraso”);
- Custos.

## **Programa Redução da Mortalidade na Infância**

### **Gerente: Ana Goretti Kalume**

#### **O gerente**

Com 16 anos de experiência no Ministério da Saúde, assumiu a coordenação do programa em 1998.

#### **Perfil da experiência**

O programa, iniciado em 1995, envolve três Secretarias e cinco áreas do Ministério da Saúde, estando estruturado em ações intersetoriais nos três níveis de governo, apresentando integração entre setores governamentais e não-governamentais (nacionais e internacionais). Recebeu impulso decisivo ao ser incluído no Brasil em Ação como projeto prioritário pela Comunidade Solidária. Obteve melhorias nos indicadores de saúde e nutrição, atendendo, em 915 municípios, um público alvo de crianças menores de cinco anos e mulheres em idade fértil.

O gerenciamento do programa teve como focos a sensibilização de Estados e municípios para a amplitude da questão e a articulação entre áreas/programas do Ministério da Saúde e outras organizações na busca de parcerias para enfrentar o problema.

### **Linhas de ação**

- Controle de anemia ferropriva — 502 municípios do nordeste — 300 mil crianças atendidas, com participação de agentes comunitários de saúde;
- Combate a hipovitaminose A — distribuição de cinco milhões de doses, em parceria com o Programa Nacional de Imunização e com uma ONG canadense;
- Campanha Nacional do Registro Civil — parceria com diversos setores governamentais, cartórios, UNICEF, CNBB e Sociedade de Pediatria;
- Campanha Carteiro Amigo — para distribuição de material educativo, treinando três mil carteiros e atingindo 900 mil crianças — parceria com os Correios;
- Atenção integrada às doenças prevalentes na infância: 1.500 profissionais de saúde treinados e iniciando treinamento de agentes de saúde — parceria com DPAS e UNICEF;
- Projeto Cangurus, para atendimento de prematuros — parceria com o BNDES;
- Projeto Município Amigo da Criança, para premiação a partir de critérios relacionados à saúde da mulher, criança e adolescente — em parceria com a Sociedade de Pediatria e o Conselho Nacional de Secretários de Saúde.

### **Estratégias de gerenciamento**

- Melhoria da participação de Estados e municípios na discussão da mortalidade infantil;
- Desenvolvimento de ações intersetoriais e em parceria com terceiro setor;
- Melhoria da participação de municípios na definição de prioridades sociais;
- Desenvolvimento de uma cultura de trabalho intersetorial articulado;
- Escolha dos componentes do programa para garantir sucesso da implementação “na ponta” (Estados/municípios).

### **Dificuldades**

- Burocracia, dificultando parcerias na área governamental;
- Definição inicial do objeto do programa, focado em doenças infecciosas e saneamento básico.

## **Desafios para a continuidade do programa**

### **No âmbito federal (ministério)**

- Ampliar espaço institucional de gestão (vencer a barreira do ministério e envolver outras áreas);
- Melhorar definição de objetivo e metas;
- Expandir as ações (ampliar público alvo: mulheres e adolescentes);
- Adequar as propostas às realidades epidemiológicas;
- Aprofundar relação entre áreas no ministério;
- Enfrentar fragilidade do monitoramento e avaliação: desenvolver sistemas de informação atualizado, com base de dados no município;
- Ampliar apoio e capacitação às equipes de saúde (recapacitar profissionais egressos de cursos da área de saúde e influir nas escolas formadoras, com foco na questão epidemiológica).

### **No âmbito estadual**

- Estimular a implantação do programa;
- Estabelecer parcerias;
- Estabelecer e apoiar processos de educação continuada;
- Estimular a utilização de instrumentos facilitadores da coleta, elaboração e divulgação de informações (ministério já utiliza “sala de situação”);
- Garantir a distribuição para os municípios dos insumos produzidos pelo ministério (material informacional e educativo);
- Estimular a participação de conselhos e comissões na implantação do programa.

## **Programa Rodovia do Mercosul** **Gerente: Jairo Rodrigues da Silva**

### **O gerente**

Na gerência do projeto há cerca de três anos, foi bastante beneficiado pela longa experiência como engenheiro do DNER, órgão executor da maioria das ações do programa, e pelo cargo que ocupa no Ministério dos Transportes, de assessoria na Secretaria Executiva.

### **Perfil da experiência**

O programa, apresentando um grande conteúdo relacionado ao desenvolvimento, incluiu ações de resgate/preservação ambiental, de resgate de patrimônio arqueológico, e de assentamento de famílias,

desenvolvidas por meio de convênios. Benefícios já observados, com o andamento das obras: redução nos números de mortos, feridos e acidentes, melhor distribuição de tráfegos locais, instalação/ampliação de empresas ao longo da rodovia.

Conta com o apoio de uma estrutura gerencial exigida pelo BID, composta por Unidade de Gerenciamento de Projeto, três unidades regionais, com seis a oito técnicos, unidades locais, com cerca de três técnicos e dois supervisores, contratados como consultoria, para fiscalizar aspectos ligados à qualidade, custos e prazos. Tal estrutura fornece as informações necessárias ao gerenciamento do empreendimento.

### **Estratégias de gerenciamento**

- Articulação com órgão executor e com agentes financiadores (BID e *Exim Bank*);
- Articulação com secretário executivo MT e MP (estratégia do “chorar para cima”);
- Velocidade e envolvimento com o empreendimento (“80% de dedicação”);
- Mostrar o que está fazendo e as necessidades;
- Fazer “parcerias com técnicos” de diferentes áreas, utilizando-se de relacionamentos (“equipe informal”);
- Acompanhar gastos e agregar valor na execução.

### **Dificuldades**

- Questões jurídicas nas licitações;
- Liberações ambientais.

## **Programa Duplicação da Rodovia Fernão Dias** **Gerente: Carlos Alberto La Selva**

### **O gerente**

Profissional com experiência gerencial no setor privado ( administração de universidade), é assessor da Secretaria de Desenvolvimento do Ministério dos Transportes. Foi um dos primeiros gerentes de programa do Brasil em Ação, tendo iniciado a construção da obra em janeiro de 1996.

### **Perfil da experiência**

O programa é considerado de desenvolvimento, mais do que de modernização de rodovias, e inclui ações de resgate/preservação ambiental e

reassentamento de famílias, desenvolvidas por meio de convênios. Benefícios já observados: geração de empregos, redução nos números de acidentes, aumento de investimentos privados na área de influência da rodovia.

O empreendimento possui estrutura gerencial exigida pelo BID, composta por 32 empresas supervisoras e oito empresas de gerenciamento de obras. Tal estrutura fornece as informações necessárias ao gerenciamento do empreendimento.

O gerenciamento do empreendimento tem como foco o controle de informações e o exercício da influência sobre os decisores.

### **Estratégias de gerenciamento**

- Articulação com órgãos executores e com agentes financiadores (BID e *Exim Bank*);
- Articulação com o secretário executivo do MT e governadores (“uma certa independência em relação à autoridade do chefe” — no sentido de não depender das regras convencionais da hierarquia);
- Buscar informações tempestivas e de qualidade;
- Ter um sistema próprio de gerenciamento das informações;
- Envolvimento com o empreendimento (“60% de dedicação”);
- Influir sobre decisões que dizem respeito ao andamento do projeto, mostrando alternativas para resolver os problemas;
- Fazer “parcerias com técnicos” de diferentes áreas, utilizando-se de relacionamentos (“não preciso de equipe”).

### **Dificuldades e problemas decorrentes**

#### **Restrições orçamentárias**

- Prejudica o planejamento e o orçamento posterior;
- Diminuição/paralisação de obras;
- Planejamento e controle inadequados;
- Aumento de custos/sobrecustos;
- Manutenção do cronograma do empreendimento;
- Perda da credibilidade do programa;

#### **Delegação de obras**

- Dificuldades de gerenciamento;
- Diferentes normas e políticas de órgãos delegados;
- Atraso nos processos administrativos;
- Ingerências (“cada um quer mandar mais”);
- Falta controle direto dos acontecimentos de campo;
- Dificuldade de obter informação e falhas na comunicação.

### **Questões ambientais**

- Exigências ambientais não previstas ou mal avaliadas;
- Dificuldade/demora para obter licenças;
- Obras ambientais são as últimas a serem realizadas;
- Falta cultura/comprometimento das empresas;
- Manutenção de obras já realizadas;
- Falta pessoal especializado na área, para apoiar os empreendimentos.

### **Idade dos projetos**

- Atraso nas obras;
- Aumento de custos;
- Demora para reavaliação/confecção de projetos;
- Subterfúgios para aumento de preços.

### **Processos de aquisição**

- Processos licitatórios demorados/complicados;
- Atraso nas obras;
- Licitações feitas pelos Estados;
- Dificuldade de contestação de resultados.

### **Procedimentos administrativos**

- Demora na aprovação técnico/jurídica de modificação de projetos;
- Disputa por recursos com outros projetos;
- Processo de solicitação e liberação de recursos;
- Comprovação de medição;
- Empenho de recursos;
- Falta de padronização de informações entre diferentes órgãos;
- Falta definir responsabilidades em contratos;
- Gerência X estrutura.

### **Estratégias de gerenciamento e dificuldades enfrentadas**

Para todos os gerentes aqui analisados, a participação no Programa Brasil em Ação significou a oportunidade de gerenciar ações governamentais em condições diferenciadas, facilitando parcerias e integração com outras ações e empreendimentos. O apoio governamental, concretizado na atuação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, representou regularidade no fluxo de recursos, sistema de informações gerenciais para monitoramento da execução dos programas, e cooperação para eliminação de restrições. A experiência pessoal/profissional dos gerentes completou a base para a obtenção dos bons resultados do Brasil em Ação.

Na Tabela 1 é apresentado um resumo das estratégias adotadas pelos gerentes do Programa Brasil em Ação. Na condução de seus programas, os gerentes recorreram, com maior frequência, a três estratégias:

- a) a divulgação da proposta do programa;
- b) a construção ou aprimoramento de parcerias e alianças; e
- c) a utilização de meios alternativos para superar as restrições e o

funcionamento tradicional de suas organizações, visando a otimização da equipe de trabalho, da gestão de informações gerenciais, e da gestão dos recursos financeiros.

As afirmações “argumentação consistente sobre o programa”, “divulgação da idéia”, “divulgação das ações e necessidades” ilustram bem a opção por uma estratégia de divulgação da proposta do programa, visando a ampliação de sua visibilidade junto a potenciais parceiros, financiadores, público alvo etc.

Depoimentos como “pé na estrada e argumentação consistente sobre o programa”; “gastei três pares de sapato na Esplanada”; “vender a idéia aplicando a sensibilidade”; “era preciso que a sociedade considerasse o projeto como dela, e não do governo”; “eu não tenho equipe, sou sozinho, mas jogo muito, faço parcerias com técnicos”; “as coisas funcionam no informal, na articulação com pessoas” demonstram como os gerentes enfrentaram o desafio da implantação de uma forma de gerenciamento baseada na postura empreendedora e em parcerias. Este desafio apresentou-se mais evidente no caso dos programas que dependem de execução estadual e municipal, onde a estratégia de construção de parcerias compreendeu desde a sensibilização de secretários à instrumentalização e coordenação de equipes para o planejamento e execução das ações.

A utilização de meios alternativos para superar as restrições e a forma tradicional de trabalho no setor público, como estratégia de gerenciamento do programa, expressa a busca e adoção de novas formas de relações horizontais e verticais no interior das organizações. A questão da equipe de apoio ao gerenciamento foi encaminhada de diferentes formas pelos gerentes: gestão colegiada da equipe; equipe intersetorial, “conquistada” para o programa; equipe circunstancial (“se você não tem equipe, você pode angariar conselheiros, ou uma equipe informal”); e mesmo ausência de equipe (“não preciso de equipe de apoio”). Um dos programas teve como estratégia-chave de gerenciamento a articulação intersetorial no interior da organização, “via articulação com outros gerentes”. Um dos gerentes admitiu que, em certos casos, a busca de resultados para seu programa implicou em “uma certa independência em relação à autoridade do chefe”, indicando uma flexibilização nas regras convencionais de relacionamento no interior da estrutura hierárquica do setor público.

**Tabela 1: Estratégias de gerenciamento adotadas por projeto do Brasil em Ação**

<b>Projeto</b>	<b>Estratégias de gerenciamento</b>
<b>A</b>	Atuação por demanda Descentralização das ações Agilidade nas respostas Construção de parcerias Gestão colegiada
<b>B</b>	Construção de parcerias Aposta na adesão dos beneficiários do programa Divulgação da idéia Constituição de uma equipe multifuncional e intersetorial
<b>C</b>	Embasamento em consultorias e estudos técnicos qualificados Compatibilidade das ações com plano no âmbito do governo estadual Integração com outros empreendimentos no país Divulgação da idéia Compartilhamento com a sociedade Construção de parcerias Constituição de equipe de empreendimento
<b>D</b>	Desenvolvido no âmbito da PETROBRÁS, adoção do modelo de negócio SPR Negociação intensiva, contando com equipes de negociação qualificadas Busca de apoio político da coordenação do Programa Brasil em Ação
<b>E</b>	Atendimento às diretrizes traçadas na condução das ações Informações gerenciais tempestivas Antecipação de problemas e busca pró-ativa de soluções Busca de alternativas para obtenção de recursos Construção de parcerias no âmbito federal, estadual e municipal Otimização da equipe de trabalho
<b>F</b>	Gestão integrada do empreendimento, considerando questões ligadas à saúde e ao impacto ambiental para trabalhadores e população envolvida nos projetos Qualidade de produtos e serviços com excelência no negócio e segurança Valorização de pessoas (provendo uso de tecnologia, conhecimento e disseminação da informação)
<b>G</b>	Participação de Estados e municípios na discussão do objeto do programa Desenvolvimento de ações intersetoriais e em parceria com o terceiro setor Participação de municípios na definição de prioridades sociais Desenvolvimento de cultura de trabalho intersetorial articulado Escolha dos componentes do programa para garantir sucesso da implementação nos Estados e municípios
<b>H</b>	Articulação com órgão executor e com agentes financiadores Articulação com a alta administração direta federal Velocidade e envolvimento com o empreendimento Divulgação das ações e necessidades Desenvolvimento de parcerias com técnicos de diferentes áreas Acompanhamento de gastos e agregação de valor na execução
<b>I</b>	Articulação com órgãos executores e com agentes financiadores Articulação com a alta administração direta federal Busca de informações tempestivas e de qualidade Disponibilidade de um sistema próprio de gestão de informações Envolvimento com o empreendimento Influência sobre decisões referentes ao andamento do projeto, mostrando alternativas para resolução de problemas Desenvolvimento de parcerias com técnicos de diferentes áreas

É interessante apontar diferenças nas estratégias de gerenciamento e na postura do gerente quando o programa se trata de empreendimento de infra-estrutura, por exemplo, e quando depende de execução dos Estados e municípios, principalmente em áreas sociais. No caso do primeiro tipo de programa (estradas, gasodutos, portos etc.), a metodologia de gestão de empreendimento já é internalizada e geralmente há contratação de terceiros para a execução e acompanhamento das obras; a “novidade”, na opinião dos gerentes, foi poder contar com a possibilidade de integração a outros programas de desenvolvimento e o apoio do governo federal para superar obstáculos, que a condição de Programa do Brasil em Ação trouxe para suas ações.

Na Tabela 2 é apresentado um resumo das dificuldades enfrentadas em cada projeto do Brasil em Ação. Três grandes categorias de dificuldades podem ser identificadas:

- a) estabelecimento de parcerias no âmbito estadual e municipal;
- b) cultura administrativa do setor público;
- c) insuficiência de informações gerenciais.

A dificuldade para o estabelecimento de parcerias é percebida geralmente pelos gerentes como resultado de “barreiras culturais para a construção de sinergias/parcerias no setor público”, “oposição política às ações do governo federal”, “resistência no âmbito estadual” ou “burocracia, dificultando parcerias na área governamental”.

As afirmações “tramitação burocrática em processos de convênios”, “cultura administrativa marcada pela passividade e por influência política”, “controle burocrático das ações”, “procedimentos administrativos” expressam as dificuldades relacionadas à cultura do setor público. Dificuldades comuns à maioria dos gerentes estão relacionadas à legislação e burocracia associados aos procedimentos administrativos (convênios, licitações, licenciamento ambiental).

A categoria insuficiência de informações gerenciais compreende afirmações como: “decisão com informação insuficiente” ou “carência de diagnósticos e planos de ação”, ocasionando uma opção pelo aprimoramento contínuo da gestão de informações gerenciais dos programas.

A dificuldade de elaboração de diagnósticos, projetos e planos de ação, bem como de identificação de prioridades e execução de ações, enfrentada pelos gerentes de programas relacionados a áreas sociais ou cujos agentes executores são os Estados ou municípios, repercutem nas estratégias de gerenciamento adotadas e na obtenção de resultados. Outra dificuldade destacada para estes programas refere-se ao monitoramento e avaliação, sendo apontada a necessidade do desenvolvimento de sistemas integrados de informação, com bases de dados municipais. Um dos gerentes tomou a superação dessa dificuldade como seu principal desafio quando assumiu a gerência do programa, considerando a disponibilidade de

informações gerenciais tempestivas o principal fator de sucesso para o gerenciamento. A metodologia, o sistema de informações e a parceria desenvolvidos para o monitoramento e avaliação foram apresentados como um dos principais resultados gerenciais obtidos neste programa.

**Tabela 2: Dificuldades enfrentadas em cada projeto do Brasil em Ação**

<b>Projeto</b>	<b>Dificuldades</b>
<b>A</b>	Tramitação burocrática em processos de convênio com os municípios Estabelecimento de parcerias Decisão com informação insuficiente
<b>B</b>	Instabilidade governamental Cultura administrativa no setor público, marcada pela passividade (comportamento reativo) e por influência política Barreiras culturais para a construção de sinergias/parcerias no setor público Controle burocrático das ações nos ministérios
<b>C</b>	Ações judiciais Oposição política às ações do governo federal
<b>D</b>	—
<b>E</b>	Dependência das emendas ao orçamento recebidas no Congresso Carência de diagnósticos e planos de ação estaduais e municipais
<b>F</b>	Resistência no âmbito estadual Qualidade de materiais e equipamentos de fornecedores nacionais Atendimento aos prazos definidos no projeto Gestão de custos
<b>G</b>	Burocracia, dificultando parcerias na área governamental Definição inicial do objeto do programa
<b>H</b>	Questões jurídicas nas licitações Liberações ambientais
<b>I</b>	Restrições orçamentárias Delegação de obras Questões de ordem ambiental Idade dos projetos Processos de aquisição Procedimentos administrativos

## Nota

- \* Em outubro de 1999, a ENAP realizou uma pesquisa para a identificação do perfil dos gerentes do PPA e as suas necessidades de capacitação. Este texto é uma versão revisada e editada pela Pesquisa ENAP do capítulo “A Experiência Gerencial no Brasil em Ação” do relatório da pesquisa de 1999, elaborado por Rosa Maria Nader. Foram também utilizadas no texto informações contidas no Relatório Final (1996-1999) do Brasil em Ação.

**Resumo**  
**Resumen**  
**Abstract**

**A experiência gerencial no Brasil em Ação**

*Pesquisa ENAP*

O artigo apresenta alguns exemplos da nova postura gerencial voltada para a obtenção de resultados, motivação e mobilização de diversos atores adotada em alguns programas do Brasil em Ação. A experiência do Brasil em Ação foi posteriormente estendida a todas as ações do governo federal, organizadas sob a forma de programas no Plano Plurianual 2000-2003 *Avança Brasil*.

**La experiencia gerencial en el Brasil em Ação**

*Pesquisa ENAP*

El artículo presenta algunos ejemplos de la nueva postura gerencial dirigida a la obtención de resultados, motivación y movilización de diversos actores, adoptada en algunos programas del *Brasil em Ação*. La experiencia del *Brasil em Ação* fue posteriormente extendida a todas las acciones del gobierno federal, organizadas bajo la forma de programas en el *Plano Plurianual 2000-2003 Avança Brasil*.”

**The management experience in Brasil em Ação**

*Pesquisa ENAP*

The article presents some examples of the new management approach aimed at results achievement, motivation and mobilization of players adopted in some *Brasil em Ação* programmes. The experience of *Brasil em Ação* macro-programme was later extended to all federal government actions, which were organized as programmes on the Pluriannual Plan 2000-2003 *Brasil em Ação*.

RSP

*Revista do  
Serviço  
Público*

*Ano 52  
Número 1  
Jan-Mar 2001*

A pesquisa ENAP é composta por Marianne Nassuno, gerente; Chélen Fischer de Lemos; Eugênio Carlos Ferreira Braga; Gustavo Amorim Coutinho, assessores de pesquisa e Ana Maria Gomes Mesquita, estagiária.

# Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público\*

*Gerald E. Caiden y Naomi J. Caiden*

La preocupación por lograr altos desempeños en los programas del sector público no es nueva. A lo largo de casi un siglo, políticos, administradores y público en general han mostrado interés en la economía, la eficiencia y la productividad de las organizaciones gubernamentales. Los esfuerzos por medir los resultados de las agencias públicas y por evaluar sus impactos o sus productos pretendían alcanzar metas de largo plazo establecidas por los reformadores en procura de un mejor desempeño gubernamental. En años recientes, al ímpetu en favor de la medición se añadió la urgencia, en la medida en que la confianza en el gobierno estaba declinando, las presiones se intensificaban, se ponía un énfasis creciente en el gerencialismo, y se revisaba el rol de la intervención gubernamental. La medición y la evaluación del desempeño son actualmente parte integral de una agenda de reforma, cuyos elementos primordiales incluyen una mayor flexibilidad para llevar adelante las actividades del gobierno, debilitamiento de las formas tradicionales de dar cuenta de las labores realizadas (*accountability*); devolución, descentralización y privatización; mayor atención a las demandas, conveniencias y escogencias del público, y reconsideración de lo que los gobiernos deberían realmente suministrar, directa o indirectamente.

Este documento responde a la Resolución 50/225 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que formuló una convocatoria con el propósito de sumar esfuerzos dirigidos a fortalecer la administración pública para el desarrollo, formar capacidades, y rediseñar el Estado, para poder enfrentar los cambios globales y tecnológicos. La medición y la evaluación de las actividades del sector público pueden ser vistas como aspectos críticos en relación con los esfuerzos para dotar de mayor capacidad a los

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 1  
Jan-Mar 2001

Gerald E. Caiden es egresado de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, consultor, investigador y administrador de organizaciones internacionales como Banco Mundial y ONU.

Contato:  
[caiden@usc.edu](mailto:caiden@usc.edu)

Naomi J. Caiden cursó estudios en la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, actualmente es profesora de administración pública en la Universidad del Estado de California en Los Angeles.

Contato:  
[ncaiden@calstatela.edu](mailto:ncaiden@calstatela.edu)

gobiernos; ganar mayor eficiencia, productividad y eficacia; mejorar la transparencia y la responsabilidad (*accountability*); recuperar la confianza del público en las instituciones gubernamentales y contribuir a una reorientación del rol y de las funciones del gobierno. El documento explica los usos y las limitaciones de la medición y evaluación del desempeño en el sector público, así como sus implicaciones prácticas en lo concerniente a la capacidad institucional. Asimismo, sugiere formas con las cuales los gobiernos y las instituciones internacionales podrían responder a los pedidos de asistencia en esta área.

## Significación

Durante los años 80 y 90, numerosos países occidentales industrializados pusieron en marcha reformas gubernamentales de largo alcance. Sus razones fueron similares, la disminución del crecimiento económico había provocado alarma, entendiéndose que la continua expansión del sector público era inconveniente para la inversión y la productividad en el sector privado. En tales circunstancias, se pusieron en tela de juicio las premisas comunes concernientes a la responsabilidad de los gobiernos por el bienestar individual. Por su parte, los gobiernos encontraron que con los procedimientos tradicionales era mucho más difícil hacer frente a problemas sociales y económicos de una gravedad sin precedentes — inmigración, envejecimiento, aceleración de la desigualdad, aumento de la delincuencia y del desorden, impactos de la tecnología, desempleo. Ante la resistencia motivada por los aumentos impositivos y la disminución de los ingresos, a lo que se sumó la incidencia de gastos inflexibles, los *déficits* presupuestarios parecieron intratables e hicieron imposible responder a las demandas dirigidas al gobierno, mediante el incremento del gasto. La insatisfacción del público con el gobierno fue en aumento, variando desde una protesta generalizada que tenía como blanco a los funcionarios arrogantes y despilfarradores, hasta los ataques en gran escala respecto a la legitimidad de las funciones gubernamentales.

Tanto por razones pragmáticas como ideológicas, las reformas aparecieron como necesarias, y su diseño contempló principalmente dos propósitos. En primer lugar, se adoptó una orientación general en el sentido de recortar los gastos innecesarios del gobierno, mejorar la eficiencia y la productividad, incrementar la flexibilidad gerencial y la capacidad de respuesta, impulsar una mayor transparencia y responsabilidad, y poner al consumidor en un primer plano, considerando a los ciudadanos como usuarios de los bienes y servicios públicos. En segundo lugar, estas reformas a su vez habían de contribuir con una reevaluación de lo que hacían las organizaciones gubernamentales, y decidir si ellas debían continuar o no

con sus actividades. La cuestión no sólo se planteó en términos de si las organizaciones gubernamentales estaban desempeñando bien las funciones correspondientes, sino si en general ellas deberían estar a cargo de las mismas.

Esta nueva generación de reformas administrativas, por consiguiente, fue mucho más allá del dominio puramente técnico. Las recientes reformas plantearon una serie de complejos dilemas que sólo podían satisfacerse prácticamente (para que las reformas pudiesen tener alguna significación) sobre la base de un tratamiento caso por caso. La ideología, las teorías generales y los principios no hubieran sido suficientes para superar la inevitable resistencia política y burocrática, ni para suministrar justificaciones realistas, plausibles y bien fundamentadas respecto al cambio de reglas, al desmantelamiento o a la reducción de las estructuras organizacionales, a la reevaluación de actividades existentes desde mucho tiempo atrás, y a una transformación firme, sostenida y de largo alcance del rol y del *modus vivendi* de las burocracias gubernamentales. La medición del desempeño, el seguimiento y la evaluación no fueron sólo ornamentales ni tuvieron una significación incidental en las reformas. Fueron (o deberían ser) las palancas de cambio esenciales, hasta tanto se tuviera la evidencia de que la reforma estaba actuando y la seguridad permanente de que los gobiernos estaban operando de manera competente, con eficiencia y efectividad, en función del interés público.

La vinculación de las reformas con la evaluación y la medición del desempeño no fue casual. En el transcurso de su desarrollo, las reformas tomaron una orientación predecible y francamente uniforme. En el marco de un compromiso ideológico global en relación con la desregulación y la reducción del tamaño del gobierno, las reformas enfatizaron la devolución (el desplazamiento de funciones y servicios hacia niveles más bajos del gobierno), la privatización, la descentralización de la gerencia, la transparencia y la satisfacción del usuario (ver *Organisation for Economic Cooperation and Development*, 1996: 15). Todos estos aspectos dependían, para lograr credibilidad y el mantenimiento de la *accountability*, de la medición de los resultados y de la evaluación de los programas. La desregulación exigía una evaluación de la efectividad, de los costos y de las consecuencias de las regulaciones existentes, y el seguimiento de los efectos de su eliminación o su reemplazo por otros medios alternativos de suministro. La devolución, en particular en los casos en que se mantenía al menos en parte algún financiamiento central, requería el seguimiento de los fondos y el monitoreo de resultados. La privatización, al igual que la contratación externa de servicios, reclamaba la necesidad de establecer estándares, de acordar un seguimiento y de medir el desempeño. Cuando se aplicaban tarifas al usuario, era necesario examinar el costo real de los

servicios y su valor en el mercado. La descentralización de la gerencia, que involucraba el relajamiento de los controles tradicionales sobre el presupuesto y el personal, en beneficio de la flexibilidad gerencial y de la orientación empresarial, implicaba una responsabilidad gerencial concomitante con respecto a resultados que tenían que ser medidos. En los casos en que el gobierno procedió a crear agencias cuasi-independientes, manejadas esencialmente sobre la base de principios comerciales, las medidas de desempeño eran esenciales para asegurar que estas agencias verdaderamente actuaban de conformidad con los objetivos cuantitativos que habían sido establecidos para ellas. La transparencia y la satisfacción del consumidor requerían de la publicación de estándares objetivos mediante los cuales el público pudiese juzgar si las agencias del gobierno se estaban desempeñando satisfactoriamente, y aún más, si estaban haciendo un buen trabajo.

Todos estos aspectos de las reformas recientes cobran mayor relieve en tanto conceptos de la capacidad de gestión de gobierno (*governance*), destinados a sustituir las concepciones más tradicionales acerca de cómo deberían operar los gobiernos (*Organisation for Economic Cooperation and Development*, 1996: 8). Un componente fundamental de la noción de capacidad de gestión de gobierno (*governance*) está en la idea de asociación y cooperación entre los sectores público, privado y sin fines de lucro. En esta asociación, el gobierno no puede ser más el único y ni siquiera el proveedor dominante de numerosos servicios públicos. Su rol es más bien el de financiador, prestador, contratante, comprador o regulador de servicios suministrados por otros. Por consiguiente, el gobierno se ubica en una posición altamente dependiente de la información proveniente de una variedad de fuentes, que concierne al cumplimiento de los estándares, la sujeción a los requerimientos contractuales, el seguimiento de los fondos, la efectividad en el logro de los objetivos, y la calidad y cantidad de servicios. Pese a que las organizaciones gubernamentales pueden operar con mayor autonomía, los gobiernos siguen siendo responsables en último término de asegurar que las metas públicas se cumplan efectivamente (independientemente de los medios utilizados para lograrlo). A tales efectos, los gobiernos necesitan poder medir y evaluar el desempeño, para utilizar esos datos en la elaboración de las políticas, el financiamiento, la conformación del personal, la asunción de responsabilidad y el control.

## El estado del arte

Tanto las medidas del desempeño como la evaluación deberían diseñarse para responder a la interrogante básica de “¿Cómo se están haciendo las cosas?” La evaluación es una investigación exploratoria de

un programa o agencia, llevada a cabo en intervalos periódicos o episódicos. Las medidas del desempeño son estimaciones cuantitativas o cualitativas en el tiempo, acerca de lo que está haciendo una organización, cuán bien se está desempeñando y cuáles son los efectos de sus actividades. Entre las medidas del desempeño más comúnmente utilizadas se incluyen la siguientes:

- . **Insumos** (*inputs*), tales como dinero, personal, equipos, materiales.

- . **Carga de trabajo** (*workload*) o niveles de actividad, tales como solicitudes procesadas, niveles de inventario, inspecciones realizadas, estudiantes en clase.

- . **Resultados** (*outputs*), tales como niños vacunados, millas de carretera construidas, toneladas de desechos recogidos, estudiantes graduados.

- . **Impacto** (*outcomes*), de los productos o servicios, tales como enfermedades prevenidas, porcentaje de impuestos recolectados, niveles de pureza del aire alcanzados, niveles de seguridad laboral alcanzados, alivio de la pobreza.

- . **Productividad** (*productivity*), tales como casos atendidos por especialistas, solicitudes procesadas por persona, llamadas de emergencia canalizadas.

- . **Costos** (*costs*), tales como costos promedio para construir una milla de autopista, educar un niño, mantener una piscina pública u otras instalaciones públicas.

- . **Satisfacción del usuario** (*customer satisfaction*), tales como el número de quejas recibidas, resultados de encuestas, utilización de procesos participativos.

- . **Calidad y oportunidad del servicio** (*service quality and timeliness*), tales como tiempos de respuesta de la policía, capacidad para acceder a una agencia, tiempo de espera, aceptación de los horarios de transporte, tasas de deterioro, disponibilidad del servicio (*United States General Accounting Office*, mayo de 1992: 2).

Allí donde se han especificado los niveles para una determinada medida ellos constituyen los **estándares de desempeño**. Cuando la referencia se hace para identificar e implementar mejores prácticas a efectos de exponer un estándar para la comparación de resultados y el mejoramiento del desempeño, esto se conoce como **benchmarking**. Cuando el resultado no es directamente medible, pueden usarse medidas aproximadas conocidas como **indicadores** (*United Kingdom Audit Office*, junio de 1992: 16). Los **incentivos para el desempeño** pueden utilizarse para estimar el desempeño individual con el propósito de determinar la remuneración apropiada y premiar la productividad.

Estas medidas están diseñadas para apreciar la economía, la eficiencia y la efectividad con la que una organización pública suministra

sus servicios. La **economía** tiene que ver con la capacidad de una organización para operar al más bajo nivel de costos posible, y puede estimarse a través de medidas de los insumos y de comparaciones mediante el *benchmarking*. La **eficiencia** es la relación entre los insumos y los resultados, por ejemplo la utilización de insumos mínimos para producir un resultado dado, o la obtención de los máximos resultados para un determinado nivel de insumos. Puede medirse a través de los resultados, la productividad y la medición de los costos. La **efectividad** marca el éxito del programa y se centra en sus resultados, tal como son evaluados a través de la medición del impacto. Además, la calidad de los servicios puede estimarse a través de medidas del proceso, relacionadas con la satisfacción y las opiniones del usuario.

Hacia comienzos de los años 90, el uso de mediciones del desempeño, en una u otra forma, se había divulgado en el sector público. Las encuestas informaban que más de dos tercios de las ciudades en los Estados Unidos utilizaban sistemas de seguimiento del desempeño, y aproximadamente la mitad de las agencias del gobierno federal declararon que utilizaban esta información como apoyo para la toma de decisiones (Swiss, 1991: 155). En varios países se inició la incorporación de sistemas globales para el mejoramiento de la gerencia. En Australia, el *Program Management and Budgeting* y los *Financial Management Improvement Programmes*, utilizaron la planificación estratégica para cotejar las metas con los resultados y los impactos. En el Canadá, varias reformas concibieron acuerdos sobre el desempeño, con una mayor flexibilidad gerencial para enfatizar el mejoramiento de la calidad de los servicios gubernamentales y alcanzar las metas de desempeño establecidas. Las reformas de Nueva Zelanda enfatizaron los métodos empresariales a través del *State Sector Act*, de 1988, y la *Public Finance Act* de 1989, centrándose en la medición de los resultados. En el Reino Unido, a través de la ambiciosa descentralización del *Next Steps Program* a fines de 1980, se enfatizaron ampliamente los logros del desempeño en términos de resultados. En los Estados Unidos, la *Government Performance and Results Act*, de 1993, ordenó a los departamentos federales que implementaran la planificación estratégica a efectos de establecer las metas y medir los resultados de sus actividades (*United States General Accounting Office*, mayo de 1995: 14-5).

Todas estas experiencias indican que no existe una única forma de realizar las evaluaciones o de escoger las medidas del desempeño (Rosen, 1993: 71). Se ha sugerido que el uso de múltiples medidas podría ser de mayor utilidad para “captar” la efectividad de una organización o de un programa, y que el desarrollo de medidas confiables y válidas no debería depender de los datos inmediatamente disponibles, sino más bien basarse en la escogencia deliberada y en la discrecionalidad. Sería posible elaborar

una “cadena” o “jerarquía” de medidas, comenzando con los insumos y terminando con los productos o los resultados finales. Mientras que al comienzo de la cadena los insumos podrían ser fácilmente obtenidos e identificados, ellos pudieran tener poca relación con la efectividad real de la agencia. Por otra parte, los esfuerzos por medir los resultados podrían dificultarse en razón de su magnitud y de su naturaleza difusa, aunque ellos representen el impacto real derivado de las actividades de la agencia (Swiss, 1991: 147). En suma, es de la gerencia pública que depende la escogencia y el balance de las medidas más útiles y más factibles.

Dicho de otro modo, las medidas y la evaluación del desempeño tienen una variedad de usos. Pueden emplearse para dar cuenta de actividades pasadas, de operaciones en curso, y para evaluar los progresos hacia objetivos planificados (*United States General Accounting Office*, mayo de 1992: 2).

Uno de los usos sistemáticos más antiguos de la evaluación fue con propósitos de contabilidad, específicamente en relación con el proceso presupuestario. Las medidas de desempeño tuvieron que ser incorporadas en las presentaciones presupuestarias de las agencias, en un intento de reemplazar el tradicional proceso presupuestario basado en ítems por el presupuesto basado en el desempeño. Las decisiones acerca de las futuras asignaciones de recursos deberían apoyarse en los datos del desempeño, que revelarían el grado en el cual las agencias habían alcanzado sus metas. De hecho, esta reforma, al igual que otros intentos similares efectuados posteriormente (presupuesto por programa y desempeño, presupuesto de base cero), encontraron serias dificultades, dado que, además de la naturaleza política de las asignaciones presupuestarias, no siempre resultaba claro cómo las medidas del desempeño podrían ser utilizadas para determinar los presupuestos. Esta experiencia parece haber contribuido con la disminución del énfasis en los aspectos presupuestarios de la medición del desempeño que se aprecia últimamente, aunque uno de los principales propósitos es el de mejorar la responsabilidad por los resultados de los programas, incluyendo el fortalecimiento del proceso de auditoría. Sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos y la Ley sobre Resultados del Desempeño, de 1993, todavía expresan como un objetivo prioritario el establecimiento de vínculos más estrechos y claros entre los recursos y los resultados (*United States General Accounting Office*, marzo de 1997: 1).

Cada vez más jurisdicciones informan que encuentran de utilidad las mediciones del desempeño para la gerencia de las operaciones habituales y el mejoramiento de la productividad. Ellas pueden promover una toma de conciencia sobre los costos, conformar las bases para la introducción de sistemas de pago vinculados al desempeño, y establecer estándares sobre normas aceptables de trabajo. Igualmente, ellas pueden ser utilizadas

para mejorar la calidad de los servicios públicos, mediante la identificación y la atención de las cambiantes necesidades del público, comparando los desempeños en el tiempo, entre organizaciones y en relación con estándares, y a través del seguimiento y el control de los resultados de políticas y programas. Las mediciones del desempeño deberían también contribuir a mejorar la gerencia de la agencia, en razón del énfasis que ponen en los resultados, en la calidad de los servicios y en la satisfacción del usuario, así como por la planificación para alcanzar los objetivos del programa. Igualmente, deberían ayudar a optimizar la eficiencia, clarificar las decisiones y a hacer pública la información sobre el desempeño del programa. Deberían mejorar también la elaboración de las políticas a nivel legislativo, las decisiones sobre gastos y la supervisión general del programa.

Otra utilización de las medidas del desempeño tiene que ver con la evaluación del trabajo que está siendo llevado a cabo bajo contrato. Los contratos deberían establecer claros estándares de desempeño, tomar las provisiones para el seguimiento y especificar los términos de aceptación. Allí donde un nivel de gobierno provee de financiamiento para que algún otro se encargue de realizar ciertas funciones, también se requiere el establecimiento de estándares de desempeño, y asegurar la realización del seguimiento y los términos del cumplimiento de los mismos.

Pero en años recientes, los defensores de la evaluación y de las medidas del desempeño han ido más allá de considerarlas como un modesto aporte adicional al mejoramiento de la productividad, para percibir las como un aspecto integral de la planificación estratégica, por cuanto podrían ser utilizadas para cotejar las metas y evaluar los progresos hacia el logro de los objetivos planificados. Por ejemplo, en la *United States Government Performance and Results Act*, de 1993, las medidas del desempeño se encuentran estrechamente vinculadas con la planificación estratégica desde una triple perspectiva. En primer lugar, a las agencias se les solicitó que elaborasen un plan estratégico identificando sus metas, incluyendo el impacto de las actividades programáticas. De este plan deben desprenderse planes de desempeño anuales, con el desarrollo de medidas de desempeño indicadoras de los progresos hacia las metas establecidas. Por último, las agencias deben recolectar y analizar los datos requeridos para informar sus resultados en informes de desempeño anuales. De esta manera, se espera hacer de la medición de resultados una parte integral de la planificación y de la formulación de políticas en todos los niveles del gobierno (ver *United States General Accounting Office*, mayo de 1997).

En la actualidad existe una literatura significativa acerca de cómo elaborar medidas del desempeño y conducir una evaluación de las organizaciones públicas, así como también se cuenta con estudios de caso e informes que detallan la experiencia en la materia. No obstante, está

claro que todavía subsisten numerosas dificultades en el desarrollo y la utilización de la evaluación y de las medidas del desempeño. La implementación de medidas de desempeño y de una información para la evaluación que sea de utilidad, requiere algo más que experticia técnica. Es necesario construir capacidades y concitar cooperación para el desarrollo y la utilización de la información sobre el desempeño, de modo que verdaderamente ella pueda influir en la toma de decisiones. Más allá de lo valioso y meritorio que pueda ser el propósito que guía el desarrollo de las mediciones del desempeño, si por cualquier razón ellas no pueden ser implementadas, no habrán de ser de utilidad. La experiencia del pasado sugiere prudencia a este respecto.

## Implementación

Las actividades de los gobiernos contemporáneos exigen una nueva dimensión para asegurar la responsabilidad (*accountability*), que va más allá y que difiere del respeto de la legalidad, el cumplimiento de los procesos establecidos, la jerarquía burocrática y la probidad financiera. Aún cuando los gobiernos se retiren de la actividad empresarial, desregulen e intenten recortar servicios, ellos siguen estando involucrados en cuanto a dirigir grandes compañías (correos, defensa, aeropuertos, fondos de pensiones); brindar servicios económicos a los mercados; mantener responsabilidades en el área de la salud, del bienestar y de la educación de grandes poblaciones; asegurar la vigencia de la ley y el orden; mantener y restaurar ambientes seguros y ecológicamente sustentados e invertir en grandes proyectos de infraestructura. Pero las formas en que estas funciones son llevadas a cabo están cambiando y difieren de las prácticas del pasado.

En primer lugar, las restricciones presupuestarias ante las crecientes demandas significan que es necesario encontrar nuevas formas de darles respuesta. Por ejemplo, a medida que las poblaciones envejecen, los costos de atención de la salud crecen, y las formas existentes de atender a los ancianos y a los individuos más vulnerables pueden ser tanto demasiado costosas como inadecuadas.

En segundo lugar, ha habido un reconocimiento de que las formas anteriores de encarar los problemas, exclusivamente por intermedio de las burocracias gubernamentales, pueden no funcionar bien en una compleja sociedad post-industrial. Áreas tales como la educación, la seguridad urbana, la recolección de residuos sólidos, la atención de la población dependiente y la regulación ambiental, requieren de una activa cooperación de los usuarios.

En tercer lugar, la provisión monopólica de servicios por parte del gobierno ha sido vista a menudo como demasiado inflexible, permitiendo

poco margen para la variación de las condiciones o para la escogencia por parte de los usuarios del servicio.

En cuarto lugar, el desarrollo de un movimiento en favor de mayor autonomía para los niveles subnacionales de gobierno, exigiendo mayores responsabilidades en la obtención y en el gasto de los ingresos, trajo como consecuencia que los administradores locales y regionales tengan que manejar organizaciones complejas y multifuncionales, que deben responder ante los ciudadanos y las fuerzas económicas locales, aún cuando esto pueda complicar las tareas de los funcionarios nacionales a la hora de implementar las políticas correspondientes.

En quinto lugar, la nueva tecnología de la información ha modificado las formas de realizar negocios, expandiendo las fuentes de la información y las comunicaciones hacia los ciudadanos comunes, e inaugurando nuevas posibilidades para llevar a cabo en diferentes modalidades la implementación de los programas gubernamentales.

En sexto lugar, en muchos países el nivel de corrupción ha alcanzado un punto en el cual ya no es más tolerable, por lo que se impone la toma de medidas para incrementar la transparencia en las organizaciones públicas, y asegurar que ellas estén llevando a cabo las tareas para las cuales fueron creadas.

Finalmente, con la creciente globalización, los responsables de la elaboración de las políticas públicas tienen que responder a problemas que van más allá de las fronteras de sus jurisdicciones, lo que implica la necesidad de entender las fuerzas globales, la capacidad para responder a las tendencias y eventos internacionales, y la habilidad para establecer vínculos de cooperación con organizaciones más allá de las fronteras nacionales.

Estos desarrollos han modificado lo que los gobiernos hacen y cómo lo hacen. Los gobiernos se encuentran inmersos permanentemente en una serie de escogencias de fines y de medios. Operan en un entorno de incertidumbres complejas y convergentes, y se espera de ellos que tomen decisiones sofisticadas, en respuesta a las múltiples presiones, que se involucren en negociaciones y que asuman riesgos. Casi todas las acciones que los gobiernos toman, los involucran en relaciones con otros — otras agencias, otros niveles de gobierno, compañías privadas, grupos de presión, organizaciones sin fines de lucro y ciudadanos. Para ser efectivos, los gobiernos tienen que estimular la cooperación y la participación y embarcarse en empresas conjuntas, operar agencias cuasi-públicas, hacer contratos, concertar acuerdos y concretar una variedad de arreglos financieros. En esta situación, la rendición de cuentas ya no puede basarse totalmente en la jerarquía burocrática que sólo asegura que se cumplió con los procedimientos legales. En la medida en que se espera que los funcionarios gubernamentales actúen con mayor autonomía para ejercer

su juicio profesional sobre la base de lo cotidiano, y confiar en otros para que lleven a cabo las políticas públicas, se necesitan otros medios para asegurar que las políticas se elaboran y se implementan en pro del interés público, y justificar los programas públicos por sus resultados. ¿Cuál es el enfoque viable para medir y evaluar los programas y las políticas públicas?

En el pasado se tejieron expectativas exageradas en torno a las medidas del desempeño y a la evaluación de programas. No es realista pensar que ellas pueden resolver los problemas de la eficacia gubernamental y del proceso de elaboración de las políticas. Con demasiada frecuencia la atención se centró en las cuestiones técnicas de selección de las medidas correctas y de la recolección de datos. Pero las medidas del desempeño y la evaluación de programas son algo más que información; son parte integral de los procesos de gerencia y del entorno político, aspectos ambos que son cruciales para el éxito de las mismas.

Gran parte de la literatura sobre productividad y gerencia orientada a los resultados se centra en la selección de las medidas del desempeño. Un estudio reciente de la *United States General Accounting Office* expone seis “lecciones claves” a partir de la experiencia de cuatro países encuestados (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido). Cinco de estas lecciones están centradas en la naturaleza de la información requerida: 1) los tipos de medidas del desempeño desarrolladas deberían emanar de los objetivos de los programas, ya sea que estén orientadas hacia el resultado (*output*) o hacia el impacto (*outcome*); 2) las medidas del desempeño deberían reflejar la capacidad de la gerencia del programa para influir en el logro de las metas referidas a resultados o a impactos; 3) el personal del programa debería jugar un papel en el diseño de las medidas de desempeño para su programa; 4) los sistemas de medición del desempeño deberían recolectar datos e informar en torno a unas pocas medidas claves, y mantener un equilibrio en cuanto a mostrar diferentes dimensiones del desempeño, tales como la cantidad, la calidad, la eficiencia y el costo; 5) los sistemas de medición del desempeño deberían incluir información cualitativa, además de información cuantitativa sobre el desempeño, así como interpretaciones de los resultados del desempeño; y 6) los sistemas de medición del desempeño deberían suministrar información más agregada sobre el logro de las metas de la organización a la alta gerencia y una información más detallada a los gerentes de programas (*United States General Accounting Office*, mayo de 1995: 4-5).

Con toda claridad, la escogencia apropiada de medidas del desempeño es crítica para el éxito, pero en modo alguno está exenta de dificultades. En general, la información acerca de “resultados” es deseable, pero puede ser demasiado difícil de recolectar y de interpretar, en tanto que los datos referidos a los insumos y a la carga de trabajo, son vistos como relativamente fáciles de recolectar, pero insuficientes. En Nueva

Zelanda y en el Reino Unido, los gobiernos han requerido medidas de resultados (en oposición a impactos). Aún cuando los gobiernos de Australia y del Canadá enfatizaron el establecimiento de objetivos para los programas y para la medición de sus resultados, se aprecia que las mediciones en los informes sobre desempeño, en su mayoría, también estaban orientadas hacia los productos (Ibid.: 4). No existe un sistema ideal.

El grado de discrecionalidad en la selección de medidas de desempeño y en el establecimiento de un marco de referencia para la evaluación suscita interrogantes acerca de la gerencia. ¿Quién debería estar involucrado en la evaluación de programas? Los evaluadores externos podrían ser objetivos, pero también presentarían la desventaja de su falta de conocimiento del programa. En todo caso, el empleo de los mismos en forma regular podría ser costoso y plantea la eventualidad de la creación de todo un ejército de evaluadores profesionales, ya sea públicos o privados, quienes no contribuirían directamente con los resultados de los programas. Si se recurre a la auto-evaluación, los sesgos son probables: después de todo, es poco probable que los funcionarios escojan medidas que los muestren a ellos mismos desde un ángulo desfavorable. En todo caso, el problema de quién debe hacer la evaluación puede escindir la organización entre evaluadores y evaluados. Si funcionarios de alto nivel quedan a cargo de las actividades de evaluación, esto reforzaría su autoridad, pero también significaría que los funcionarios de más bajo nivel se mostrarían escasamente identificados con la evaluación, que pudieran verla como una amenaza, o dejar de suministrar la información y la cooperación necesarias. Si los funcionarios de rango menor se encargan de la tarea, ellos se verían incentivados a justificar sus propias actividades. Si cada quien hace la evaluación, ¿en qué medida esto no drena recursos de las actividades programáticas en curso? Más aún, si la medición del desempeño se utiliza para otorgar incentivos monetarios por el desempeño, a menos que los criterios sean absolutamente claros en relación con las actividades de rutina, la vía queda abierta para el favoritismo, y es probable que se afecte la moral de los no recompensados.

Por consiguiente, la producción de una información sobre el desempeño que sea de utilidad en relación con los programas, requiere de un alto grado de cooperación en el seno de las agencias, y de una gerencia y un liderazgo competentes. Pero aún siendo relevantes, apropiados y oportunos los datos no cumplirán con propósito alguno si no son verdaderamente utilizados. Entre los usuarios potenciales de la información sobre el desempeño y la evaluación no sólo se incluyen los gerentes de programas y los administradores de alto nivel de las agencias, sino también legisladores, ministros, la agencia financiadora central, los cuerpos de auditoría, los partidos políticos, la prensa y el público en general. Pero si bien todos estos interesados pudieran suscribir los propósitos generales de

la evaluación y la medición del desempeño de los programas, cada uno de ellos tiene sus propias preocupaciones y su propia agenda al respecto. Por ejemplo, los legisladores pueden enfatizar la importancia de la supervisión general de la agencia, el desempeño en el corto plazo, la información consistente y la rendición de cuentas, vale decir, elementos que sustentan sus agendas y sus motivaciones políticas. Por otra parte, los funcionarios ejecutivos pueden enfatizar las metas de largo plazo, la adaptabilidad a las necesidades cambiantes y la flexibilidad en la ejecución (*United States General Accounting Office*, marzo de 1997: 3). Por esta razón, los defensores de la medición del desempeño y de la evaluación sugieren que los objetivos y las medidas del desempeño debieran ser objeto de negociación entre los interesados.

La implementación exitosa de la medición del desempeño y de la evaluación de programas no puede ser supuesta de antemano. La información es contingente; la gerencia debe ejercerse sobre la marcha; y los problemas políticos están siempre presentes. La medición del desempeño y la evaluación de programas son técnicas, pero más que eso, son tanto insumos como resultados de una gestión mejorada. Son parte de un proceso de cambios, y como toda innovación, necesitan de un elevado nivel de apoyo, con una introducción progresiva, apoyada en experiencias piloto, para estimular un proceso de aprendizaje. Es igualmente importante tener una comprensión clara de sus limitaciones.

## Limitaciones

El hecho de que se hayan hecho esfuerzos durante aproximadamente cincuenta años para desarrollar y utilizar medidas de desempeño en los programas de gobierno y que todavía se sigan confrontando grandes dificultades para poder hacerlo, debería llamar a la reflexión sobre el problema. Los cuestionamientos más serios se refieren a que las medidas, aún cuando hayan sido desarrolladas, no han sido utilizadas. Por ejemplo, después de casi tres años transcurridos en fases preparatorias, la *United States General Accounting Office* informó en junio de 1997 que las agencias del gobierno federal "... todavía no han desarrollado la información necesaria para determinar si sus programas están obteniendo los resultados deseados. Ni siquiera en aquellas instancias en que las agencias tienen información orientada hacia los resultados se está utilizando la información en una medida significativa a efectos de tomar decisiones que afectan sus programas" (*United General Accounting Office*, junio de 1997: 50). Igualmente, un informe anterior sobre presupuestos basados en el desempeño a nivel de los estados, concluía que: "Los gerentes de programas, en su mayoría, han señalado que ellos no utilizan las medidas

habitualmente publicadas en sus documentos presupuestarios” (*United States General Accounting Office*, febrero de 1993: 7). Varios obstáculos han surgido para la difusión del uso de las medidas de desempeño.

En primer lugar, el desarrollo de medidas significativas del desempeño de programas no es una tarea fácil, y muchas agencias carecen de la capacidad y de la orientación para hacerlo. En particular durante un tiempo de restricciones presupuestarias, puede faltar personal capacitado, tiempo y recursos para una actividad exigente que no contribuye directamente con la operación cotidiana de la organización. La incorporación de los datos sobre el desempeño en la toma de decisiones también depende no sólo de la disponibilidad oportuna de los mismos, sino también de la cultura de la organización, que orienta sus actividades, por ejemplo, de acuerdo con hábitos establecidos, por reglas impuestas, basadas en una obediencia sin apelaciones a los jefes ejecutivos, o con base en reacciones ante eventos externos a medida que ellos ocurren. La utilización de datos sobre el desempeño para la toma de decisiones en estos casos requeriría de una revolución organizacional.

No todas las actividades pueden ser significativamente cuantificadas. Actividades de rutina, tales como el procesamiento de formas, la recogida de la basura, la inscripción de estudiantes, el servicio de comidas y la realización de inspecciones, son actividades que se prestan con facilidad a la medición cuantitativa. En el extremo opuesto de la escala, la diplomacia, el asesoramiento de políticas, las negociaciones, las actividades culturales, la investigación y numerosos servicios sociales no se amoldan a dicha medición. Entre ambos extremos, se despliega toda una zona en la que las medidas del desempeño deberían ser aplicadas tomando en consideración una serie de dimensiones, porque es preciso captar tanto la calidad del servicio como la cantidad del mismo. En esta área se ubican, por ejemplo, la salud pública (vgr. la calidad del aire, el control de enfermedades contagiosas, el bienestar infantil), la seguridad pública (respeto de las leyes de tránsito, limpieza de las calles, cumplimiento de las leyes contra el uso ilícito de drogas), la educación (curiosidad, socialización, recreación, desarrollo), y el bienestar social (guarderías, violencia doméstica, entrenamiento y desarrollo laboral, asistencia pre y post-natal). Estas áreas plantean desafíos para la evaluación, porque involucran considerables variaciones en el comportamiento y en la valoración, que difícilmente son compatibles con medidas estandarizadas.

Aún cuando se adopten y se utilicen buenas medidas del desempeño, ellas representan sólo una dimensión de las actividades de una organización. Una organización debe alcanzar sus metas, pero puede hacerlo de una forma tal que contradiga los valores democráticos y que subordine al logro de sus objetivos toda otra consideración. Por ejemplo, una agencia impositiva puede intimidar a los contribuyentes y tratarlos de manera injusta,

y así recolectar grandes montos de ingresos. La policía puede proclamar que ha reducido la delincuencia, pero hacerlo al costo de la brutalidad, la discriminación, la creación de un clima de temor o del predominio de un poder militarizado en la sociedad civil. Las medidas de desempeño pueden también contribuir con estos resultados, en caso de que los individuos sean recompensados o penalizados esencialmente en función de los resultados, sin importar cuán aceptables son los medios que han utilizado para alcanzar dichos resultados.

Allí donde las medidas del desempeño están siendo desarrolladas explícitamente para contribuir con el proceso presupuestario, surgen dificultades agregadas. No ha quedado claro cómo los cambios en los niveles de financiamiento afectan realmente los resultados de los programas. La relación entre medidas de desempeño y asignación de recursos no es lineal. Si un programa está trabajando mal, y muestra escasos resultados, ¿ello significa que debe ser interrumpido o que debe ser provisto de mayores recursos para que puede hacer un mejor trabajo? A la inversa, si un programa está haciendo las cosas bien y alcanzando sus objetivos ¿debería ser dotado de mayores recursos para que haga un trabajo todavía mejor, o deberían recortarse estos recursos, con base en la presunción de que sus propósitos ya se han cumplido y que el programa ya no es más necesario? ¿Cuál es el parámetro valorativo para decidir si una determinada suma de dinero es demasiado grande o demasiado pequeña, o si es lo justo para preservar una especie, operar un sistema de centros para la atención de emergencias traumáticas, o asegurar el monitoreo o el control de enfermedades contagiosas? Más aún, un programa carente de recursos por razones políticas o por causa de restricciones presupuestarias puede estar condenado al fracaso, independientemente de la validez de sus propósitos y de la capacidad de los encargados de su implementación. Igualmente, el esfuerzo por generar todo el tiempo datos sobre el desempeño para el presupuesto anual, puede resultar en medidas superficiales, de escasa utilidad para los responsables de la toma de decisiones, pero que al mismo tiempo los recarga en su trabajo por su detalle y su volumen. Diferencias de perspectivas entre los legisladores y los funcionarios ejecutivos, han contribuido también con la insatisfacción en torno al uso de las medidas del desempeño. Los legisladores han ignorado los datos sobre el desempeño, porque estos datos exigen un formato no familiar para ellos, que utiliza información de base programática, diferente de la información habitual de las estructuras de contabilidad. Ellos han sentido que el uso de las medidas estimulaba el conflicto y que principalmente servía a los fines de los funcionarios ejecutivos, incrementando la discrecionalidad de los mismos. Por su parte, los funcionarios ejecutivos han desarrollado mediciones del desempeño con el propósito de satisfacer necesidades

internas de sus propias agencias y como justificaciones para las formulaciones presupuestarias iniciales, sin preocuparse por los usuarios externos (*United States General Accounting Office*, febrero de 1993: 6-7).

El desarrollo de las medidas del desempeño también se ha visto dificultado en lo que se refiere a especificar las medidas del impacto. Para numerosas actividades, la medición del impacto no parece ser apropiada y no todo, puede ser cuantificado en forma significativa, por ejemplo, las actividades de prevención y de erradicación o aquellas actividades que se refieren a eventos extraordinarios. A menudo las agencias son capaces de sintetizar las actividades de sus programas, pero han tenido problemas al pasar de los resultados a los impactos y han surgido controversias en torno a cómo debería definirse el impacto (ver *United States General Accounting Office*, junio de 1997 (a)). En algunos casos, el impacto puede ocurrir sólo muchos años más tarde, de modo que ha existido la necesidad de desarrollar medidas provisorias o alternativas. Finalmente, aún cuando los impactos puedan ser especificados y medidos, existe una dificultad para especificar un estándar razonable para el desempeño correspondiente.

Estos problemas se han exacerbado cuando las medidas del impacto del desempeño han sido vinculadas con la planificación estratégica. Ha sido difícil establecer objetivos claros allí donde las misiones y las metas de la agencia no son claras. La clarificación de las mismas involucra temas de políticas y de “*trade-offs*”, que han sido deliberadamente mantenidos en términos poco concretos en el pasado por razones de orden político. Allí donde ha sido posible establecer metas estratégicas de largo plazo, ha sido difícil traducirlas en metas de desempeño anual, y los procesos han conllevado con frecuencia desacuerdos en torno a las prioridades, los enfoques y los roles.

De una importancia fundamental en lo que concierne a toda la cuestión de la evaluación de impactos, es saber si es posible establecer relaciones entre las actividades gubernamentales y los resultados. ¿En qué medida un programa produce resultados, o ha sido algún evento o tendencia externa el o la responsable de los mismos? Los impactos no siempre se pueden hacer corresponder con facilidad a los esfuerzos de la agencia, como por ejemplo en los programas reguladores o en la investigación científica. El desarrollo de medidas de desempeño puede requerir el análisis de los impactos de los programas.

Han existido también problemas relacionados con la calidad de la información y con cuestiones referidas a su adecuación y a su oportunidad. En particular, cuando la información es recolectada por terceras partes, tales como unidades gubernamentales subnacionales u organizaciones sin fines de lucro, puede ser difícil la verificación de la adecuación de la misma. Se han experimentado dificultades para establecer la línea de base a partir de la cual medir los programas realizados en los últimos años.

Finalmente, las medidas de desempeño tienen un elevado perfil político. La evaluación de programas afecta la sensibilidad política. Los programas que sean mostrados públicamente como fallando, de acuerdo con los criterios escogidos, están sujetos a recibir ataques. Los defensores de la evaluación sostendrían que así debe ser. Sin embargo, los programas no son entidades abstractas: son personas — administradores, políticos, clientes. Todos estos participantes de un programa, que tampoco son neutrales, pueden con justicia cuestionar las medidas de desempeño escogidas para evaluar el programa. Inclusive pueden poner en tela de juicio la calidad de la información y de su interpretación, dado que raramente los resultados de una evaluación dejan de lado toda ambigüedad. Por otra parte, los participantes astutos se asegurarán de que las medidas de desempeño muestren a sus programas desde una perspectiva favorable para justificar su prosecución. Los evaluadores pueden percibir sus medidas y criterios como neutrales y objetivos: los participantes los ven como un contrincante en la lucha política. La investigación de la evaluación no es infalible: sus resultados dependen de las medidas escogidas, de la calidad de los datos y de la interpretación de los hallazgos. Estudios concernientes a áreas complejas, tales como la prevención del delito, o los costos de la inmigración, pueden arribar a conclusiones bastante diferentes, y convertirse en armas para el debate político en curso.

Estos obstáculos parecen gigantescos, y algunos críticos han cuestionado el valor de la empresa en su totalidad. Aaron Wildavsky, por ejemplo, confesó: “Yo empecé pensando que era malo para las organizaciones no evaluarlas y terminé preguntándome por qué tienen que hacerlo” (Wildavsky, 1987: 458). La pregunta puede también ser formulada acerca de si es justificable, realista o ético para los denominados expertos en países ricos, con administraciones bien establecidas, pedir a sus pares en los países más pobres, que trabajan en un entorno con severas restricciones, que lleven a cabo reformas teóricas que ellos, con todas sus ventajas, encuentran extremadamente difíciles y aún imposibles. Este es un campo por el cual observadores y analistas de la administración pública han viajado antes — un paisaje contaminado por esquemas fallidos, del cual pocos, con la excepción de algunos consultores foráneos, se han beneficiado.

## **Contexto institucional**

Aún no se ha hecho referencia al entorno en el cual debe ser conducida la medición del desempeño y la evaluación de programas. Ni siquiera en los países occidentales industrializados, con un servicio civil desarrollado y complejos vínculos entre los sectores público, privado y sin fines de lucro, las medidas del desempeño y la evaluación de programas

públicos han dejado de ser problemáticas. Verdaderamente, ha habido éxitos, pero los logros no han sido consistentes y han requerido un gran monto de esfuerzo. En los países pobres, ya estén clasificados como “en desarrollo” o “en transición” la introducción de las medidas del desempeño y de la evaluación de programas probablemente sea más dificultosa y confronte mayores problemas. Ni existe un sólo esquema del que pueda decirse que habrá de ser transferible a entornos tan radicalmente distintos. Ni es posible asegurar que todos, o si quiera algunos, de los gobiernos, necesariamente habrán de dar la bienvenida a un sistema de evaluación de sus agencias. Dado que las mediciones de desempeño y la evaluación de programas intrínsecamente presagian cambios, muchos habrán de ver estos cambios como amenazas, por lo que es altamente probable que surjan resistencias. Lamentablemente, se requiere capacidad para producir capacidad — información, experticia, recursos, y co-operación — recursos todos ellos que con frecuencia se muestran escasos.

Si la medición y la evaluación del desempeño son vistas simplemente como técnicas, ellas no pasarán de ser sólo una moneda de cambio de los consultores, quienes venderán sus sistemas, y dejarán tras ellos las cosas en el estado en que estaban, o un legado de cinismo acerca de la posibilidad de mejoramiento. Si tiene que haber algún grado de éxito, la evaluación y la medición del desempeño necesitan ser percibidas como un componente de desarrollo de la capacidad de gobierno. Esta concepción implicaría cambio en el sentido de una mayor transparencia, más información al público, más criticismo potencial de las agencias gubernamentales y una sociedad más abierta.

A medida que surgen nuevas ideas acerca de las reformas administrativas, se aprecia la tendencia por parte de sus proponentes, a recomendar su aplicación en todo lugar y en idénticas formas. La experiencia del pasado sugiere que no existe un sólo sistema apropiado para todos los lugares y todos los tiempos. El punto de vista convencional de ayer, hoy a menudo es percibido como ridículo. Más bien el desafío está en discernir los elementos esenciales que sustentan la recomendación actual, y adaptar lo que pueda parecer de utilidad a las circunstancias del entorno.

Los países varían en el tamaño, la economía, la cultura, las políticas y las instituciones. En algunos, la responsabilidad gubernamental no se encuentra bien establecida: los presupuestos son embrionarios y ocultan más de lo que revelan, en tanto que las instituciones de auditoría independientes están todavía por crearse. Mientras que algunos países están bien organizados y sus economías progresan, otros están en un estado de desorganización, al punto que los pagos gubernamentales no se hacen o se postergan, y la corrupción es sistémica.

La introducción de la evaluación y de medidas de desempeño en esta situación puede ser vista como una contribución crítica a la construcción de un servicio público profesional y al desarrollo de instituciones de gobierno viables. O puede ser percibida como una carga extra para un personal ya sobrecargado, y una distracción de los problemas más urgentes. Puede ser vista como un requerimiento esencial para la edificación de un sector público efectivo y democrático, o como un desarrollo que debería tener lugar más tarde, luego de haberse montado las estructuras básicas. Inevitablemente, la introducción de medidas del desempeño y de la evaluación de programas deberá ser justipreciada en términos políticos, de acuerdo a cómo ella afecta el balance de poder entre el ejecutivo y el legislativo, entre los niveles de gobierno y entre los sectores de la población. De ellas puede también esperarse que incidan en las demandas dirigidas a los gobiernos en relación con algunos programas, y en los esfuerzos por recortar o eliminar otros programas.

A pesar todo, el propósito central de la evaluación y de la medición del desempeño permanece: con una ejecución adecuada, constituye un instrumento de vigilancia del gobierno, un mecanismo para asegurar el valor del dinero público, una indagación esencial sobre la efectividad de los programas y de su contribución al bien público y un aporte para fortalecer la confianza en los gobiernos. La publicación de las medidas del desempeño contribuye con la difusión de la información acerca de los gobiernos, y con la creación y el mantenimiento de una ciudadanía informada y una sociedad civil motivada. Igualmente, las medidas del desempeño sustentan y fortalecen el profesionalismo en el servicio público, en contra de la idea de la satisfacción de intereses personales por parte de los burócratas y los políticos corruptos. Pero para que las medidas de desempeño hayan de ser tomadas seriamente y para que sean de valor, mucho depende de cómo son introducidas e implementadas en un entorno complejo, turbulento y stressado.

Cada país tiene que determinar sus propias necesidades y usos de la medición del desempeño y de la evaluación, y también considerar la mejor forma de implementarlos en sus propias instituciones políticas y administrativas. Cualquiera sea la dirección que se escoja, será necesario asignar responsabilidades para asegurar que las reformas son realmente emprendidas en una forma significativa. Al igual que todas las innovaciones, el compromiso desde las instancias superiores es esencial, como lo es la comprensión por parte de los administradores en la base de la organización. Con demasiada facilidad la medición del desempeño puede tornarse un simple ejercicio de auto-justificación, y por lo tanto desestimado o no tomado seriamente consideración. Por consiguiente, las medidas del desempeño y los estudios evaluativos no deberían concebirse en forma aislada, sino como resultado la consulta entre funcionarios del ejecutivo y del legislativo,

y entre los varios interesados que las desarrollarán y harán uso de ellas. El propósito es lograr el consenso y la cooperación en el interés por alcanzar una verdadera comprensión de cómo operan los programas y de cómo podrían operar mejor.

Existe una variedad de opciones para diseñar instituciones que aseguren la calidad en la medición del desempeño y en la evaluación. Los arreglos institucionales podrían incluir, por ejemplo, una unidad especial agregada al despacho del Primer Ministro, oficinas de evaluación en departamentos más grandes o grupos de agencias, extensiones de las funciones de las oficinas de auditoría responsables ante la legislatura y/o el ejecutivo, funciones adicionales para auditores en general y para auditores internos, participación de los ciudadanos, comisiones, “*think tanks*” independientes, entre otros. La información podría difundirse, por ejemplo, a través de documentos presupuestarios, informes financieros, informes regulares sobre indicadores en áreas particulares o que afectan a grupos de población específicos, informes especiales solicitados por los legisladores, informes de auditoría, y por los medios de comunicación. Indudablemente que surgirán objeciones en relación con el hecho de que tal información podría ser utilizada con fines políticos, o para fortalecer posiciones grupales, pero la democracia exige información y conocimiento sobre el trabajo de sus instituciones, y cuanto mejor sea la calidad de dicha información y cuanto más libremente fluya, menos probabilidades habrá de que ella sea manipulada o distorsionada.

Finalmente, si tiene que producirse y utilizarse una información de calidad sobre el desempeño, es necesario desarrollar experticia y capacidad de juicio profesional entre los responsables de su producción y utilización. No es necesario inventar la pólvora, desde el momento en que se cuenta con una experiencia considerable en materia de desarrollo e implementación. Ya tienen a disposición manuales y ejemplos que pueden adaptarse a usos específicos, y el tema puede agregarse fácilmente a los currícula de entrenamiento ya existentes.

## **El balance final**

Así como se espera que las organizaciones privadas informen anualmente a sus accionistas, clientes y público en general acerca de su desempeño, igualmente debería esperarse que las organizaciones públicas hicieran lo mismo, no sólo en términos de adecuación financiera, sino también en términos de progreso sustantivo, competencia profesional y responsabilidades públicas. Durante un tiempo demasiado largo esta tarea ha sido desestimada, pero en las últimas décadas se han realizado avances en la medición cuantitativa de las actividades del gobierno. Lo que se

necesita es hacer énfasis en la evaluación cualitativa de los programas del sector público.

Existen buenas razones para esperar que todas las agencias gubernamentales produzcan informes anuales. Estos documentos deberían ser informativos, explicando al público por qué existe la agencia, qué hace y qué ha estado haciendo.

En primer lugar, los informes deberían ser educativos por naturaleza, informando al público acerca de lo que debería conocer y contribuyendo al desarrollo de una sociedad civil vibrante y activa. Las declaraciones anuales actuarían fortaleciendo la confianza en las agencias públicas, incentivando la moral tanto de los servidores públicos como de los clientes, llenando vacíos en las relaciones públicas para contrarrestar el criticismo mal informado, y mostrando qué bienes y servicios públicos suministra el gobierno.

En segundo lugar, tales informes son también necesarios con fines de gerencia interna, contribuyendo con una efectiva supervisión, con la toma de decisiones y con la auditoría. Ellos suministran la información de la línea de base para la toma de decisiones y la revisión retrospectiva del desempeño.

En tercer lugar, dados los grandes montos de dinero gastado por los gobiernos modernos, parecería razonable utilizar al menos una pequeña parte del mismo para determinar cuán bien o mal ha sido gastado y qué se ha conseguido con ello. Desde este punto de vista, los gastos para la evaluación y la medición del desempeño deberían verse como inversiones más que como meras erogaciones superfluas.

En este enfoque existen tanto problemas como riesgos. La producción de publicaciones informativas regulares requiere de recursos que faltan en muchos países. Existen muy pocas personas disponibles, que tengan capacidad para comprender e implementar la asunción de responsabilidades y la transparencia. La información, fuera de los países occidentales industrializados, es escasamente difundida, aún en lo que respecta a problemas básicos, y aún más en áreas complejas y ambiguas como son las medidas cualitativas del desempeño del gobierno, tales como la justicia o humanitarias. La innovación y la creatividad son necesarias para procesar datos útiles, informativos y confiables, y presentarlos regularmente en una forma comprensible. Obviamente, se corren riesgos en esta empresa: los datos pueden ser manipulados, pueden ser mal representados, o pueden desviarse con fines de propaganda partidista. La información honesta acerca del desempeño puede también ser mal utilizada para desprestigiar o destruir las organizaciones gubernamentales. Puede también constituirse en una amenaza, un medio para justificar el recorte de fondos para agencias que no gozan de popularidad, para victimizar a ciertos individuos o para degradar las condiciones del empleo público.

Pero los problemas pueden superarse, y los riesgos pueden disminuirse mediante una planificación y una implementación cuidadosas. Existe una considerable experticia a disposición para ser aprovechada en las áreas de evaluación, medición del desempeño y recolección de datos, así como en la elaboración de documentos informativos. Esta es un área en la cual la difusión de la información a través de canales de *Internet* podría ser factible y relativamente barata. Es también un área que se presta para la adaptación flexible, dado que una amplia variedad de enfoques han sido actualmente bien documentados. La experiencia ha mostrado que las medidas del desempeño y la evaluación deberían ser adecuadas a la tarea, y que la aceptabilidad y la implementación se ven facilitadas allí donde aquellos afectados por las medidas y aquellos que podrían hacer uso de ellas se encuentran activamente involucrados en el diseño de las mismas. No hay un único esquema: la asistencia es necesaria para proveer recursos y orientación. Inclusive pequeños pasos en esta dirección pueden contribuir a aumentar la transparencia y a aproximarse a una sociedad más democrática, aspectos que la comunidad internacional ha apoyado con entusiasmo en la Resolución de Naciones Unidas 50/225, cuyas partes más relevantes llaman a un mejoramiento de la efectividad de las actividades de la ONU en la administración pública el desarrollo (Artículo 11) a través del procesamiento y del acceso a la información, promoviendo el entrenamiento y la investigación, la defensa y el intercambio de experiencias, servicios de asesoría, asistencia técnica, formación de capacidades y desarrollo de los recursos humanos (Artículo 13).

En esta perspectiva, el 50º aniversario de los Programas de Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas, debería no sólo reflejar los progresos alcanzados, sino también ofrecer lineamientos acerca de dónde centralizar los esfuerzos en el futuro. Este documento adelanta cuatro grandes recomendaciones.

**(1) El seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño del sector público deberían seguir siendo una prioridad para la investigación y la formación de capacidades.** Sin tales índices, pocos gobiernos conocen cuán bien (o cuán mal) se están desempeñando, cuánto progreso (o atraso) están impulsando y cómo podrían hacer lo mejor para ser capaces de satisfacer las expectativas del público. Existen indicadores claves acerca de dónde los gobiernos deberían centrarse para elevar más su desempeño en el corto plazo, para planificar los esfuerzos del futuro, para mejorar rápidamente el desempeño general y mediante inversiones relativamente modestas. Sin una prosecución del desarrollo de estos indicadores o *benchmarks*, los gobiernos seguirán tal vez enfrentando un criticismo injustificado de su desempeño, no podrán saber realmente dónde están y hacia dónde se orientan, dónde se localizan sus áreas débiles y dónde sería preciso priorizar las inversiones. Los gobiernos seguirán

perpetuando programas que no tienen valor, que son dispendiosos o que brindan pocos beneficios, y que dan lugar a grandes insatisfacciones y protestas del público.

(2) La comunidad internacional no debería dudar en cuanto a **promover y aplicar medidas del desempeño a las organizaciones internacionales**, incluyendo a la familia de organizaciones de la ONU. Tal como se recomienda en este documento, todas las organizaciones internacionales deberían producir informes anuales contentivos de informaciones similares a las de aquellos emitidos por las grandes corporaciones multinacionales, incluyendo medidas del desempeño. Sin *benchmarks*, los estados miembros no pueden juzgar en forma apropiada a estas organizaciones internacionales y sus progresos, no pueden evaluar la validez y el valor del progreso de la humanidad, no pueden identificar dónde el progreso ha sido débil y no pueden determinar dónde inversiones relativamente bajas pueden producir los cambios más rápidos y más beneficiosos para ella.

(3) Las medidas detalladas, que toman mucho tiempo y esfuerzos para aplicarlas, no son de tan alta prioridad como lo son las **medidas relativamente sencillas, claras y directas, que muestran los resultados o los productos de un programa**, por ejemplo cuántas vidas de niños se han salvado, cuántas personas han sido provistas de alimentos y abrigo, cuántos trabajadores han encontrado empleo, etc. Se ha prestado una atención excesiva a la legalidad, a la probidad financiera y a la magnificación burocrática (cuántas personas están empleadas, cuánto espacio ocupan las oficinas, cuán abultado es el presupuesto), por más que éstos sean importantes pre-requisitos para futuros progresos; demasiado poca atención se ha dedicado a los resultados, a los productos, a los impactos y a los beneficios para la gente que depende del desempeño del sector público. Los gobiernos tienen que mostrar resultados que la gente común entienda y aprecie, aún si los resultados son desalentadores o revelan que los programas han sido ineficaces o inadecuados, y aún cuando sus fondos hayan sido desviados para usos impropios, cosa que de todos modos el público debería conocer.

(4) Las implicaciones son claras en términos del **alto nivel de compromiso**, tanto internacional como nacional, para invertir en el área de seguimiento, medición y evaluación del desempeño del sector público. Ha habido demasiadas conversaciones y poca acción. Se han realizado demasiados estudios exploratorios y demasiado poca implementación. Se ha enfatizado demasiado en lo periférico y demasiado poco en los problemas centrales. Demasiado poca inversión se ha realizado, muy pocas personas se han involucrado en esta área de la administración y de las finanzas públicas, y disponen de demasiado pocos recursos para trabajar en ella. Esta área, en su totalidad, se encuentra subdesarrollada, si se considera

que los gobiernos y los programas del sector público han existido al menos desde hace 6.000 años de historia escrita. Hay demasiado poco que mostrar hacia fines del siglo XX.

## Apuntes

- \* Artículo publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, nº 12, (oct. 1998).

## Bibliografía

- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. (1996), *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*. Paris: OCDE, march.
- ROSEN, Ellen D. (1993), *Improving Public Sector Productivity: concepts and practice*. Newsbury Park Ca: Sage Publicantions.
- SWISS, James E. (1991), *Public Management Systems: monitoring and managing government performance*. Englewood Cliff's N.J.. Prentice Hall.
- UNITED KINGDOM NATIONAL AUDIT OFFICE. (1992), *Performance Measurement in the Public Sector: draft discussion paper prepared for the World Bank*. London: HMSO, june.
- UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. (1992), *Program Performance Measures: federal agency collection and use of performance data*. Washington D.C. (GAO/GGD - 92-65).
- \_\_\_\_\_. (1993), *Performance Budgeting: state experiences and implications for the Federal Government*. Washington D.C. (GAO/AFMD - 93-41), february.
- \_\_\_\_\_. (1995), *Managing for results: experiences abroad suggest insights for Federal Management reforms*. Washington D.C. (GAO/GGD - 95-120), may.
- \_\_\_\_\_. (1997), *Performance Budgeting: past initiatives offer insights for GPRA implementation*. Washington D.C. (GAO/AIMD - 97-46), march.
- \_\_\_\_\_. (1997), *Managing for results: analytic challenges in measuring performance*. Washington D.C. (GAO/HEHS/GGD - 97-138), may.
- \_\_\_\_\_. (1997), *The Government Performance and Results Act: 1997 government wide implementation will be uneven*. Washington D.C. (GAO/GGD - 97-109), june.
- \_\_\_\_\_. (1997a), *Managing for Results: regulatory agencies identified significant barriers to focusing on results*. Washington D.C. (GAO/GGD - 97-38), june.
- WILDAVSKY, Aaron. (1987), "The Self Evaluation Organization" en Jay M. Schafritz and Albert hyde, "Classics of Public Administration", 2nd edition, Pacific Grove. California: Brooks Cole.

## **Enfoques e orientações para o monitoramento, a mensuração e a avaliação de desempenho em programas do setor público.**

*Gerald E. Caiden e Naomi J. Caiden*

O artigo aborda a evolução da mensuração do desempenho e da avaliação de programas nas organizações do setor público, e destaca-se a significação da mesma na atualidade, fazendo alusão a casos de países em desenvolvimento. Comenta os principais aspectos da implementação de um sistema de avaliação e mensuração de desempenho, e discute seus alcances e limitações.

A busca de medidas apropriadas para a avaliação quantitativa e qualitativa das organizações do setor público não é nova. Sem dúvida, nos últimos anos, a preocupação em torno da avaliação dos programas tem aumentado, ao mesmo tempo em que as reformas do Estado avançam com novos critérios. Assim, a avaliação e a mensuração do desempenho passaram a ser parte destas reformas, orientadas para maior flexibilização da gerência, *accountability*, descentralização, privatização e foco nos usuários.

A avaliação e a mensuração do desempenho implicam na obtenção e interpretação de dados sobre vários aspectos do processo produtivo: insumos, produtos, resultados, impacto, produtividade e satisfação do usuário, entre outros. Estes aspectos distintos põem em evidência a complexidade da tarefa e as dificuldades inerentes a mesma. Assim, por exemplo, enquanto é relativamente simples a obtenção de dados sobre insumos, esta pode ser extremamente complexa quando se trata de avaliar o impacto de um programa, onde a dimensão qualitativa é mais relevante que a quantitativa, e as metas não admitem uma mensuração precisa.

A introdução da avaliação e da mensuração do desempenho possivelmente encontra ainda mais dificuldades nos países pobres do que nos ricos. É possível que nem todos os governos estejam de acordo em realizar uma avaliação do funcionamento de seus programas por diferentes razões. Por outro lado, para alguns, esta tarefa poderia ser postergada para o momento em que as estruturas institucionais estivessem consolidadas e que o pessoal tivesse capacitação mais apropriada para sua realização. Conseqüentemente, cada país terá que determinar não só a oportunidade para implementar a mensuração do desempenho, como também escolher que tipo de medidas procurará desenvolver, de acordo com as características próprias do contexto em que elas serão aplicadas.

Conclui-se que a mensuração do desempenho constitui um instrumento que pode colaborar com uma maior eficiência e eficácia dos serviços públicos, e propiciar maior abertura da administração, com maior transparência e aumento da responsabilização por parte dos funcionários encarregados de tais serviços. Portanto, é recomendável a publicação periódica dos dados concernentes ao desempenho das organizações públicas, tal como o fazem as grandes corporações privadas.

## **Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público**

*Gerald E. Caiden y Naomi J. Caiden*

Se reseña la evolución de la medición del desempeño y de la evaluación de programas en las organizaciones del sector público, y se destaca la significación de la misma en la actualidad, haciendo alusión al caso de los países en desarrollo. Se comentan los principales aspectos de la implementación de un sistema de evaluación y medición del desempeño, y se discuten sus alcances y sus limitaciones.

Gerald E. Caiden es egresado de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, consultor, investigador y administrador de organizaciones internacionales como Banco Mundial y ONU.

Naomi J. Caiden cursó estudios en la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, actualmente es profesora de administración pública en la Universidad del Estado de California en Los Angeles.

La búsqueda de medidas apropiadas para la estimación cuantitativa y cualitativa de las organizaciones del sector público no es nueva. Sin embargo, en los últimos años la preocupación en torno a la evaluación de los programas se ha incrementado, al tiempo que se adelantan reformas del Estado con nuevos criterios. Así, la evaluación y la medición del desempeño han pasado a ser parte de estas reformas, orientadas hacia una mayor flexibilización de la gerencia, la asunción de nuevas responsabilidades por los servicios públicos, descentralización, privatización y atención a las necesidades de los usuarios.

La evaluación y medición del desempeño implica la obtención y la interpretación de datos sobre varios aspectos del proceso productivo, a saber: insumos, productos, resultados, impacto, productividad y satisfacción del usuario, entre otros. Estos distintos aspectos ponen en evidencia la complejidad de la tarea y las dificultades inherentes a la misma. Así, por ejemplo, mientras es relativamente sencilla la obtención de datos sobre insumos, ella pueda ser extremadamente compleja cuando se trata de justipreciar el impacto de un programa, donde en ocasiones la dimensión cualitativa es más relevante que la cuantitativa, y las metas no admiten una medición precisa.

La introducción de la evaluación y la medición del desempeño posiblemente encuentre aún más dificultades en los países pobres que en los países ricos. En efecto, es posible que no todos los gobiernos estén de acuerdo en realizar un escrutinio del funcionamiento de sus programas, por distintas razones. Por otra parte, para algunos esta tarea podría postergarse para el momento en que las estructuras institucionales estén consolidadas y que el personal tenga una capacitación más apropiada para su realización. En consecuencia, cada país tendrá que determinar no sólo la oportunidad para implementar la medición del desempeño, sino también escoger qué tipo de medidas procurará desarrollar, acorde con las características propias del entorno en que ellas serán aplicadas.

Se concluye que la medición del desempeño constituye un instrumento que puede colaborar francamente con una mayor eficiencia y eficacia de los servicios públicos, y propiciar una mayor apertura de la administración, con mayor transparencia y asunción de responsabilidades por parte de los funcionarios encargados de dichos servicios. Por tanto, es recomendable la publicación periódica de los datos concernientes al desempeño de las organizaciones públicas, tal como lo hacen las grandes corporaciones privadas. Esta práctica es beneficiosa para la democracia, aún si los datos son negativos para la organización, y se corra el riesgo de que sean manipulados, debiéndose recordar que a mayor transparencia en los procedimientos, menos probabilidades habrá de que los datos sean objeto de manejos dolosos.

### **Approaches and guidance for monitoring, measuring and assessing performance in public-sector programmes**

*Gerald E. Caiden and Naomi J. Caiden*

The article approaches the evolution of performance measurement and programme assessment in public-sector organisations, and it highlights its meaningfulness in present times, referring to cases of developing countries. It elaborates on the main aspects of the implementation of an assessment and measurement system and discusses its scope and limitations.

The quest for appropriate measures for the qualitative and quantitative assessment of public-sector organisations is not new. Doubtlessly, in recent years the concern about programme assessment has increased, at the same time, as state reforms advance with new criteria. Thus, performance assessment and measurement have become part of those reforms, geared to a more flexible management, accountability, decentralisation, privatisation and focus on users.

Performance assessment and measurement imply obtaining and construing data on several aspects of the productive process: inputs, outputs, outcomes, impact, productivity and user's satisfaction, *inter alia*. These distinct aspects expose the complexity of the task and its inherent difficulties. Thus, for example, while it is relatively easy to gather data on inputs, data collection can be highly complex when it is about assessing the impact of a

programme, in which the qualitative dimension is more relevant than the quantitative aspect and targets do not allow the performance of an accurate measurement.

The introduction of performance assessment and measurement is likely to meet even more difficulties in poor countries than in affluent ones. It is possible that not all governments agree to carry out an assessment of the operation of their programmes for different reasons. On the other hand, for some governments, this task might be postponed to the moment when institutional structures are consolidated and the personnel are more appropriately trained for carrying it out. As a consequence, each country will have to determine not only the opportunity for implementing performance measurement, but also choose which type of measures will develop, according to the specific characteristics of the context in which they will be applied.

The conclusion is that performance measurement represents an instrument that may provide more efficiency and effectiveness to public services and propitiate more openness for administration, with more transparency and more accountability. It is therefore advisable to periodically publish the data regarding the performance of public organisations; such as large private corporations do.

# Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas\*

*Hans-Ulrich Derlien*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 1  
Jan-Mar 2001

## Introducción<sup>1</sup>

Hay tres funciones que se atribuyen a la evaluación de las políticas: de información, de reasignación y de legitimación (que se explicarán a continuación). La **tesis de este artículo** es que, desde los años 60 a los 90, el énfasis político sobre la evaluación ha pasado desde la función de información a la de reasignación.

Este cambio de posición se puede apreciar **desde dos momentos distintos** en los que la evaluación se institucionalizó como una herramienta de gestión en los gobiernos nacionales. Detrás de este cambio hay razones políticas y económicas específicas. Además, junto con el cambio de motivos hay un cambio de actores dominantes (sección II).

Los años 90 se han caracterizado por **la persistencia y el declive** de la evaluación. A pesar de la ulterior profesionalización, e incluso popularización, de la evaluación en Europa, la situación actual en muchos países muestra el predominio de la función de reasignación (vinculada al movimiento de la *New Public Management*). Al mismo tiempo, los evaluadores tienden a volverse auditores con un énfasis metodológico en la medición de los resultados (*output*), mientras que, en un principio, los auditores utilizaron técnicas de evaluación en la mayoría de los países avanzados. Esto afectaría a la calidad de la evaluación tanto como a la evaluación de la calidad (sección III).

## Función de información

La función de información predominó durante la fase de despegue del movimiento de evaluación en los años 60. Desde el punto de vista

Hans-Ulrich Derlien es profesor de la Universidad de Bamberg, Alemania.

organizativo estaba situada en los departamentos gubernamentales responsables del proyecto y la ejecución de las políticas de reforma.

Como consecuencia de ello, los gestores de los programas se hacían las siguientes preguntas:

— ¿Funcionan las políticas?, es decir, ¿qué efecto producen?, en particular, ¿se han conseguido los objetivos programados (los efectos deseados)?, ¿qué consecuencias no previstas, positivas o negativas aparecen?

— ¿Cómo se pueden mejorar estas políticas, una vez que los estudios de evaluación han puesto de manifiesto los fallos?

Esta función de información de la evaluación se agrupa alrededor de nuevas políticas puesto que la predicción de los resultados y, por tanto, los análisis previos son difíciles de llevar a cabo. Porque las políticas de reforma:

a) se emprenden principalmente en las áreas de políticas “blandas” como salud, educación, bienestar, donde no se dispone de pruebas científicas para evaluar relaciones de causa-efecto en el área en cuestión;

b) además, a menudo, estas políticas eran innovadoras y no suponían simplemente pequeñas variaciones a partir de vías políticas trilladas, lo que las exponía a determinados riesgos de fracaso.

### **Función de asignación**

La función de evaluación predominante en los años 80 durante la segunda etapa de institucionalizaciones estaba destinada claramente a ayudar a realizar una asignación racional del presupuesto. Ahora, los actores principales no son ya los administradores de los programas, sino las oficinas auditoras, los Ministerios de Hacienda y las unidades centrales, a quienes les compete la elaboración global del presupuesto y su estructura interna.

Las cuestiones básicas que se plantean ahora son:

— ¿Qué programas pueden recortarse o contenerse a partir de los resultados negativos de la evaluación?

— ¿Cuáles son las consecuencias del “retroceso de las fronteras del Estado”, es decir, la privatización de determinadas actividades públicas?

— ¿Cómo podemos sacarle “más rendimiento al dinero” mediante la reorganización de los programas individuales y de las actividades públicas en su conjunto?

Las cuestiones inducidas de los motivos de asignación tienden a poner más énfasis en la cantidad que en la calidad.

### **Función de legitimación**

Contrariamente a lo que ocurre con las funciones anteriormente mencionadas, la legitimación no es claramente atribuible como motivo a las fases específicas de desarrollo de la institucionalización de la de evaluación de programas; siempre juega un papel importante puesto que

la evaluación de programas tiene lugar en un contexto político. Se cree que las pruebas científicas justifican las decisiones políticas, bien sea para mejorar, disminuir o suprimir programas. Sin embargo, como consecuencia de la “ley de hierro de los fallos metodológicos de la evaluación”, es más difícil de probar que los programas y las políticas son efectivos, que lo contrario; por tanto, es más fácil deslegitimar políticamente las políticas públicas que legitimarlas realmente bajo condiciones de escasez fiscal.

Depende mucho de si los evaluadores se convierten en auditores o si los auditores actúan incorporando la evaluación. Durante los años 90 en Europa, algunos sistemas nacionales de evaluación estuvieron fuertemente influenciados por el auditor dominante: **evaluación imperativa de los fondos estructurales de la Unión Europea**.

## Las dos etapas de la institucionalización

Durante los años 90 pueden observarse tres tendencias en el proceso de institucionalización de la evaluación de los programas en los países de la OCDE:

— En los años 80 aparece un segundo movimiento que se ocupa de cuestiones de *output* y, en menor medida, del impacto: en el Reino Unido durante el mandato de la Sra. Thatcher, en los Países Bajos y en Noruega. Incluso, la mayoría de los países que institucionalizaron la evaluación a finales de los años 60, experimentaron un segundo cambio de actividades de evaluación, como en Suecia.

— Mientras que el primer movimiento de evaluación de los años 60 y 70 (EE.UU., Canadá, Suecia y Alemania) estuvo muy unido al proceso de planificación y programación y, por tanto, al papel de los administradores de los programas, los intentos a finales de los años 70 y 80 se orientan más bien a la reconsideración, a nivel político, de la justificación de las políticas o del proceso presupuestario. En ambos casos el papel de los auditores externos se convirtió en importante.

— Consecuentemente, el enfoque de la evaluación ha variado en los años 80, pasando de ser, originariamente, una operación interna del gobierno a ser un asunto de los Parlamentos. Unido a esto, los actores también han variado. Ahora el Parlamento es el centro clave de actividad y, además, las oficinas auditoras, que antes informaban al Parlamento, han sido incluidas en el sistema.

## Explicación de la emergencia de la evaluación

¿Qué factores determinaron la maduración de los sistemas de evaluación y qué constelaciones influyeron en los modelos de desarrollo de los distintos países?

## La situación fiscal

Las distintas pautas de desarrollo de los países que comenzaron más temprano — EE.EE., Canadá y la República Federal Alemana — que los distingue de la mayor parte de los otros países que les siguieron a finales de los años 70 o más tarde, podrían estar relacionadas, entre otros factores, con las condiciones de las economías nacionales y, por tanto, con la situación fiscal de los gobiernos respectivos.

El primer grupo de países impulsó la evaluación de políticas durante los años 60; es decir, países con una situación económica próspera y con presupuestos en crecimiento que permitían a los gobiernos embarcarse en costosos programas de intervención social, incluyendo educación y salud. En este contexto surgieron sistemas formales de planificación que, o estaban limitados a una planificación económica a medio plazo (República Federal Alemana) o, intentaban integrar el presupuesto con la programación (EE.EE., Suecia y Canadá). En cualquier caso, la evaluación o se consideraba, lógicamente, como parte de estos sistemas de planificación o se requería para la información de los programas de intervención, cuyos resultados podrían predecirse con suficiente grado de certeza. Las evaluaciones, entonces, se utilizaban principalmente por los administradores de programas para llevar a cabo los programas ya existentes y otros nuevos. Sólo en ocasiones fueron necesarias las evaluaciones para proteger estos programas de los oponentes políticos, para probar su efectividad.

El impacto de la por completo diferente situación económica de finales de los años 70 sobre la evaluación fue casi el mismo: las reducidas economías y la necesidad de gestionar la escasez, produjo tensiones en los gobiernos y les llevó a desarrollar técnicas para gestionar los recortes (Schick, 1988). De esta forma, la situación económica relativamente desfavorable y la crítica situación fiscal promovieron que la evaluación se hiciera por vía del proceso presupuestario: las iniciativas de gestión financiera (Gran Bretaña, Canadá y Noruega, Países Bajos) o bien hicieron uso de esfuerzos de evaluación anteriores (Canadá y Gran Bretaña) y dieron lugar a una segunda ola de esfuerzos de evaluación, o el nuevo gerencialismo introdujo el concepto de evaluación para racionalizar la distribución de los recursos dentro del presupuesto (Noruega y Países Bajos). Los que soportaron este segundo movimiento de evaluación no son los administradores de los programas en los departamentos gubernamentales, sino más bien los ministros de Hacienda y las oficinas auditoras como guardianes tradicionales del presupuesto. Por consiguiente, la perspectiva y la función de evaluación cambiaron ligeramente: en lugar de poner en práctica programas, el énfasis se ponía más bien en la reducción de los programas ineficaces para, de esta forma, recortar el presupuesto nacional.

## Constelación política

Por supuesto, no es la situación económica *per se* la que ocasiona cambios en la dirección política, sino que, en último extremo, son los políticos y los partidos en el gobierno los que cambian el curso de la nave del Estado.

En los prósperos años 60, los países de la primera ola de la evaluación estaban gobernados por partidos reformistas (Social Demócratas en la República Federal Alemana y en Suecia, Demócratas en EE.UU., Liberales en Canadá), que acometieron en las diversas políticas de reforma y tenían una clara afinidad para el empleo de los métodos de las ciencias sociales para la evaluación de las políticas. Otro caso pertinente podría ser el de la presidencia socialista en Francia (1981) que puso énfasis en la evaluación en 1982. Los gobiernos más **Conservadores**, que se enfrentaron, a menudo, a una situación económica menos próspera, hicieron uso de los instrumentos de evaluación existentes, no sólo para reelaborar el presupuesto sino, en ocasiones, para intentar reducir los programas de reforma de los gobiernos predecesores, que desde el principio estaban mal vistos. Esto no significa que si los partidos políticos intervencionistas hubiesen estado en una posición de gobierno, no hubiesen tenido que responder de manera similar a la nueva situación económica.

No es sorprendente que exista también un consenso neoconservador internacional, consistente en creer que el Estado debería retirarse de la sociedad o, al menos, no debería expansionarse más, y que muchos programas habrían ido más allá de sus objetivos. En conexión con las políticas de privatización, desregulación y desburocratización, la fragmentación del sistema de planificación, que había servido para desarrollar los programas de reforma, fue un método para cambiar el curso de la nave del Estado. El otro método fue **mejorar el track presupuestario tradicional mediante la importación de técnicas de auditoría** del sector privado — técnicas que tenían que tratar con los resultados de los programas y (menos con el impacto), como la unidad de análisis y, por tanto, se parecían a los métodos de evaluación. A fin de cuentas, las modernas técnicas de auditoría encajaban con los procedimientos tradicionales de las auditorías de las oficinas auditoras —.

## Características constitucionales

Una explicación de las distintas vías de desarrollo seguidas por los diferentes sistemas nacionales que se concentran únicamente en la correlación entre una economía en expansión/programas intervencionistas/gobiernos social-demócratas o una economía en recesión/política de austeridad/gobierno conservador sería un modelo demasiado sencillo. Por ejemplo, esto no explicaría el cambio que comenzó en los EE.UU., bajo la

Administración Republicana de Nixon ya en 1970, tampoco explicaría por qué casi nada cambió después de que un gobierno conservador llegase al poder en Bonn en 1982. Una variable adicional de importancia primordial parece ser la **relación constitucional entre los poderes ejecutivo y legislativo del gobierno**.

En sistemas parlamentarios de **gobierno de partido** la teoría clásica de la división de poderes difícilmente es cierta en la práctica; en este caso el gabinete ejerce un fuerte control sobre la mayoría parlamentaria o comparte intereses y un consenso programático de las facciones mayoritarias; sólo los grupos de la oposición tienen una motivación importante para controlar al ejecutivo, aunque normalmente no están en situación de imponerle controles. Esta breve descripción histórica esclarece el papel transmisor de los Parlamentos en los sistemas de gobierno de partido (Canadá, Noruega, Gran Bretaña). Sin embargo, en todos los casos las evaluaciones reales se llevaron a cabo por el poder ejecutivo.

La situación podría ser completamente diferente en sistemas de **gobierno presidencial** como en EE.UU., y Francia donde pueden crearse mayorías parlamentarias en contra del Presidente e imponer medidas sobre una Administración para acrecentar su capacidad de control o independencia de información. No es de extrañar que el poderoso Congreso de los Estados Unidos reuniese un enorme equipo en el mismo Congreso e hiciese uso de esta contra-burocracia para controlar a los administradores de programas en la rama ejecutiva. En tal situación el poder legislativo aparece como un pilar esencial en el sistema de evaluación, incluso cuando las iniciativas de evaluación se originan en la Administración. El interés del legislativo puede ayudar a mantener en forma apropiada las capacidades de evaluación del poder ejecutivo, incluso si la Administración no se muestra demasiado entusiasta con ello, puesto que necesita de estos equipos de análisis para mantener el equilibrio de poder de información *vis à vis* con el Congreso.

Otro factor constitucional que podría ser de importancia a este respecto es la **asociación del Tribunal de Cuentas** o la unidad auditora. En la mayoría de los países estas oficinas se consideran como unidades de apoyo al poder legislativo e informan al Parlamento (EE.UU., Canadá, Noruega, Países Bajos y Dinamarca). La *General Accounting Office* en la República Federal Alemana ha estado históricamente vinculada al ejecutivo y sólo desde 1969 orientó ligeramente su función para servir también al Parlamento y al reducido comité auditor parlamentario. De forma similar, la *Cour des Comptes* francesa, aunque también informa al Parlamento, tiene una tendencia hacia el ejecutivo debido a la formación profesional de sus miembros (Nioche/Poinsard, 1985). En Suecia, con su tradición de pequeños ministerios y agencias muy independientes, la institución auditora dominante, la Oficina Nacional Auditora (*National Audit Bureau*) es, exclusivamente, un instrumento del gobierno central. Sus informes se envían,

tanto a la agencia auditora como al gobierno cuando se trata de asuntos importantes. Los auditores parlamentarios cuentan, en este caso, con un pequeño grupo de asesores para llevar a cabo escrutinios *ad hoc*.

Cuanto más independiente del ejecutivo es la unidad central auditora y vinculada al Parlamento, más tentados están los Parlamentos para usar estas instituciones como una base de poder y como una fuente de contra-asesoramiento en pie de igualdad, incluso, con un gobierno de partido. En el caso americano esta disposición, por supuesto, no haría sino fortalecer las iniciativas de evaluación del Congreso.

También vale la pena considerar si la **Constitución federal o unitaria** de un Estado tiene efecto sobre el grado en que se aplica la evaluación de los programas. En nuestras consideraciones podemos incluir también en esta categoría a Estados descentralizados que establecieron **gobiernos regionales** como España, Italia y Francia. ¿Tienen los centros del Estado en sistemas federativos o regionales mayor necesidad de controlar las actuaciones de los gobiernos regionales? Sería razonable suponer que existe tal necesidad de información en los casos en que los programas se llevan a cabo por oficinas de los gobiernos regionales (Alemania, Canadá, Suiza), pero que existiese menos necesidad cuando el gobierno central ejecuta los programas a través de sus propias oficinas (EE.UU.). Así, en Canadá y en la República Federal Alemana, donde se han puesto en marcha programas conjuntos, federales y estatales, sobre una base de costes compartidos, se institucionalizaron las evaluaciones para asegurar que los programas alcanzan los niveles nacionales. Es aleccionador que el gobierno federal suizo en 1987 institucionalizara un *think tank* (centro de investigación) para explorar las posibilidades de evaluación y después creara un gran fondo para evaluación. En otros países, la política regional europea (fondos de cohesión) desencadenó las necesidades de evaluación del Estado central.

El control se lleva a cabo con más facilidad en los Estados unitarios donde el Estado central puede requerir estadísticas de las oficinas regionales, mientras que en un sistema federal con autonomía administrativa de los miembros, no es posible, en ocasiones, al menos políticamente, solicitar información detallada de los Estados regionales, a menos que la obtención esté específicamente institucionalizada.

## **Dispositivos de evaluación en el Gobierno**

En este epígrafe se hará un intento para complementar la perspectiva genérica mediante un informe sistemático de las adaptaciones de evaluación desarrolladas en varios países. Se puede estudiar mejor cómo se integra la evaluación en la maquinaria del gobierno, al analizar **la distribución de las iniciativas de evaluación**.

A menos que la realización de los estudios de evaluación esté institucionalizada, éstos suelen tener lugar de manera aleatoria. Además, el número de estímulos potenciales para estos estudios va desde la crítica pública a la necesidad genuina que tiene el administrador de programas de saber cómo funcionó el programa en la práctica. Las siguientes observaciones estarán limitadas a las iniciativas que tienen lugar porque la función de evaluación esté institucionalizada de algún modo en el sistema político-administrativo.

### **Obligación legal y requerimiento parlamentario para evaluar**

Debido al papel destacado que han tenido los Parlamentos para poner en marcha evaluaciones ordinarias en la mayoría de los países, no es frecuente que el mandato para llevar a cabo una evaluación se establezca en una ley específica que autorice el programa respectivo. En estos casos, el poder ejecutivo está obligado a elaborar un **informe al Parlamento** después de un cierto período de tiempo o a intervalos regulares; puesto que la ley no siempre especifica los contenidos del informe, la tarea se ha interpretado en general como una evaluación. Por ejemplo, la mayor parte de los 200 informes ordinarios del ejecutivo en Alemania (de los cuales no todos son evaluaciones) dirigidos al Parlamento tienen su origen en peticiones parlamentarias permanentes. La práctica para institucionalizar la evaluación en la legislación que autoriza se ha hecho en los Estados Unidos mediante el sistema de convertirla en *sunset legislation* como política general del Congreso. Con esta estrategia política, los programas que no han probado su efectividad en una evaluación expiran automáticamente después de un determinado número de años.

Puesto que los estudios de evaluación casi siempre conllevan la reunión del análisis de grandes cantidades de datos, los Parlamentos, generalmente, piden a la burocracia del gobierno que haga la investigación, y con frecuencia la investigación real queda delegada posteriormente a especialistas externos. Existe, sin embargo, una excepción a la regla: en los casos en que el Parlamento por sí mismo mantenga un gran equipo de investigación y oficinas de apoyo, las iniciativas serán, a menudo, dirigidas hacia estos especialistas del legislativo, como el caso de EE.UU. En estas circunstancias hay posibles instancias que llevan a cabo evaluaciones paralelas en el ejecutivo, así como en las oficinas de apoyo del legislativo.

### **Iniciativas de las instituciones supremas de auditoría**

No está claro hasta qué punto las oficinas auditoras, que han sido de una importancia máxima para la institucionalización de la evaluación, inician y llevan a cabo las evaluaciones por ellas mismas. Indudablemente,

cuanto más promueva la oficina auditora las actividades de evaluación general del ejecutivo, más **aconsejará** al gobierno y a los ministerios, más tarde, para evaluar medidas específicas, a menos que el departamento quiera solicitar crítica pública del Tribunal de Cuentas. Por otro lado, en los procesos reales de auditoría los estudios de evaluación son llevados a cabo posiblemente por los propios auditores, dependiendo de su experiencia para comprometerse en esta tarea.

En contraste con la *General Accounting Office* de los EE.UU., la mayoría de las oficinas auditoras en Europa, con su tradición de algunos siglos, pueden estar menos a favor de adoptar la nueva terminología y, por tanto, parece que han estado bastante inactivas en este campo hasta fecha reciente. En la práctica, no obstante, su trabajo puede que no sea tan diferente (aunque los números son definitivamente más pequeños) del de la *General Accounting Office* de los EE.UU. Sin embargo, suele ser poco frecuente que se evalúen programas en su totalidad por las oficinas auditoras europeas excepto, posiblemente, para gastos en programas de equipos de defensa.

### **Iniciativas del Ministerio de Hacienda**

Otra fuente de iniciativas pueden ser los Ministerios de Hacienda o las oficinas equivalentes como la OMB en Washington. Por supuesto, los informes de las oficinas auditoras se retroalimentan en el proceso presupuestario, es decir, los análisis posteriores tendrán un impacto en las asignaciones presupuestarias e, incluso, en las propuestas presupuestarias del Ministerio de Hacienda. La relación entre evaluación y creación del presupuesto cambiará si el Ministerio de Hacienda está en posición de solicitar evaluaciones de los administradores de programas en los distintos departamentos. Como se ha indicado anteriormente, ésta es la situación en la República Federal Alemana. El grado de relación entre la creación del presupuesto y la evaluación depende de la frecuencia y regularidad con la que se solicitan estudios; es una cuestión de negociación entre los Ministerios de Hacienda y los relacionados con los programas, y es posible que se sacrifiquen algunas evaluaciones para minimizar conflictos. Una solución **estructural** para tratar este problema puede encontrarse en la instauración de una Agencia para el Análisis de Políticas en el Ministerio de Hacienda holandés, mientras que el sistema danés de rotación anual de evaluaciones desde las políticas en otra área constituye un dispositivo **procedimental** para unir la evaluación de manera más segura a la creación del presupuesto.

### **Iniciativas políticas centrales**

El que se tome la iniciativa para institucionalizar los procedimientos de evaluación en el gobierno no implica que el jefe del gobierno o la Oficina

del Presidente como actores políticos centrales no inicien también estudios **específicos** de evaluación.

Lo que es posible que hagan los actores políticos centrales es tomar la iniciativa para “evaluar” las políticas más que los programas, es decir, tratan con áreas de políticas o problemas más amplios que, frecuentemente, involucran distintas jurisdicciones departamentales. Están interesados en análisis comprensivos relacionados con estas cuestiones. Cuanto más amplio y menos específico sea el problema que se considere, más probable es que su tratamiento tenga lugar en comisiones y comités. El razonamiento inverso sugiere que las evaluaciones de programas específicos podrían hacerse por especialistas de la casa.

Ejemplos de un enfoque global y un evaluador especialista central se pueden encontrar en Gran Bretaña: el antiguo *Central Policy Review Staff* era una institución que informaba directamente al Primer Ministro, revisaba problemas de política amplios y desarrollaba nuevas opciones. La *Efficiency Unit* siguió esta línea de trabajo después de 1979; su intento para hacer que la maquinaria del gobierno fuese más eficaz implicaba, sin embargo, que se realizasen menos estudios sustantivos y más estudios organizativos de reforma dirigidos, entre otras cosas, a la autoevaluación de los departamentos.

Desde 1981, el **Gabinete holandés** decide sobre los temas que deben evaluarse por los grupos de estudio en los departamentos dentro del Procedimiento Anual de Reconsideración. También debe mencionarse aquí la OMB en Washington ya que lleva a cabo funciones presupuestarias centrales y es una oficina del gobierno central. Obviamente, la OMB es un organismo central de iniciativas dado que solicita evaluaciones de los departamentos.

En conclusión, podría mantenerse que en la mayor parte de los países no se toman iniciativas para evaluar programas específicos y proyectos. En los años 80, las excepciones a la regla eran:

- a) La OMB de EE.UU., cuyas iniciativas derivan de su función presupuestaria más que de su función como órgano político;
- b) La *British Efficiency Unit* que inicia evaluaciones en la medida en que sean parte de la política para mejorar las operaciones de gestión, y
- c) El Gabinete holandés que toma decisiones específicas de evaluación.

En general se puede manifestar que el núcleo del gobierno, aparte de poner énfasis en la necesidad de evaluar e institucionalizar la función, genera en **el mejor de los casos evaluaciones amplias de las políticas**, que por sí mismas no cumplen los requerimientos formales de una evaluación completa. Estas mediciones y evaluaciones, como se llaman con frecuencia, se preparan después por unidades de personal del gobierno central o por consejeros y comités.

## Iniciativas de los departamentos

Como se mencionó más arriba, los departamentos tienden a evitar la autoevaluación; por esta razón, los Parlamentos y sus agencias de apoyo, así como los gabinetes, institucionalizaron o propagaron evaluaciones de los departamentos en el pasado. Por tanto, muchas de lo que puede parecer a primera vista como iniciativas departamentales están de hecho **inducidas externamente**. Un ejemplo de esto son las agencias centrales suecas que son responsables ante el gobierno de la evaluación de sus programas. No obstante, hay iniciativas genuinas de los departamentos. Los esfuerzos de evaluación con respecto a los programas de intervención de los años 60 parecen haberse originado en los departamentos respectivos, tanto más cuanto mayor es la afinidad entre los administradores de programas y las investigaciones externas relevantes que trataban con el problema para el cual se había diseñado el nuevo programa.

Desde una perspectiva amplia de gobierno, estas iniciativas descentralizadas se agrupaban en ciertas áreas de políticas (educación, empleo, sanidad, ayuda al desarrollo) y no involucraban a la mayoría de los departamentos. Para estabilizar las iniciativas autónomas intradepartamentales o para iniciar actividades de evaluación en los departamentos que permanecían inactivos hasta el momento, se crearon **unidades de evaluación**. Estas unidades comprenden desde aquellas que planifican y diseñan estudios y escriben informes sin realizar necesariamente la investigación, hasta aquellas que se ocupan de todos los aspectos de las evaluaciones.

a) Existen equipos de personal (206) en todos los departamentos norteamericanos no relacionados con la defensa.

b) Se establecieron unidades de evaluación en algunos ministerios alemanes (Ayuda al Desarrollo, Tráfico, Oficina de Prensa, Agricultura, Tecnología).

c) En Dinamarca existen estas unidades en los departamentos de Ayuda al Desarrollo, Trabajo y el Consejo de Bienestar (Albaek/Winter, 1988).

d) El Ministerio de Cooperación para el Desarrollo en Noruega creó una división de evaluación en 1983.

e) El que los Subsecretarios en Canadá fuesen nombrados responsables de las evaluaciones del departamento se puede considerar como una alternativa funcional para los equipos de personal.

f) En Suecia existen grupos de expertos en la mayoría de los ministerios que están implicados en actividades de evaluación.

g) En los Países Bajos los estudios en los departamentos se preparan bajo el Procedimiento de Reconsideración en cuyo trabajo participan funcionarios del Ministerio de Hacienda.

De esta manera, en la mayor parte de los sistemas políticos nos encontramos una **multiplicidad de grupos de interés** (*stakeholders*). Esta fragmentación concuerda con el panorama que habíamos expuesto con respecto al **proceso** de institucionalización. Aparte de institucionalizaciones externas e iniciativas recurrentes, el mismo ejecutivo toma iniciativas para evaluar sus propias actividades (por decirlo de manera cuidadosa). En cuanto a las unidades centrales de gestión, las iniciativas pueden originarse en el Ministerio de Hacienda y convertirse en parte de la rutina presupuestaria. Los actores políticos centrales, sin embargo, tienden a limitarse a fortalecer la función de evaluación del departamento.

## Desarrollos en los años 90

La teoría de las dos olas de evaluación estableció, entre otros factores, un paso entre las economías en expansión y las economías en recesión, por un lado, y la naturaleza cambiante de la evaluación, por otro. Actualmente, la situación es mucho **más ambivalente**.

### El declive de la evaluación: un escenario pesimista

Con la redefinición de las actividades del Estado y su alcance, nadie está ya interesado en la mejora del programa; de lo que se trata es de la reducción de programas. Esto se relaciona con la segunda etapa.

Como consecuencia de esto, internacionalmente existe una tendencia a desconectar la política de las políticas; basta echar una ojeada a la retórica de las políticas: Tony Blair predica la compasión y al mismo tiempo está recortando los programas sociales.

Además, la *New Public Management* podría haber contribuido al declive de las medidas de impacto puesto que los políticos pretenden fiarse más y más de las medidas del mercado.

Las necesidades de la gestión fiscal, en particular en Alemania desde 1990, restan atención al *output* y al impacto de la puesta en práctica de las políticas. Se convierten en fundamentales las cuestiones sistemáticas relacionadas con el mantenimiento del sistema de seguridad social. Las prioridades están en el *input* mientras que los *outputs* ya no tienen interés a no ser que se conviertan en un problema para continuar asegurando los *inputs*.

El análisis de impacto es menos atractivo cuanto menos conscientes son los políticos y el público de las circunstancias distributivas de los impuestos y del gasto.

Además, la evaluación de programas como retroalimentación sistemática en el desarrollo de las políticas **entra en declive en períodos de**

**crisis**; es, obviamente, un mecanismo para períodos de desarrollo normal de políticas y de aprendizaje (en el sentido de Thomas Kuhn). Para la gestión fiscal de crisis, entre otros resultados negativos de la evaluación, cualquier argumento sirve para reducir programas. Al mismo tiempo, los indicadores de impacto se clasifican por las medidas de *output* como en la *New Public Management*: sus “indicadores de funcionamiento” son en todo caso medidas de *output*, que dejan fuera consideraciones sobre los efectos distributivos.

Esta tendencia está acompañada de una política de desregulación que significa, en esencia, abandonar los mercados a sí mismos y permitir más externalización en la sociedad.

### **Persistencia de los sistemas de evaluación**

No obstante, las dos configuraciones que formaron los movimientos de los años 60 y 80 de institucionalización de la evaluación de las políticas en la maquinaria del gobierno nacional, no cambiaron en todos los países durante la última década de este siglo. A pesar de esto, sí hubo cambios.

— En parte, los nuevos países adoptaron la evaluación de las políticas o la evaluación de las políticas había madurado hasta tal punto que se reconoció internacionalmente y se informaba de ello (Israel, Austria, Irlanda, Unión Europea). Siguiendo los motivos de la segunda etapa y apoyada por la *New Public Management*, Australia y, posiblemente, Nueva Zelanda empezaron a considerar la evaluación como una herramienta de gestión pública.

Israel es un caso donde se institucionalizó la evaluación de políticas durante la última década en una forma discontinua produciendo un sistema fragmentado. No es extraño que este sistema de evaluación esté dominado por motivos correspondientes a la primera etapa, es decir, de los administradores de programas que quieren mejorar sus políticas. En este sentido Israel recuerda el caso suizo que arrancó a finales de los años 80.

— En la mayor parte de los países implicados la evaluación institucionalizada, durante 1990, persistió y mantuvo su *status*; sin embargo, en los Estados Unidos, caso paradigmático de la primera etapa, la evaluación decreció; esto indica que el *status* que se ha alcanzado puede cambiar a lo largo del tiempo. A la vista del caso de los EE.UU., se puede indicar que los países europeos continentales tienden a mantener las institucionalizaciones incluso cuando están vaciadas de contenido. Los tres países nórdicos (Suecia, Noruega, Dinamarca), los Países Bajos y Alemania no cambiaron formalmente los dispositivos de evaluación en el gobierno nacional. Sin embargo, como se verá, hay indicaciones de cambios cualitativos también en estos países.

## Influencia de la Unión Europea

El imperativo de evaluación establecido por la Unión Europea con respecto a los fondos estructurales estaba obligado a tener implicaciones para los dispositivos nacionales de evaluación, en particular en los países que reciben enormes cantidades de los fondos europeos. El caso más destacado es Irlanda que estableció una unidad de evaluación controlada por el gobierno que coopera con direcciones generales en Bruselas. España es otro caso en el que la evaluación de políticas recibió un estímulo importante debido a la influencia de la Unión Europea; incluso en Alemania, desde 1990, el dinero de los fondos de cohesión que llegaba a Alemania Oriental ha incrementado el nivel de las actividades de evaluación en las instituciones ya existentes. Esto es así porque la Unión Europea funciona en un sistema de dos vías:

— Por una parte, la Corte Europea de Auditores (*European Court of Auditors*) coopera con los tribunales nacionales de cuentas (y en el caso de Alemania los auditores subnacionales) llevando a cabo comprobaciones legales y de cumplimiento;

— Por otra parte, la inspección internacional de finanzas en la Comisión estimula una variedad de evaluaciones delegadas en varios países.

Con frecuencia se puede observar una tendencia a la burocratización de esta evaluación inducida externamente, en particular si se realiza en los tribunales tradicionales de cuentas (España y por otras razones: Corea).

## Principales áreas de política para la evaluación

Se podría mantener que los sectores sanitarios y educativos constituyen las áreas dominantes donde se llevan a cabo evaluaciones de importancia, al menos en cierta medida. Además, los asuntos sociales, incluyendo la oferta de servicio social, es una de las áreas preferidas para llevar a cabo las evaluaciones (véase en particular el caso reciente de Israel). Estas tres áreas dominan con frecuencia los congresos nacionales de evaluación (por ejemplo, el Congreso Canadiense de Evaluación de 1997).

Además, los programas o las políticas orientados al cliente que están destinados a las minorías constituyen la realización de estudios de evaluación, por ejemplo, en Asuntos sobre Aborígenes en Canadá.

Además de estas “áreas de políticas blandas”, los programas de alto coste, debido a sus particulares necesidades de legitimación, son un objetivo primordial de la evaluación. Mientras que la mayor parte de los gobiernos nacionales están recortando programas de gastos, la Unión Europea debe mencionarse en esta área como usuario e iniciador de las evaluaciones. Sin embargo, la estrecha relación entre los programas y el presupuesto va unida a una tendencia a poner en marcha instituciones

auditoras tradicionales y transferirles la tarea de la evaluación. En general, los auditores, sin embargo, no están preparados para llevar a cabo evaluaciones de calidad sino que mantienen su criterio auditor tradicional; esto puede mantenerse así porque la mayoría de las oficinas auditoras más importantes, que durante la primera fase se dedicaron a la evaluación de impacto (EE.UU., y Suecia) han recortado sus actividades de evaluación o han cambiado la calidad de las mismas hacia medidas de *output*.

### ¿Existen cambios en la constelación de los actores?

Durante 1990 se habían creado dispositivos nacionales de evaluación en diversos países que se caracterizaban por comunidades de evaluación o actores dominantes que formaban la red de la evaluación. En general, estas constelaciones junto con el *status* alcanzado de la institucionalización no han variado, ni tampoco, los actores dominantes han desaparecido por completo. Sin embargo, han aparecido evaluadores en los niveles regionales y locales del gobierno, en particular en países de características federales o en los que existe una fuerte tendencia a la descentralización, como en España y Francia. De manera más pronunciada que hasta entonces, la evaluación de las políticas siguió siendo una función de la rama ejecutiva del gobierno. Esto se muestra de forma especialmente clara en el recién llegado, Israel, donde el Parlamento no está interesado en absoluto en la evaluación (posiblemente porque la función o se atribuye al auditor general neutral o se lleva a cabo en los departamentos de la rama ejecutiva relacionados con los programas). En Estados Unidos y en Canadá los legisladores parecen haber perdido interés en la evaluación de políticas.

Los auditores nacionales están jugando un papel ambivalente hoy día:

— En muchos países los evaluadores al máximo nivel se limitan a forzar o apelar a la rama ejecutiva para que incrementen el número de evaluaciones.

— En relación con esto la *General Accounting Office* de los EE.UU., aunque está de manera más clara ligada al ejecutivo, ya no parece que constituya una excepción y un contraejemplo con respecto a los auditores europeos.

— Es difícil decidir hasta qué punto los auditores al máximo nivel en Europa, que tuvieron su origen en el comienzo del Estado moderno en tiempos predemocráticos, están integrando la función auditora con la función evaluadora. Al menos en Alemania existe un sistema claro de dos vías que no implica a los auditores, incluso cuando están involucrados en la evaluación de políticas de la Unión Europea. El auditor general sueco comenzó, recientemente, a dedicarse a las medidas de *output*. En Israel, el auditor general tiene una tarea muy amplia, pero no realiza evaluaciones por sí mismo.

Como se ha mencionado anteriormente, las regiones en España y en Francia (y los *länder* orientales en Alemania) se han convertido en miembros de la comunidad de evaluación nacional porque son beneficiarios de los fondos estructurales de la Unión Europea.

Incluso estando institucionalizadas, **la cantidad y la calidad de las evaluaciones que se llevan a cabo pueden disminuir**. En los Estados Unidos, el declive de la evaluación en la rama ejecutiva, que ya empezó durante la presidencia de Reagan, continuó bajo el Presidente Clinton; y lo que es más sorprendente, la fuerza impulsora en el sistema de evaluación estadounidense, el Congreso junto con la *General Accounting Office* y su departamento de evaluación perdieron interés también en la función y han abandonado prácticamente las actividades evaluadoras del Congreso. La versión americana de la *New Public Management*, “reinventando el gobierno”, puede haber contribuido a la pérdida de interés en la evaluación al poner énfasis en el *output* en lugar de en el impacto.

Desde Suecia se informa de una tendencia similar en donde la evaluación en la oficina central auditora se estaba desplazando también desde el impacto a la medida de *output*.

En este momento no se puede decidir si esto es una tendencia persistente o si se trata de que las instituciones de evaluación están, simplemente, capeando el temporal.

Al medir la capacidad nacional de evaluación, uno debe **tener cuidado de no propasarse**. En los lugares en donde está cambiando el equilibrio federal de tareas, como en los EE.UU., hay indicios de que los evaluadores que, anteriormente, estaban empleados por los gobiernos nacionales se están desplazando hacia los niveles subnacionales, hacia los gobiernos locales (Dinamarca) o están encontrando empleo en empresas privadas de consultoría (EE.UU., y Suecia).

## Cambios cualitativos en la evaluación de políticas

### Consultas de gestión

En cierto número de países (Alemania, EE.UU., Suecia) hay fuertes indicios de que los consultores de la gestión están participando en el negocio de la evaluación. Esto no significa necesariamente que la evaluación no siga siendo llevada a cabo por instituciones especializadas del gobierno, aunque sea a un nivel inferior al que se hacía anteriormente.

Por razones obvias, **la emigración de la evaluación a niveles más bajos** del gobierno y/o la implicación de los consultores de gestión en el negocio de la evaluación cambia la naturaleza de la evaluación. Se observan dos tendencias:

— Se rempazan las medidas de impacto por las medidas de *output*. Esto puede ser una consecuencia cuando se evalúan las políticas nacionales,

en caso extremo, en el nivel del gobierno local porque aquí es difícil que la totalidad del programa pueda ser evaluada sino solamente los *outputs* locales de determinado programa nacional.

— Puesto que la implicación de los consultores de la gestión está ligada a la generalización del *New Public Management*, la concentración en los *outputs* también se debe a una tendencia a **evaluar las instituciones en lugar de los programas**. Aunque esto puede ser apropiado cuando están a cargo de un programa instituciones especializadas funcionalmente, si se evalúan autoridades multifuncionales con objetivos generales, tendrán que ser tenidas en cuenta en términos de varios programas y sus *outputs*. En tercer lugar, puesto que la descentralización es una característica principal de la *New Public Management* existe una tendencia tanto en EE.UU., como en el Reino Unido y en Alemania (en los sectores educativo y de investigación) para **reorganizar las instituciones relevantes** de tal manera que se conviertan en **autoevaluadoras**. De nuevo, es probable que estas instituciones reorganizadas se centren en los *outputs* en su informes ordinarios.

No es de extrañar que cuando los evaluadores están preocupados con el *output* aparezca una búsqueda de medidas de calidad. Puesto que las medidas de *output* dependen fuertemente de datos cuantitativos, el problema de la calidad del *output* sigue siendo una preocupación central. Anteriormente, este aspecto se incluía en las evaluaciones de impacto de las políticas nacionales que se hacían a gran escala.

### **Popularización de la evaluación**

Con el cambio desde la evaluación de programas a la evaluación de la organización (y ocasionalmente evaluación del personal) la noción clásica de la evaluación como centrada en el impacto queda supervalorada. En los países latinos el término evaluación es parte de lenguaje coloquial y anteriormente favorecía la tendencia a incluir en él no simplemente las evaluaciones *ex post*, sino también evaluaciones del tipo *ex ante* (análisis coste-beneficio). Hoy día, además de esta tendencia, el uso inflacionario de la palabra y el hecho de que haya entrado también en el lenguaje popular de otros países, la ha convertido en un término muy inclusivo, como la palabra “frustración” que ha proliferado desde los años 60 en el lenguaje coloquial en todo el mundo.

Con la descentralización organizativa en el sector público se puede decir que la presión para realizar auditorías externas ha aumentado. Un caso pertinente de interés puede ser Australia donde en 1997 la *New Public Management* condujo a una estricta separación de la política y las operaciones. Como era de esperar, en las agencias operativas la medida del *output* aumentará mientras que en los ministerios encargados de la

política, dada su racionalidad, deberán crear una demanda mayor de evaluaciones de impacto. Hasta el momento, sin embargo, nada ha cambiado en Australia. Además, se observa con frecuencia que con la privatización aumenta la regulación (por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones). Este nexo podría reforzar la tendencia a crear instituciones que se autoevalúen y así una nueva cultura de la certificación.

Desde el punto de vista de **los sumos sacerdotes de la evaluación** y de sus libros de texto originales, esto también se percibe como una secularización del oficio. Para permanecer dentro del marco se podría argumentar que:

— la responsabilidad tradicional de los ministros ante el Parlamento era una clase de confesión religiosa;

— con la evaluación de impacto el sacerdote fue sustituido por el psiquiatra;

— la irrupción de los consultores de gestión y los auditores privados en la emisión de certificados recuerda a la reciente tendencia popular en las sociedades avanzadas de “exhibirse” (preferiblemente en los *shows* televisivos).

Sin embargo, las personas siguen confesándose y los psiquiatras todavía no son superfluos.

## Apuntes

\* Texto originalmente publicado en la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11-12, enero-agosto, 1998. Autorizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España.

<sup>1</sup> La argumentación está basada en Hans-Ulrich Derlien (1990), “Genesis and Structure of Evaluation Effort in Comparative Perspective” en Ray Rist (ed.), *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects Across Eight Nations*, New Brunswick/London (Transaction Publishers), pp. 147-176, así como en un reciente documento de trabajo del grupo INTEVAL en Dublín (Mayo 1998) para poner al día el panorama de 1990. Artículo traducido del inglés por Elisa Romero Sebastián.

### **Uma comparação internacional da avaliação das políticas públicas**

*Hans-Ulrich Derlien*

O artigo aborda a tese de que, no período dos anos 60 aos 90, a ênfase política sobre a avaliação de políticas públicas passou da função de informação à de realocação dos recursos públicos. O autor apresenta um breve levantamento das principais correntes de avaliação em alguns países desenvolvidos, durante o período citado, destacando-lhes os mais relevantes aspectos e mencionando as principais áreas visadas pelas políticas públicas. Enfoca a importância do papel da avaliação no cenário político e sua utilização instrumental por parte de distintas instâncias públicas no processo de desenvolvimento.

### **Una comparación internacional de la evaluación de las políticas públicas**

*Hans-Ulrich Derlien*

El artículo tiene como tema la tesis de que, en el período de los años 60 a los 90, el énfasis político sobre la evaluación de políticas ha pasado desde la función de información a la de reasignación. El autor hace un breve levantamiento de las principales corrientes de evaluación en algunos países desarrollados, durante el período mencionado, destacando los más relevantes aspectos y mencionando las principales áreas visadas por las políticas. Enfoca la importancia del papel de la evaluación en el escenario político e su utilización instrumental por parte de distintas instancias públicas en el proceso de desarrollo.

### **An international comparison of public-policy assessment**

*Hans-Ulrich Derlien*

The article approaches the thesis according to which, in the period from the 1960s to the 1990s, political emphasis on public-policy assessment moved from the information function to that of re-allocating public funds. The author presents a brief survey of the main currents on assessment in some developed countries, during the mentioned period, highlighting their most relevant aspects and mentioning the main areas targeted by public policies. It approaches the importance of the assessment role in the political scenario and its instrumental use by the different public levels in the process of development.

Hans-Ulrich  
Derlien es  
profesor de la  
Universidad de  
Bamberg,  
Alemania.

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à Administração Pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

### **Normas para os colaboradores**

1. Os artigos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 20 linhas de 70 toques.
2. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em arquivo digital, em programa de uso universal e enviados para [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br). Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
4. Na primeira página do artigo, deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Além de artigos, a revista receberá comunicações, notas informativas, notícias e relatórios conclusivos de pesquisas em desenvolvimento, com até 15 laudas. Resenhas de livros, em torno de 4 laudas, devem conter uma apresentação sucinta da obra e eventuais comentários que situem o leitor na discussão.
7. Os trabalhos que se adequem à linha temática da revista serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
8. Os originais enviados à *Revista do Serviço Público* não serão devolvidos. A revista compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

### **Convite a resenhadores**

A *Revista do Serviço Público* convida todos os interessados em remeter resenhas de trabalhos publicados no Brasil e no exterior sobre Estado, Administração Pública e gestão governamental.

As resenhas devem ser originais e não exceder a cinco laudas datilografadas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques, e devem apresentar de modo sucinto a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada.

As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação, bem como uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do resenhador (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo disquete.

### **Nota aos editores**

Pedimos encaminhar à *Revista do Serviço Público* exemplares de livros publicados, a fim de serem resenhados. Os resenhadores interessados receberão cópias dos livros enviados.

# Conheça a série *Cadernos ENAP*

*Nos Cadernos ENAP são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.*

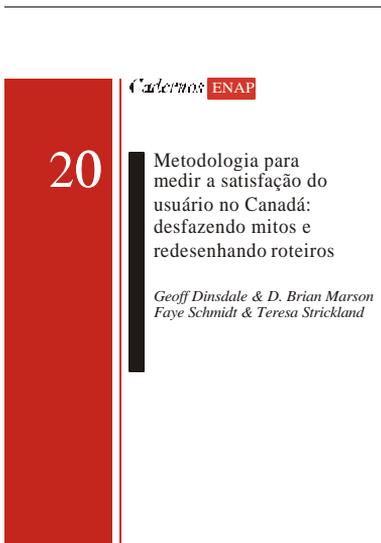
## *Cadernos ENAP nº 20*

### **Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros**

*Geoff Dinsdale & D. Brian Marson  
Faye Schmidt & Teresa Strickland*

Relatórios de pesquisa elaborados no âmbito da *Citizen Centred Service Network (CCSN)*, formada por altos administradores públicos canadenses, acadêmicos e especialistas na área de prestação de serviços públicos

*Para adquirir os Cadernos ENAP preencha e envie a ficha de solicitação de compras.*



# Conheça a série

## ***Textos para discussão***

*Esta série divulga os artigos em fase de pré-publicação, dentro da temática relacionada ao Estado, Administração Pública e Gestão Governamental, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.*

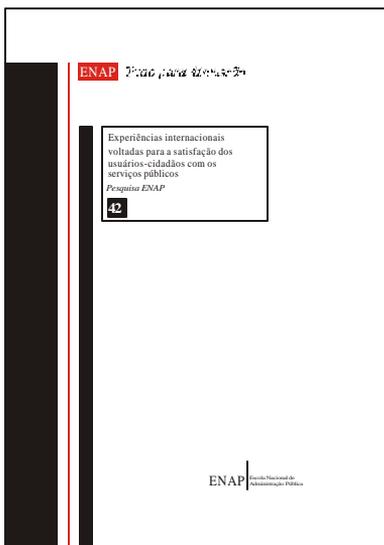
***Texto para discussão nº 42***  
maio/2001

### **Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos**

*Pesquisa ENAP*

Relatório que traz informações sobre experiências internacionais com procedimentos e instrumentos para definir padrões de atendimento e para captar informações do usuário-cidadão sobre a qualidade dos serviços públicos.

***Para adquirir os Textos para discussão preencha e envie a ficha de solicitação de compras.***



- 20 *Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros*  
Geoff Dinsdale & D. Brian Marson  
Faye Schmidt & Teresa Strickland — 2000
- 19 *Experiências de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP — 2000
- 18 *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*  
Zairo B. Cheibub & Richard M. Locke — 1999
- 17 *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE*  
Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1999
- 16 *Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública*  
OCDE — Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1998
- 15 *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*  
Marcus André de Melo & Sérgio Azevedo — 1998
- 14 *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*  
Barbara Nunberg — 1997
- 13 *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*  
Samuel Husenman & Emili Sullà e outros — 1997
- 12 *Normas de conduta para a vida pública*  
Lord Nolan — 1997
- 11 *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*  
Pedro César Lima de Farias — 1997
- 10 *O Impacto do modelo gerencial na administração pública*  
Fernando Luiz Abrucio — 1997
- 9 *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*  
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer — 1996
- 8 *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*  
Luciano Martins — 1997
- 7 *Reforma do Estado*  
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros — 1994

- 6 *Planejamento e orçamento*  
Fábio Chaves Holanda e outros — 1994
- 5 *Recursos humanos no setor público*  
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros — 1994
- 4 *A questão social no Brasil*  
Marcos Torres de Oliveira e outros — 1994
- 3 *Gestão municipal e revisão constitucional*  
Luíza Erundina de Souza e outros — 1993
- 2 *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*  
Iveraldo Lucena e outros — 1993
- 1 *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*  
Técnicos da ENAP e colaboradores — 1993

## **Textos para discussão**

### ***Números publicados***

- 42** *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*  
Pesquisa ENAP — maio 2001
- 41** *Gestão de custos no setor público*  
Pesquisa ENAP — março 2001
- 40** *Entre o público e o privado: O modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*  
José Wanderley Novato Silva e Allan Claudius Queiroz Barbosa — fevereiro 2001
- 39** *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*  
Pesquisa ENAP — dezembro 2000
- 38** *Perfil dos dirigentes de recursos humanos na Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP — novembro 2000
- 37** *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*  
Peter Pfeiffer — outubro 2000
- 36** *Relatório de avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*  
Pesquisa ENAP — outubro 2000
- 35** *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*  
Maria José Ferreira Foregatto Margarido — agosto 2000
- 34** *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP — agosto 2000
- 33** *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*  
Luiz Carlos de Oliveira Cecílio,  
Carlos Homero Giacomini &  
Miguel Ostojá Roguski — agosto 1999
- 32** *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — novembro 1998
- 31** *Custos no serviço público*  
Marcos Alonso Nunes — outubro 1998

- 30** *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*  
Marianne Nassuno — setembro 1998
- 29** *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*  
Marcelo James Vasconcelos Coutinho — agosto 1998
- 28** *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*  
Franco César Bernardes, Marcelo Gameiro de Moura & Marco Antônio de Castilhos Acco — julho 1998
- 27** *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*  
Francisco Gaetani — junho 1998
- 26** *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*  
Marcelo de Matos Ramos — maio 1998
- 25** *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*  
Carlos César Pimenta — abril 1998
- 24** *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — março 1998
- 23** *Reforma administrativa e direito adquirido*  
Paulo Modesto — fevereiro 1998
- 22** *Utilizando a internet na administração pública*  
Cláudio Seiji Sato — dezembro 1997
- 21** *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*  
Tereza Cristina Cotta — novembro 1997
- 20** *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*  
Valdei Araújo — outubro 1997
- 19** *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*  
Evelyn Levy — setembro 1997
- 18** *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*  
Marcos Alonso Nunes — agosto 1997
- 17** *Controle interno e paradigma gerencial*  
Sheila Maria Reis Ribeiro — julho 1997
- 16** *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*  
Bianor Scelza Cavalcanti & Roberto Bevilacqua Otero — junho 1997

- 15 *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1997
- 14 *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*  
Francisco Gaetani — abril 1997
- 13 *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*  
Enrique Saravia — março 1997
- 12 *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*  
Serge Vallemont — dezembro 1996
- 11 *Governabilidade, governança e capacidade governativa*  
Maria Helena de Castro Santos — dezembro 1996
- 10 *Qual Estado?*  
Mário Cesar Flores — novembro 1996
- 9 *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1996
- 8 *Desempenho e controle na reforma administrativa*  
Simon Schwartzman — setembro 1996
- 7 *Brasil século XXI — A construção de um Estado eficaz*  
Virginio Augusto Ferreira Coutinho &  
Maria Teresa Oliva Silveira Campos — agosto 1996
- 6 *A tecnologia da informação na reforma do Estado*  
Ricardo Adolfo de Campos Saur — julho 1996
- 5 *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*  
Paulo Modesto — outubro 1995
- 4 *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1995
- 3 *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*  
Gleisi Heisler Neves — outubro 1995
- 2 *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*  
Érica Máximo Machado & Lícia Maria Umbelino — julho 1995
- 1 *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1995

## Solicitação de publicações

Nome/Instituição: \_\_\_\_\_

CPF/CNPJ: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_

UF: \_\_\_\_\_

CEP: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_

Fax: \_\_\_\_\_

e-mail: \_\_\_\_\_

### Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 52 - 2001

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº \_\_\_\_\_

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

### Cadernos ENAP

4  5  6  7  8  9  10  11  12

13  14  15  16  17  18  20

*Preço unitário: R\$ 10,00*

### Textos para discussão

1  2  3  4  5  6  7  8  9  10

11  12  13  14  15  16  17  18  19  20

21  22  23  24  25  26  27  28  29  30

31  32  33  34  35  36  37  38  39  40

41  42

*Números 1 ao 5: R\$ 3,00*

*A partir do número 6: R\$ 5,00*

### Forma de pagamento *ver orientação no verso*

Cheque nominal  Ordem de pagamento  Nota de empenho



## **Forma de pagamento**

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
- Ordem de pagamento (anexar cópia do comprovante de depósito) em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A, Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Nota de empenho em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública (anexar original). (UG:114702, Gestão: 11401)

ENAP Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Informação e Conhecimento em Gestão  
SAIS — Área 2-A  
70610-900 — Brasília, DF  
Tel: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (0XX61) 445 7178  
CNPJ: 00 627 612/0001-09  
site: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)  
e-mail: [publicacoes@enap.gov.br](mailto:publicacoes@enap.gov.br)