

Indicadores de desempeño

como instrumento de modernización en el Estado de Chile*

Mario Marcel**

Resumen

Desde 1993, el Gobierno de Chile ha impulsado un conjunto de iniciativas a fin de modernizar la gestión pública, elevando el compromiso de las instituciones gubernamentales con los resultados de su acción. Uno de los principales componentes de este programa es el desarrollo de un sistema de indicadores de desempeño incorporados al proceso presupuestario. Esta experiencia es similar a la de países como Australia, Nueva Zelanda, Gran Bretaña y los Estados Unidos, donde, pese a las diferencias prácticas, la medición del desempeño ha ocupado un papel central en los procesos de reforma del Estado. La experiencia de estos países ha indicado, sin embargo, que la efectividad de este tipo de instrumentos depende de la capacidad para balancear las exigencias técnicas de una buena medición del desempeño con el pragmatismo que requiere la introducción de cambios que apuntan a modificar la cultura organizacional de las instituciones públicas.

La experiencia chilena en el uso de indicadores de desempeño se ha apoyado, precisamente, en fuertes dosis de pragmatismo: la incorporación de las agencias gubernamentales al sistema ha sido voluntaria y gradual. El fin ha sido legitimar el sistema antes de elevar las exigencias, compromisos y condiciones ligados al sistema. En su vinculación al presupuesto, se ha buscado que los indicadores de desempeño enriquezcan la discusión sobre asignación de recursos con información sobre resultados antes que establecer una estricta sujeción de dicha asignación al logro de metas específicas de gestión.

El resultado de esta estrategia ha sido positivo: permite un rápido desarrollo en la cobertura y calidad del sistema de indicadores y, por sobre todo, cambia significativamente los términos de las relaciones entre las instituciones públicas y entre las mismas y la ciudadanía. Es así como el desarrollo de un sistema de indicadores de desempeño en Chile ha contribuido, de manera fundamental, a cambiar el foco de atención hacia los resultados de la gestión de las instituciones públicas, facilitando e incentivando el desarrollo de nuevas iniciativas, como el pago de remuneraciones por desempeño, la evaluación de programas gubernamentales y la aplicación del esquema de carta ciudadana. Estos avances, sin embargo, no han sido aún plenamente asimilados por el sistema político. De la capacidad de este último para asumir los costos y beneficios de una gestión pública ligada a los resultados y de la del gobierno chileno para sistematizar la experiencia acumulada depende, en buena medida, la consolidación del sistema de indicadores y su contribución al desarrollo de un Estado moderno.

■ **Mario Marcel** es economista, M.Phil. y candidato a Doctor en Economía de la Universidad de Cambridge, Gran Bretaña. Fue investigador de la Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan), Director de Presupuestos y entre 1995 y 1996, secretario ejecutivo del Comité Interministerial sobre Modernización de la Gestión Pública del Gobierno de Chile. Actualmente es director ejecutivo, por Chile y Ecuador, en el BID.

* El presente trabajo se basa en mi experiencia en la Subdirección de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos, integrando antecedentes de documentos y publicaciones de dicha institución. Deseo reconocer el aporte de los profesionales que colaboraron con este esfuerzo en diversas etapas: Marianela Armijo, Carmen Celedón, Nelson Guzmán, Roberto Jiménez, Carolina Tohá y Luis Zaviezo. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Taller sobre Gestión del Gasto Público, organizado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal) e IPEA, Santiago de Chile, 30 de enero de 1997. Deseo agradecer los comentarios efectuados en dicha oportunidad por Juan Carlos Lerda, David Shand y Jorge Chávez. No obstante lo anterior, las opiniones aquí vertidas son de mi exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente a las instituciones en las que me he desempeñado.

** **MARIO MARCEL**, Director Ejecutivo por Chile y Ecuador, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1300 New York Avenue, NW Washington DC 20577, USA.
Fax: (1-202) 623 3574, E-mail: mariomar@iadb.org

INTRODUCCION

Desde 1993, el gobierno chileno ha impulsado un conjunto de iniciativas englobadas bajo el concepto de "modernización de la gestión pública". Dichas iniciativas han buscado elevar la eficiencia en la prestación de servicios a la ciudadanía, mediante una transformación en la cultura organizacional de las instituciones del Estado.

El proceso de modernización del Estado en Chile se ha ordenado en torno a tres criterios centrales: primero, su objetivo expreso ha sido generar una cultura organizacional centrada en los resultados, en contraste con el tradicional foco de la administración pública en los procedimientos; segundo, las iniciativas que lo componen se inscriben dentro de una estrategia de cambio gradual y acumulativo en el que diversas medidas administrativas, proyectos y reformas legales se articulan con el objeto de producir cambios perdurables en las instituciones públicas, y, tercero, este esfuerzo se ha centrado en el ámbito de competencia directa del Ejecutivo, esto es, en las instituciones de la administración central y en los servicios o agencias públicas con funciones ejecutivas en particular¹.

Una de las iniciativas más importantes a este respecto ha sido la incorporación al proceso presupuestario de un sistema de indicadores y metas del desempeño de las instituciones públicas. Dicha experiencia, iniciada en 1994, ha logrado abarcar en tres años de aplicación a alrededor de 70 instituciones, con cerca de 300 indicadores, y constituye la iniciativa más avanzada en un proceso de modernización que aún se encuentra en las etapas iniciales de su desarrollo. Aunque muy reciente, la experiencia chilena en la construcción y uso de indicadores de desempeño ha atraído la atención de otros países de América Latina comprometidos en programas de reforma o modernización del Estado, por lo que intentar un balance preliminar de esta experiencia puede resultar de interés para quienes se encuentran involucrados en tales esfuerzos.

En la primera sección de este estudio entrego los fundamentos conceptuales para el uso de indicadores de desempeño en el sector público y se revisa la experiencia acumulada a este respecto en países desarrollados. En la sección siguiente describo la manera en que éstos han sido aplicados en Chile. En la última sección, entrego algunos antecedentes que permiten evaluar, de manera preliminar, el aporte de esta experiencia al proceso de modernización del Estado en Chile, derivando algunas lecciones para el desarrollo futuro del mismo.

1. Indicadores de desempeño y la gestión pública

A. Problemas para la evaluación del desempeño en el sector público

Los problemas y desafíos que el desarrollo económico y social plantean a la gestión pública en Chile no son ajenos a los experimentados por muchos otros países en el último decenio. Ello no es fruto de la casualidad o la moda, pues los Estados burocráticos del mundo occidental se constituyeron en torno a una matriz común formada por la concepción "weberiana" del Estado, que fue alimentada posteriormente por la teoría científica de las organizaciones. Es natural que las estructuras derivadas de esta matriz

1 Esta experiencia se analiza detenidamente en Marcel y Tohá (1997).

enfrenten, en la actualidad, problemas similares frente a fenómenos comunes como la globalización, el desarrollo de los mercados y la mayor complejidad de la sociedad civil.

Un número importante de países ha respondido a estos problemas con procesos de reforma, reestructuración o modernización del Estado. En el caso de los países desarrollados, las experiencias a este respecto se extienden ya por más de un decenio y están bien documentadas en la literatura². Aunque factores específicos a la realidad de cada país y a los detonantes del cambio hacen que orientaciones e instrumentos difieran entre un caso y otro, un elemento común a todas estas experiencias es la búsqueda de fórmulas destinadas a elevar el desempeño de las instituciones públicas como una manera de responder a las presiones económicas, sociales o políticas sobre el aparato del Estado.

Sin embargo, al plantearse el tema del desempeño en el sector público surgen inmediatamente dos preguntas fundamentales: ¿Cómo podemos evaluar el desempeño en las instituciones públicas? ¿Cómo podemos traducir los juicios que emanan de tal evaluación en acciones que mejoren la situación? Estas preguntas, que podrían parecer triviales en el ámbito de la empresa privada, en el sector público involucran cuestiones fundamentales ligadas a la estructura, rol y funcionamiento del Estado en las sociedades modernas.

Evaluar el desempeño requiere medir los resultados obtenidos por las principales unidades o departamentos de una institución, como también comparar dichos resultados con su trayectoria pasada, lo deseado o planificado, a fin de elevar su eficiencia y productividad. Para las instituciones públicas la medición de resultados presenta cuatro grandes problemas:

- Ambigüedad en la definición de la misión institucional. Como producto de la propia lógica del proceso político, la misión de las instituciones públicas está, por lo general, definida de un modo muy amplio y ambiguo. Esta imprecisión no sólo dificulta la gestión de dichas instituciones, que debe desenvolverse en medio de múltiples presiones externas y gran exposición pública, sino que compromete la definición de qué es lo que se espera de ellas, sino que compromete la definición de qué es lo que se puede considerar como un desempeño satisfactorio.
- Heterogeneidad de los productos y beneficiarios. La ambigüedad de la definición de misión institucional y la trayectoria histórica de cada institución pública lleva a que, por lo general, éstas tengan a su cargo la provisión de una multiplicidad de bienes y servicios, muchas veces dirigidos a beneficiarios diversos. La evaluación del desempeño institucional requeriría, en estas circunstancias, agregar y sintetizar los resultados obtenidos en cada una de estas dimensiones. Tal agregación, sin embargo, resulta especialmente compleja cuando no existe una unidad común de medida de dichos resultados, cuando buena parte de resultados son de carácter cualitativo, y cuando se registran conflictos entre los intereses de diversos grupos de beneficiarios de una misma institución, todos ellos problemas comunes a las políticas públicas.
- Vinculación compleja entre productos y resultados. Las políticas públicas persiguen objetivos y metas que se pueden expresar como resultados esperados en diversas dimensiones del bienestar económico y social. No obstante, las instituciones públicas no ejercen un control directo sobre tales resultados, sino

2 Podemos encontrar un recuento exhaustivo de estas reformas en OCDE (1995a). Desde una perspectiva más analítica, podemos destacar de Prats (1992) y Echabarría (1996).

sobre la producción de determinados bienes y servicios, cuya vinculación a los primeros se basa en un conjunto de hipótesis y supuestos. Al mismo tiempo, sin embargo, existen otros factores no controlables por la institución que inciden sobre los mismos resultados. Esto hace que la evaluación del desempeño, con relación a la consecución de resultados finales de política, sea una tarea cuya complejidad se extiende aún más allá de las dificultades técnicas reseñadas en los puntos anteriores.

- Ausencia de una relación transaccional con el beneficiario. Las instituciones públicas, por lo general, no venden los bienes y servicios que producen a la ciudadanía, sino que los entregan gratuita o subsidiariamente, en condiciones generalmente monopólicas. Este es un marco sustancialmente diferente a aquel en que se inserta la gestión de las empresas privadas. Esto tiene dos consecuencias inmediatas para la gestión pública. Por un lado, impide la existencia de un canal de retroalimentación directa desde el cliente o usuario a través de la compra de bienes y servicios. Así, mientras las ventas constituyen para una empresa un indicador directo de la aceptación de sus productos o servicios por parte del público, para los servicios públicos el financiamiento proviene fundamentalmente del presupuesto nacional, el que refleja sólo las prioridades y restricciones de la autoridad. Por otra parte, la ausencia de un intercambio comercial con los usuarios impide la agregación y construcción de indicadores sintéticos de resultado de la gestión de los servicios públicos, equivalentes a la línea final del balance. Allí donde las empresas cuentan con sus utilidades como un indicador primario de la eficiencia con que éstas son administradas, los servicios públicos sólo conocen el costo de prestar un conjunto de servicios. Más aún, la contabilidad gubernamental sobre la base de caja hace que incluso este dato esté incompleto, al no incluir el costo del capital incurrido para la prestación de un servicio. Aún en aquellos casos en los que se aplican cobros o tarifas en la prestación de servicios públicos los problemas son similares, debido a que las condiciones monopólicas en que se prestan la mayor parte de los servicios públicos impiden que las ventas reflejen la valorización de dichos servicios por el usuario.

El conjunto de los problemas anteriores, evidentemente, no es nuevo, pero se ha agudizado en la medida que los Estados han extendido y diversificado sus funciones ejecutivas, como ha ocurrido a lo largo del presente siglo. La ampliación del ámbito de la acción del Estado ha planteado desafíos especialmente complejos desde el punto de vista de la asignación de los recursos públicos: ¿Cómo distribuir grandes volúmenes de recursos entre programas e instituciones alternativas sin conocer a ciencia cierta sus resultados? ¿Cómo incrementar la prestación de determinados bienes y servicios sin conocer su incidencia efectiva sobre el bienestar de la población o el desarrollo económico? ¿Cómo evitar que el incremento del financiamiento a ciertos programas o instituciones estimule la burocracia y la poca eficiencia?

B. La experiencia internacional

La validez de estas preguntas llevaron a que los primeros intentos de medir el desempeño institucional se insertaran en iniciativas tendientes a mejorar los mecanismos de asignación de recursos públicos. La técnica del Presupuesto por Programas (PPP), desarrollada en los años sesenta, buscó precisamente establecer una vinculación entre los insumos (costos) y los productos (prestaciones) de los diversos programas gubernamentales, tendiendo de este modo un puente entre proceso presupuestario y la

planificación. Esto requería no sólo una adecuación de la contabilidad gubernamental, organizada tradicionalmente en torno al objeto del gasto, sino también proveer indicadores y mediciones de los bienes y servicios entregados por cada programa. La información así presentada facilitaría la toma de decisiones por parte de las autoridades y permitiría evaluar la eficiencia de los diversos programas mediante la comparación de sus costos unitarios con los de otros programas públicos o los del sector privado en la producción de bienes y servicios similares, todo ello dentro de un proceso formal y regular como el presupuestario.

No obstante, los resultados de la aplicación de la técnica del PPP estuvieron por debajo de las expectativas en ella cifrados: por una parte su aplicación resultó difícil de acomodar dentro del estrecho espacio permitido por el ciclo presupuestario anual; por otra, ésta resultó disfuncional a los ajustes fiscales requeridos con creciente frecuencia en los años posteriores; por último, mientras la adecuación de la contabilidad gubernamental avanzó generalmente con rapidez, se lograron escasos avances en la generación de indicadores de resultados, dejando trunco uno de los propósitos fundamentales del sistema. De esta manera, el PPP terminó por transformarse en muchos países en una exigencia burocrática más, sin consecuencias reales sobre el funcionamiento de las instituciones públicas ni sobre la eficiencia en la asignación de los recursos públicos³.

Los problemas que surgieron durante la aplicación del PPP para la cuantificación de los "productos" de programas gubernamentales, originados en los factores estructurales descritos más arriba, dominaron la discusión de los años siguientes y debieron enfrentar las críticas provenientes de las visiones que, desde el derecho administrativo, realzaban la especificidad del sector público y el peso de los factores institucionales y políticos en el funcionamiento de sus organismos. Los intentos de producir indicadores globales de productividad pública o aplicar técnicas estadísticas a la medición de eficiencia arrojaron, cuando más, instrumentos de aplicación demasiado restringida con relación a los problemas reales y cotidianos de la gestión pública. Paralelamente los ajustes fiscales experimentados en la década de los años setenta y ochenta, en la mayoría de los países, trasladaron estos temas a un segundo plano frente a las exigencias inmediatas del control y restricción del gasto.

No obstante, en la medida que las restricciones fiscales se prolongaron en el tiempo, los gobiernos enfrentaron una necesidad cada vez mayor de asumir el tema de la eficiencia en la gestión pública. Ya sea por exigencias del ajuste fiscal, por la evidencia de gruesas ineficiencias o corrupción o por la emergencia de proyectos políticos refundacionales, un número importante de países desarrollados comenzaron a aplicar, desde mediados de los años ochenta programas de reforma del Estado que, por la urgencia de respuestas, se apoyaron en una aproximación más pragmática a la medición, evaluación y mejoramiento del desempeño de las instituciones públicas⁴. Dicho enfoque estuvo acompañado del desarrollo de sistemas de indicadores del desempeño institucional. Entre las experiencias más destacables a este respecto se cuentan las de Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos.

3 Para un análisis del papel del PPP y otras técnicas presupuestarias en el desarrollo de la gestión presupuestaria véase Premchand (1993: IX). Algunas de las dificultades para ligar recursos y resultados a través del PPP se analizan en Joyce (1993: 10-11).

4 Para una revisión de metodologías alternativas de medición de eficiencia en el sector público, ver Barrow (1990) y Diamond (1990). Los métodos estadísticos promovidos por estos estudios, como la regresión lineal y el análisis de envolventes de datos (*Data Envelope Analysis*) una vez resueltos sus problemas de especificación pueden resultar útiles para comparar eficiencia entre unidades que producen bienes o servicios similares, pero no para evaluar el desempeño de una institución a través del tiempo.

En Gran Bretaña la elaboración de indicadores de desempeño y su aplicación en la gestión pública se inició de manera sistemática con la puesta en marcha en 1982 de la *Financial Management Initiative* (FMI). Esta iniciativa, patrocinada por el Tesoro a instancias de Margaret Thatcher, Primer Ministro, involucró un ejercicio coordinado en el cual se requirió de cada departamento (ministerio) un plan de adecuación en su estructura orgánica interna, delegación de responsabilidades de gestión hacia los niveles inferiores de dirección, construcción de sistemas de información gerencial y adecuación de los sistemas y prácticas presupuestarias. El resultado de la aplicación de estos planes debía ser lograr que los directivos de cada nivel tuvieran:

- una clara definición de sus objetivos y medios para evaluar los resultados y actividades con relación a esos objetivos;
- una responsabilidad bien definida de hacer el mejor uso de los recursos, incluyendo el examen crítico de los resultados y el rendimiento obtenido de los recursos (*value for money*);
- la información, la capacitación y la asesoría necesarias para ejercer su función con eficacia.

De esta manera, el sentido de la FMI fue instaurar, a través de un proceso descentralizado, un sistema de gestión por resultados al interior de la administración central. Los indicadores de desempeño, insertos en sistemas de información ministerial, jugaron un papel central en esta iniciativa, proporcionando no sólo la información para hacer más transparente la gestión de cada ministerio, sino también las bases para permitir la delegación de responsabilidades hacia la línea de dirección y un instrumento para facilitar la gestión de los integrantes de esta última⁵.

La FMI fue seguida por una reestructuración orgánica de los ministerios que involucró el traspaso las funciones ejecutivas de éstos a agencias ejecutoras (*Next Steps Initiative*), por la generación de compromisos formales sobre estándares de servicio entre las agencias gubernamentales y sus usuarios a través del esquema de Carta Ciudadana (*Citizen's Charter*), por licitaciones abiertas de los servicios internos del gobierno (*market testing*) y por evaluaciones del desempeño institucional (*Fundamental Expenditure Reviews*). En todos estos casos, los indicadores de desempeño han jugado un papel clave, ya sea como componentes de los convenios de gestión entre los ministerios y las agencias autónomas, como base para el establecimiento de estándares de servicio, como estándares de provisión para la licitación de servicios o como información o sujeto de estudio en evaluaciones de la gestión institucional.

En el caso de Nueva Zelanda, el desarrollo de indicadores de desempeño se inscribe en el marco de una de las experiencias más radicales de reforma estatal. Dichas reformas, iniciadas en 1984, tienen como eje central la instauración de un régimen contractualizado de relaciones intergubernamentales, en virtud del cual los ministros contratan con agencias dotadas de autonomía administrativa la prestación de los servicios requeridos para el logro de sus objetivos de política. Dichos contratos (*purchase agreements*) contienen, por un lado, los volúmenes y estándares de servicio

5 Para un recuento de las reformas llevadas a cabo en el sector público británico, ver Allen (1996) y Farnham y Horton (1993). Una versión actualizada de las transformaciones asociadas a la gestión financiera puede encontrarse en OCDE (1995b: 211-222), en tanto que Metcalfe y Richards (1989: 257-304) efectúan una evaluación detallada de la FMI.

comprometidos por la agencia expresados en un buen número de casos a través de indicadores y metas y, por otro, los recursos aportados por el ministerio para su financiamiento.

La aplicación de este sistema ha requerido de importantes transformaciones al interior del Estado neozelandés, incluyendo la delegación plena de responsabilidades administrativas en los directores de las agencias ejecutivas, la disolución de los servicios centrales internos del Estado, el traspaso de los funcionarios públicos a un régimen privado de contratos laborales y la adecuación del sistema de administración financiera; permitiendo, entre otras cosas, el traslado de fondos entre años presupuestarios. Entre las innovaciones técnicas destacan el desarrollo de una contabilidad patrimonial y de sistemas de evaluación y medición del desempeño. Con relación a este último aspecto, cabe destacar que en el sistema neozelandés se ha hecho una drástica distinción entre "resultados", que se consideran responsabilidad del Ministro en el marco de sus funciones políticas, y "productos", cuya provisión es responsabilidad de una agencia en el marco de sus obligaciones contractuales. El desarrollo de indicadores y metas de desempeño se ha ubicado, por lo tanto, dentro de este último ámbito⁶.

Las reformas llevadas a cabo en Australia se han enfocado especialmente en el ámbito financiero. Dichas reformas se han estructurado en la forma de un vasto programa de mejoramiento de la gestión financiera (*Financial Management Improvement Program*), lanzado en 1984, el que ha incluido el desarrollo de la planificación estratégica, la adecuación de las estructuras institucionales, la devolución de responsabilidades desde las agencias centrales y desde los niveles superiores de cada departamento, la flexibilización de las normas administrativas, la aplicación de la presupuestación por programas, el desarrollo de proyecciones financieras plurianuales (*forward estimates*), la instauración de incentivos al desempeño institucional a través del llamado dividendo de eficiencia, el desarrollo de sistemas de información gerencial, la evaluación de la gestión institucional y la aplicación de cobros a los usuarios (*commercialization*).

La experiencia australiana ha sido una de las experiencias más intensivas en el uso de indicadores de desempeño, que han sido vistos como un instrumento fundamental para fortalecer la gerencia pública, informar las decisiones presupuestarias y alimentar la toma de decisiones. Es así como los indicadores y metas de desempeño se han integrado en uno de los sistemas más completos de presentación de la información presupuestaria, tanto al interior del Ejecutivo como frente al Parlamento. Los sistemas de evaluación, por su parte, han tenido un rápido desarrollo, extendiéndose desde el uso de indicadores a la evaluación sistemática del desempeño institucional y la aplicación de técnicas de *benchmarking*⁷.

La experiencia de los Estados Unidos es la más reciente de las aquí revisadas y tiene como punto de partida la aprobación, en 1990, de legislación que instala la generación de mediciones sistemáticas del desempeño en las agencias gubernamentales. La ley sobre Desempeño y Resultados del Gobierno (*Government Performance and*

6 Para una descripción de la experiencia neozelandesa, ver Ball (1996). En OCDE (1995b) se explica la institucionalidad financiera y presupuestaria en aplicación. New Zealand Treasury (1995) contiene orientaciones y ejemplos sobre la aplicación de indicadores de desempeño en contratos intragubernamentales.

7 Ver Holmes (1996). Para una completa y exhaustiva evaluación de la experiencia australiana, ver Task Force on Management Improvement (1992). Una visión más escéptica puede encontrarse Halligan y Power (1992: V). Especialmente ilustrativo de esta experiencia son las prácticas de gestión financiera, analizadas en OCDE (1995b: 61-72).

Results Act) aprobada en 1993 estableció un programa tendiente a la implantación, en un plazo de cinco años, de un sistema presupuestario basado en el desempeño. Este objetivo, inspirado en las propuestas de Osborne y Gaebler (1992) fue posteriormente respaldado por el informe de la comisión Gore sobre desempeño gubernamental (*National Performance Review*). Para este efecto, en una primera etapa se puso en marcha un conjunto de proyectos piloto en agencias gubernamentales destinados a comprobar el desarrollo de metas de desempeño, el concepto de flexibilidad gerencial y la presupuestación basada en el desempeño. La misma ley establece que, a partir de 1997, las agencias gubernamentales deberán elaborar planes estratégicos quinquenales ligados a resultados mensurables para, a partir de 1999, incorporar en el presupuesto federal un plan de desempeño (*performance plan*) cuyo cumplimiento deberá ser reportado al Congreso a través de informes del desempeño programático.

La administración de Clinton ha visto en estas reformas la oportunidad de reemplazar los excesivos controles impuestos por el sistema presupuestario, expresados en detallados y rígidos ítems de gasto, por un enfoque en los resultados. La mayor vinculación entre asignación de recursos y desempeño institucional que revelan estos proyectos con relación a las experiencias de otros países se ha traducido en un esfuerzo por orientar los indicadores de desempeño hacia una medición de resultados finales antes que de productos, los cuales han dado origen a una intensa discusión técnica sobre la materia⁸.

De este modo, en todas estas experiencias la elaboración y desarrollo de sistemas de información y evaluación del desempeño ocupa un lugar central en procesos que, con distintos enfoques, han buscado elevar la eficiencia de la gestión pública a través de cambios fundamentales en la cultura organizacional, en los incentivos que operan sobre los gerentes y funcionarios públicos y en los procesos centrales de la gestión en el aparato del Estado.

Merece especialmente destacarse la vinculación que en todas estas experiencias se ha tratado de establecer entre la evaluación del desempeño y los procesos económicos en que participan las instituciones públicas, particularmente el proceso presupuestario. A diferencia de experiencias como la del PPP, sin embargo, esta vinculación se ha establecido en un marco flexible que, reconociendo las limitaciones de estos sistemas de indicadores, no pretende ir más allá de proveer información para enriquecer la discusión presupuestaria, sea esta entre el Ejecutivo y el Congreso, la autoridad financiera y los ministros sectoriales o entre los ministros y sus agencias dependientes.

Como lo ilustran las experiencias de reforma y modernización del Estado recién reseñadas, la medición y evaluación del desempeño a través de indicadores constituye un campo en pleno desarrollo. Este auge se origina en buena medida en el hecho de que estos sistemas ofrecen una salida pragmática a los problemas que la falta de evaluación y medición de resultados generan para desarrollar una gestión pública más eficiente.

Las ventajas de la medición y evaluación de la gestión a través de indicadores de desempeño son varias:

- Difundir y socializar los resultados de la gestión de los organismos gubernamentales ante la opinión pública, el mundo político y la legislatura, elevando la transparencia en torno a la acción del Estado.

8 Al respecto, ver Gore (1993) y Joyce (1993). Una evaluación de los primeros resultados de los proyectos piloto puede encontrarse en National Academy of Public Administration (1995).

- Inducir una mayor responsabilidad en la tarea de prestar un servicio o desempeñar una función pública, lo que implica compartir el mérito que significa alcanzar niveles superiores de eficiencia y responder por las deficiencias en la gestión.
- Adecuar los procesos internos, detectando inconsistencias entre los objetivos de la institución y su qué hacer cotidiano. Es frecuente que como resultado de la implantación de un sistema de evaluación, se eliminen tareas innecesarias o repetitivas o se inicie un proceso de adecuación organizacional.
- Apoyar el proceso de planificación y de formulación de políticas de mediano y largo plazo, centrando la atención en los objetivos de las políticas públicas y en la forma en que los bienes y servicios producidos por las agencias gubernamentales pueden contribuir al logro de estos objetivos.
- Mejorar la información respecto del uso de los recursos públicos y sentar las bases de un mayor compromiso y confianza que facilite la relación entre las instituciones públicas, los ministerios, la administración central y el Congreso.
- Motivar a directivos, profesionales y funcionarios de las instituciones públicas, permitiendo la satisfacción de sus expectativas y necesidades de realización personal sobre la base de un mejor conocimiento de los resultados de su trabajo, sentando además las bases para la instauración de mecanismos de reconocimiento al buen desempeño.

De esta manera, mientras en el mundo de las empresas los sistemas de información para la gestión constituyen un instrumento auxiliar orientado a desagregar los determinantes de su desempeño económico global, en el caso de las instituciones públicas, estos permiten cubrir un vacío determinado por factores estructurales ligados a la propia naturaleza de sus funciones. Dicho vacío no afecta exclusivamente a los procesos de asignación de los recursos, sino que incide también sobre la motivación del personal, la vinculación con el usuario y la factibilidad de aplicar incentivos o delegar responsabilidades al interior de la organización. Las experiencias recientes de reforma del Estado revelan, precisamente, que el principal aporte de los indicadores de desempeño emana no de su capacidad para detectar casos de mala administración o de su incidencia sobre la asignación de recursos, sino de su gran capacidad para concentrar la atención de los diversos actores involucrados en la gestión pública hacia los resultados, colaborando de este modo a un cambio fundamental en la cultura organizacional.

C. Aspectos metodológicos

El desarrollo de sistemas de indicadores del desempeño institucional en el sector público requiere de un conjunto de definiciones sobre cuestiones metodológicas y operativas que necesitan no sólo de criterios técnicos sino también de una clara definición de los propósitos perseguidos y del uso que se pretende dar a los indicadores. Para fines estrictamente analíticos podemos clasificar estos temas según ellos se asocien al diseño del sistema de indicadores, a su implantación o a la posterior utilización de los mismos.

1. Diseño

El propósito de un sistema de indicadores de desempeño institucional no es sólo el producir información, sino lograr que éste se incorpore a la toma de decisiones vinculada a la gestión de las instituciones públicas; ya sea de parte de sus gerentes o funcionarios, de las autoridades superiores de gobierno, de las autoridades financieras, de las instituciones fiscalizadoras o del Congreso.

El desempeño de los organismos públicos puede entenderse como el grado de logro de sus objetivos institucionales, considerando entre éstos no sólo aquellos de carácter sectorial o específicos a cada organismo, sino los que se derivan de su carácter público y que son financiados con recursos fiscales.

La gestión pública, sin embargo, se desenvuelve dentro de un marco más restringido. Esta involucra la utilización de un conjunto de insumos (financieros, profesionales y materiales) obtenidos de acuerdo a las exigencias de transparencia y responsabilidad fiscal, para la producción de bienes y servicios destinados a la consecución de objetivos de política pública de más largo alcance.

Estas precisiones han llevado a algunos autores a hacer una distinción entre productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*), donde los primeros están relacionados a los bienes y servicios directamente producidos por una institución y los segundos se relacionan con los objetivos finales de la política gubernamental. Así por ejemplo, en un programa de alimentación escolar el producto es la entrega de raciones alimenticias a los alumnos de determinadas características en las escuelas, en tanto que el resultado puede expresarse ya sea en términos del estado nutricional de dichos alumnos o de su retención dentro del sistema escolar.

La medición de productos o resultados tiene distintas connotaciones. Mientras la medición de productos puede asociarse más a la idea de monitoreo o control de la gestión de las instituciones públicas, la medición de resultados se sitúa más bien en el ámbito de la evaluación del impacto de la acción de éstas últimas. El esfuerzo requerido y los actores involucrados en una u otra tarea debieran también diferir: en el primer caso, el control de gestión puede ser concebido como un ejercicio más interno y continuo, lo que requiere en algunos casos de un importante grado de desagregación y precisión de los indicadores; el segundo tipo de ejercicio tiene consecuencias sobre decisiones que trascienden el ámbito de una institución, pero requiere de un importante esfuerzo analítico y metodológico que muchas veces sobrepasa el sólo examen de determinados indicadores y por ello tiende a ser de carácter más bien puntual.

Estas distinciones explican las diversas opciones metodológicas adoptadas por distintos países, destacadas más arriba. Así, mientras Nueva Zelandia promueve que los contratos internos contemplen sólo compromisos expresados en términos de productos, correspondiéndole a la autoridad política la responsabilidad por el logro de resultados, en Estados Unidos, donde la presión externa ejercida por el Congreso sobre la administración es más intensa, el énfasis se ha puesto en la evaluación del logro de resultados. El desarrollo de indicadores de resultados, sin embargo, puede ser insuficiente para satisfacer las expectativas de una evaluación rigurosa. Por esta razón, en el caso de Australia se han desarrollado distintos instrumentos para uno u otro propósito: mientras el monitoreo es ejercido a través de indicadores de desempeño, la evaluación se efectúa a través de estudios con detenimiento sobre el impacto de los programas gubernamentales.

La discusión anterior ilustra la necesidad de un ejercicio metodológico que permita ordenar y enfocar las prioridades de una institución con anterioridad a la identificación de indicadores y metas de desempeño. El método más recurrido para este efecto es la planificación estratégica. Dicha técnica busca identificar la misión y principales objetivos de la organización, permitiendo, a partir de allí, identificar y jerarquizar los procesos, productos y clientes de ésta. Puede afirmarse que todo buen sistema de indicadores de desempeño requiere apoyarse en un ejercicio de planificación estratégica para asegurar la pertinencia y representatividad de los mismos, de modo de evitar la generación de indicadores espurios y los sesgos que

éstos inducen sobre el comportamiento de las organizaciones. Esta vinculación está de hecho presente en todas las experiencias sobre la materia, aunque estas difieren en el grado de control que el nivel central del Estado ejerce sobre la planificación estratégica. Así, mientras en el caso británico y neozelandés ésta surge como una necesidad natural para satisfacer las exigencias de calidad de los sistemas implementados, en el caso norteamericano la planificación estratégica constituye un requerimiento expreso a las agencias gubernamentales y un pre-requisito para el desarrollo de sistemas de indicadores del desempeño.

La opción entre sistemas de control de gestión y sistemas de evaluación del desempeño, con todo el rango de alternativas mixtas entre ambos, puede requerir también de definiciones respecto de los actores vinculados al sistema. En particular, todo sistema maduro requiere de claridad respecto de quién selecciona los indicadores, quién efectúa las mediciones, quién establece las metas y quién utiliza la información para la toma de decisiones. La experiencia indica a este respecto las desventajas de sistemas demasiado cerrados y unilaterales frente a opciones que involucren un mayor grado de diálogo y negociación entre actores con intereses diversos. En efecto, un sistema de control o evaluación basada en indicadores de desempeño tiene una mayor probabilidad de incidir sobre la gestión institucional cuando éste compromete a sus directivos y funcionarios y los responsabiliza por los resultados que cuando se trata de una imposición externa surgida ya sea del voluntarismo o de la desconfianza.

Del mismo modo, la experiencia también indica que un sistema de indicadores de desempeño tiene una mayor probabilidad de éxito en instituciones en las cuales la aplicación de iniciativas complementarias o la difusión de los principios de una gestión pública moderna ha generado un clima favorable a los cambios. Dado que en muchos casos el primer obstáculo a vencer es el escepticismo de los propios funcionarios en cuanto a que las cosas se pueden hacer, puede ser conveniente poner en marcha una experiencia inicial de identificación de indicadores y metas de gestión sin todos los pasos previos, para ir perfeccionando el sistema conforme se compromete la adhesión interna y externa a la organización.

2. Implantación

El desempeño institucional abarca distintos conceptos y dimensiones que deben verse adecuadamente reflejados en un sistema de indicadores si se quiere evitar sesgos artificiales en la evaluación y el comportamiento de las organizaciones. En particular pueden distinguirse cuatro dimensiones básicas del desempeño⁹:

a. Eficacia

El concepto de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos institucionales. Es posible obtener medidas de eficacia en tanto exista claridad respecto de los objetivos de la institución. Los indicadores de eficacia son más simples en tanto más restringida sea la perspectiva de análisis o más directo sea el control de una institución sobre sus objetivos finales. Así, por ejemplo, es posible cuantificar con relativa facilidad los volúmenes de productos o servicios entregados por una institución, tales como número de prestaciones entregadas, población atendida o cobertura de programas. Más complejo resulta, en cambio, evaluar el desempeño sobre la base de indicadores ligados a resultados que la organización controla sólo indirectamente, los que están sujetos a un conjunto de

9 Las definiciones que siguen corresponden básicamente a la contenidas en Dirección de Presupuestos (1996). Sobre esta materia, ver Lewis y Jones (1990: 42) y OCDE (1994a: 37-38).

influencias externas, como la recaudación tributaria, el nivel de pobreza, el crecimiento de las exportaciones, el empleo, etc.

b. Economía

Este concepto se refiere a la capacidad de una institución para obtener sus recursos a un mínimo costo y movilizarlos para la consecución de sus objetivos. Entre los comportamientos a valorar en este ámbito se cuentan la disciplina y cuidado en el manejo de la caja y del presupuesto, la preservación del patrimonio y la capacidad de generación de ingresos, cuando ésta no interfiere con la misión institucional. Algunos indicadores de economía de una institución pueden ser su capacidad de autofinanciamiento, la eficacia en la ejecución de su presupuesto la recuperación de préstamos, el costo financiero de sus saldos de caja y recursos no utilizados y el costo de adquisición de sus insumos con relación a los precios de mercado.

c. Eficiencia

El concepto de eficiencia describe la relación entre dos magnitudes: el resultado o producto entregado y los insumos o recursos utilizados en su generación. En el ámbito de las instituciones públicas existen muchas aproximaciones a este concepto. En general, se pueden obtener mediciones de productividad física relacionando el nivel de actividad, expresado como número o cantidad de acciones, beneficios o prestaciones otorgadas, con el nivel de recursos utilizados (gasto en bienes y servicios, dotación de personal, horas extraordinarias etc.). Otros indicadores comunes de eficiencia son los costos unitarios y los gastos de administración incurridos por una institución con relación a los servicios prestados por ésta. En algunos países la participación de los gastos administrativos generales en el gasto total de las instituciones del sector público ha llegado a considerarse como una buena aproximación a las ganancias globales de eficiencia en el conjunto de dicho sector.

d. Calidad de servicio

La calidad del servicio es una dimensión específica del concepto de eficacia que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. Son elementos de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención. Un modo directo de medir estos conceptos es a través de encuestas periódicas a los usuarios. Una manera indirecta de conocer su grado de satisfacción con el producto es procesando la información recibida a través de libros o buzones de reclamos. Algunas relaciones que reflejan este concepto son, por ejemplo, número de reclamos sobre el total de casos atendidos, tiempo de tramitación de beneficios, tiempo de espera en oficinas de atención de público o velocidad de respuesta ante cartas, llamadas o reclamos por parte de los usuarios.

La aplicación de cada uno de estos conceptos a las diversas actividades llevadas a cabo por las instituciones públicas requiere adecuarse a las características de las mismas. Así, mientras en el caso de la producción de bienes o servicios homogéneos los indicadores de eficiencia, como la productividad por funcionario y el costo unitario, pueden construirse sobre la base de una medición simple de los volúmenes de producción, en el caso de actividades más complejas, como la consultoría, la realización de estudios o los servicios de emergencia éstos pueden requerir un mayor énfasis en la rapidez de respuesta, la satisfacción de los usuarios o el juicio de expertos¹⁰.

¹⁰ Para una clasificación de indicadores de desempeño según los tipos de actividades, ver Lewis y Jones (1990) y New Zealand Treasury (1995). Este último incluye una extensa lista de ejemplos para cada caso.

Las diversas dimensiones del desempeño y su aplicación a los distintos tipos de actividades de las instituciones públicas plantean una importante contraposición entre "comprehensividad" y simplicidad; un sistema con un mayor número de indicadores es más representativo del conjunto de actividades y dimensiones del desempeño institucional, pero más difícil es su interpretación en la formación de un juicio global, sobre todo cuando, por naturaleza, algunas de estas dimensiones se contraponen entre sí. El sentido común y la práctica indican que lo más apropiado en estas circunstancias es apuntar a sistemas que, con pocos indicadores de buena calidad, cubran todas las dimensiones significativas del desempeño de una institución, antes que a sistemas que, por la vía de incorporar un gran número de indicadores distraigan la atención hacia aspectos marginales del funcionamiento institucional¹¹. Para este efecto nuevamente aparece como necesaria la realización de ejercicios de planificación estratégica que permitan jerarquizar los indicadores sobre la base de las prioridades institucionales.

La calidad de los indicadores de desempeño, sin embargo, no depende sólo de su pertinencia con relación a la misión y objetivos de una institución, sino también de la posibilidad de satisfacer ciertas exigencias técnicas que aseguren su utilidad para la medición y evaluación del desempeño institucional. Entre las características deseables de un indicador se cuentan las siguientes¹²:

- Homogeneidad: sus resultados deben ser comparables a través del tiempo.
- Independencia: éstos no deben ser manipulados por quienes efectúan la medición.
- Control: no resulta conveniente que los indicadores estén excesivamente expuestos a la influencia de factores exógenos al control de la institución.
- Oportunidad: deben estar disponibles dentro de plazos que permitan una oportuna evaluación y toma de decisiones.
- Costo: la información que sirve de base para la elaboración del indicador debe ser recolectada a un costo razonable.

Una manera de asegurar el cumplimiento de estos requisitos es efectuando auditorías de los indicadores del desempeño y las bases de datos en los que éstos se apoyan, estrategia que ha sido aplicada o propuesta en varios países. No obstante, la importancia de lograr la aceptación del sistema hace recomendable recurrir a estas técnicas una vez que el uso de indicadores se haya legitimado al interior de los organismos públicos. Por esta misma razón, las experiencias sobre la materia sugieren emplear mecanismos participativos en la selección y elaboración inicial de los indicadores, logrando de este modo un mayor grado de aceptación y compromiso con las metas que sobre la base de éstos se construyan.

3. Utilización

El éxito de un sistema de medición del desempeño está determinado principalmente por su capacidad de incidir sobre la gestión de las instituciones públicas mejorando su gestión. De acuerdo a la OCDE:

11 Para una discusión sobre esta materia, véase OCDE (1994: 39-40) y National Academy of Public Administration, NAPA (1994). Este último estudio tiene el mérito de basarse en una detallada revisión de la experiencia práctica acumulada en la aplicación de proyectos piloto sobre gestión por resultados en el gobierno federal de los Estados Unidos.

12 Ver Dirección de Presupuestos (1996b: 29-31), New Zealand Treasury (1995) y NAPA (1994).

"El principal objetivo de la medición del desempeño es apoyar una mejor toma de decisiones, llevando a mejores resultados para la comunidad. Su objetivo último es hacer al servicio público más eficiente y efectivo. Esto reclama una mayor conciencia del costo de los bienes y servicios provistos, y éstos tienen al mismo tiempo que tan consistentes con los objetivos del gobierno como responder a los requerimientos de los contribuyentes y los clientes"¹³.

Existen diversas formas de utilizar los indicadores de desempeño para incidir sobre la gestión institucional. Siguiendo las categorías desarrolladas por la propia OCDE podemos distinguir al menos cinco modalidades determinadas por el grado de vinculación entre la medición de resultados y la toma de decisiones y la formalidad de dicho vínculo¹⁴.

Un primer nivel corresponde al uso de indicadores de desempeño con fines principalmente de "información". Ello involucra la publicación sistemática y regular de las mediciones de indicadores seleccionados, ya para el uso interno de la organización o con carácter público. Aunque esta opción es la menos comprometedora de todas, no debe subestimarse su impacto en las instituciones públicas, que en muchos casos se caracterizan por ser particularmente cerradas, compartimentadas y autorreferentes. El que los resultados de la gestión se conozcan públicamente puede, en estas circunstancias, incidir significativamente sobre la dinámica de la organización y el comportamiento de sus miembros, ya sea como un estímulo, al visualizarse el fruto del trabajo realizado, o como una presión, al sentirse observados por terceros. La gran limitación de esta modalidad es la ausencia de puntos de referencia que permitan fundamentar un juicio sobre el desempeño institucional. Aún en los casos en que la información es entregada para un conjunto de instituciones o de unidades al interior de una de éstas, las diferencias entre sus respectivos productos, funciones y medios, puede hacer imposible una comparación entre ellas¹⁵.

Un segundo nivel corresponde al caso en que los indicadores se encuentran asociados a "metas de desempeño", especificándose de antemano el valor esperado de éstos en un plazo determinado. La fijación de metas tiene el claro propósito de incidir sobre el comportamiento, enfocando los esfuerzos de la organización en la consecución de éstas. Por esta razón resulta crucial la selección de los indicadores, los criterios para fijar las metas y los actores involucrados en ello. Mientras las exigencias técnicas sobre los indicadores comentadas anteriormente son especialmente pertinentes en este caso, la especificación de metas adicionalmente demanda la consideración de las bases de comparación de los indicadores. Estos pueden ser principalmente de tres tipos:

- el desempeño pasado de la institución;
- el desempeño deseable de la misma;
- el desempeño de otras instituciones de características similares.

En los dos primeros casos, la experiencia sugiere seleccionar metas que, excediendo los estándares ya alcanzados por la organización, equilibren exigencia y realismo. En el tercer caso resulta crucial la selección de los organismos o unidades con los cuales efectuar la comparación. Cuando para este efecto la selección de los puntos de

13 OCDE (1994a: 18).

14 OCDE (1995a: 54-55).

15 Debe recordarse, sin embargo, que la utilidad de métodos estadísticos, como la regresión lineal o el análisis de envoltente para comparar el desempeño de unidades de características similares. Ver al respecto Barrow (1990) y Diamond (1990).

referencia se efectúa sobre la base de la mejor práctica entre organizaciones públicas o privadas que desarrollan funciones análogas se habla de *benchmarking*, técnica que ha tenido un rápido desarrollo en los últimos años en el ámbito de la gerencia privada.

En un tercer nivel, las mediciones y evaluaciones del desempeño institucional pueden ser sometidas a una "auditoría". Esta es una opción especialmente valorada por instancias externas o superiores a la unidad evaluada, como el Congreso, dada la vulnerabilidad de estos sistemas a su manipulación por partes interesadas o por autoridades deseosas de mostrar resultados favorables. Igualmente pertinente puede resultar la auditoría de los informes sobre desempeño institucional cuando éstos son de carácter público. La experiencia a este respecto, sin embargo, es aún incipiente.

Los indicadores pueden ser también utilizados en "convenios de desempeño", en los que se establecen compromisos formales para el logro de determinados resultados o estándares. Los convenios de desempeño son el producto de la negociación y el acuerdo de dos partes, sean éstas una agencia y un órgano central o un director y sus subordinados, e involucran por lo general obligaciones mutuas. Así, mientras la institución o unidad gestora se compromete al logro de sus metas de desempeño, la contraparte puede comprometerse a medidas tales como la flexibilización de determinadas regulaciones, la renovación de contratos, el pago de incentivos o el apoyo de proyectos prioritarios para la organización. Lo anterior requiere un mayor grado de formalidad y rigurosidad en la selección de los indicadores, la especificación de las metas y la evaluación de los resultados, lo que puede demandar incluso la auditoría de los procedimientos correspondientes.

Casos particulares de convenios de desempeño son la aplicación de incentivos salariales ligados a metas y los esquemas de carta ciudadana. En el primer caso, el cumplimiento de metas predeterminadas de desempeño institucional o individual da origen al pago de beneficios especiales en la forma de bonificaciones, asignaciones o reajustes diferenciados. Aunque en teoría este tipo de mecanismos deberían generar incentivos poderosos y eficaces para a un buen desempeño, su aplicación práctica en el sector público ha resultado compleja y cuestionable. Así, mientras la incidencia real de estos incentivos sobre el comportamiento de los funcionarios ha sido puesta abiertamente en duda, su implantación ha estado sujeta a dificultades ligadas a:

- la compleja traducción de objetivos institucionales en metas operativas en el ámbito unidades e individuos;
- el nacimiento de emergencias, demandas coyunturales y otras contingencias que demandan la atención de las agencias gubernamentales sin que puedan ser incorporadas a la planificación previa;
- la falta de rigurosidad en la fijación de metas individuales¹⁶.

Todas estas razones aconsejan actuar con extrema prudencia en la aplicación de estos esquemas.

La *Carta Ciudadana*, por su parte, involucra un compromiso formal de una agencia pública con sus usuarios, a fin de mantener los estándares predeterminados en la prestación de sus servicios, proveyendo mecanismos de compensación en caso de

16 Para el análisis de una experiencia concreta de aplicación de incentivos salariales, de acuerdo al cumplimiento de metas individuales de desempeño en el sector australiano, ver Parliament of the Commonwealth of Australia (1993).

incumplimiento. Este esquema fue ampliamente aplicado desde inicios del presente decenio en Reino Unido, y luego se expandió a otros países de Europa. Cabe hacer notar que en este caso los indicadores de desempeño se expresan como estándares, esto es, como mínimos en lugar de promedios, lo que obliga a un cuidadoso estudio de la variación en la cantidad y la calidad de servicios prestados. Asimismo la aplicación de este esquema requiere un amplio conocimiento acerca de las necesidades de los usuarios de modo de que los estándares y mecanismos de compensación incidan efectivamente sobre su bienestar.

Una última forma de vincular la medición del desempeño y la gestión en el sector público es a través del "presupuesto". El presupuesto es reconocido como una de las herramientas más poderosas para incidir sobre el comportamiento de las instituciones públicas, por lo que, continuando con la tradición iniciada con la técnica de presupuestos por programas, se ha sugerido la posibilidad de desarrollar sistemas presupuestarios basados en el desempeño. Bajo un régimen de este tipo, la asignación de recursos fiscales se haría sobre la base de un compromiso por el logro de determinados resultados, sean éstos expresados como el cumplimiento de la misión institucional o el logro de metas de producción o resultado (*outcome*). Y se eliminarían las interferencias que los controles y rigideces de los sistemas presupuestarios convencionales ejercen sobre las instituciones públicas¹⁷.

Pese a los atractivos de este concepto, no existen en la actualidad sistemas de este tipo en aplicación en una escala nacional. La experiencia más cercana a un régimen de esta naturaleza son los contratos internos neozelandeses. Aunque en Estados Unidos se ha apuntado al desarrollo de un sistema ("presupuesto por desempeño"), no es claro que su Congreso esté dispuesto a eliminar las estrictas regulaciones presupuestarias impuestas sobre el Ejecutivo a través de varios decenios¹⁸.

Una de las razones que se han esgrimido para explicar el escaso avance en la aplicación de estos sistemas es el hecho de que el presupuesto sería una herramienta demasiado poderosa para vincularla a sistemas de medición del desempeño que carecen muchas veces de precisión y confiabilidad. A este respecto, se ha señalado:

"En la mayoría de los países de la OCDE los gerentes de programas (no los analistas presupuestarios) son los usuarios principales de los indicadores de desempeño. Existe preocupación en cuanto a que una excesiva confianza en los indicadores de desempeño para asignar recursos pueda generar controversia sobre la confiabilidad de los datos y disuadir a los gerentes de cooperar. Si esto ocurriera, el flujo de datos podría agotarse o la calidad podría deteriorarse."¹⁹

No obstante, la principal dificultad para ligar la asignación de recurso a la medición y evaluación del desempeño es más profunda y se vincula a la dificultad para condicionar el financiamiento de programas y agencias públicas a la eficiencia con que ésta despliegue su gestión. En efecto, el presupuesto público ha sido concebido como un mecanismo para asignar los recursos fiscales conforme a las prioridades gubernamentales y a la demanda de bienes y servicios públicos por la ciudadanía. Aunque las asignaciones

17 Osborne y Gaebler (1992) distinguen no menos de cuatro modalidades para vincular presupuesto y desempeño, las que enmarcan dentro de los conceptos de *mission-driven budget*, *outcome* y *output budgeting*, conceptos que defienden con gran fuerza a partir de su dura crítica al presupuesto federal de Estados Unidos. Al respecto, véase Osborne y Gaebler (1992: 117-124 y 161-165).

18 Joyce (1993: 11) también reporta las dificultades de agencias federales norteamericanas para vincular indicadores de desempeño con el proceso presupuestario.

19 OCDE (1995b: 55).

presupuestarias influyan el comportamiento de las instituciones gubernamentales, su mayor impacto se produce sobre los receptores de los servicios que estos administran. Así por ejemplo, resultaría del todo perjudicial que los beneficiarios de un programa estatal meritorio vieran comprometida la cobertura o magnitud de sus beneficios como producto de una sanción aplicada al servicio encargado de administrarlo. Igualmente injustificable sería la sobre oferta de un servicio público sólo porque sus administradores exhibieron un desempeño eficiente.

Por estas razones los países han preferido establecer una relación más sutil e indirecta, utilizando a los indicadores de desempeño como información útil para enriquecer la discusión presupuestaria o como condicionante de decisiones financieras en el margen.

En síntesis, los sistemas de indicadores de desempeño, sí bien han surgido como parte de un enfoque basado en una visión más pragmática y flexible sobre la asociación entre medición, evaluación y gestión, requieren un importante grado de cuidado en su desarrollo y aplicación. Ello, para desarrollar una gestión pública más económica, eficiente, efectiva y receptiva a las necesidades de los ciudadanos. El análisis conceptual y empírico sobre la materia revela, asimismo, las limitaciones de estos sistemas y advierte sobre la importancia de usar con prudencia los indicadores en la toma de decisiones gubernamentales.

Por todas estas razones, podemos concluir que, si bien el desarrollo de sistemas de monitoreo, control y evaluación del desempeño institucional sobre la base de indicadores constituye una pieza fundamental dentro de todas las experiencias más avanzadas de reforma del Estado, éstos se deben considerar sólo como un instrumento, dentro de un programa más amplio de modernizaciones. Estas permiten no sólo suplir las limitaciones de este instrumento, sino crear un clima más favorable para su introducción.

II. Indicadores de desempeño en Chile

Como hemos visto, los sistemas de indicadores del desempeño institucional se han constituido en un componente fundamental de los procesos de reforma del Estado en el mundo desarrollado. Un elemento común a estas experiencias es la búsqueda de una administración pública más comprometida con los resultados, la eficiencia y el servicio a sus usuarios.

Esta es una preocupación que también se ha hecho presente en América Latina conforme los países han superado las etapas más duras del ajuste económico. Países como Argentina, Brasil, Colombia, México y Uruguay, actualmente impulsan iniciativas inspiradas en estos principios. En el caso de Brasil, por ejemplo, las propuestas del gobierno del Presidente Cardoso apuntan a crear agencias autónomas para el desempeño de funciones ejecutivas exclusivas del Estado y la aplicación de convenios de desempeño para orientar su gestión al logro de resultados²⁰. No obstante, cabe preguntarse qué viable es aplicar instrumentos desarrollados en el mundo anglosajón a países con estados con importantes elementos preburocráticos y una mayor limitación en sus recursos financieros y profesionales. Por ello es importante examinar los avances logrados en esta materia en el caso chileno.

20 Ver, por ejemplo, Bresser Pereira (1996).

A. El sistema chileno de indicadores de desempeño

1. Puesta en marcha y desarrollo del sistema

El desarrollo de un sistema de indicadores y metas de desempeño en el sector público chileno es parte de una experiencia más vasta de modernización de la gestión pública, la cual se inició hacia fines del primer gobierno democrático y que se ha extendido a lo largo de los últimos cuatro años. Esta experiencia se fundamenta en el propósito de elevar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos mediante el desarrollo de una gestión donde la preocupación por los resultados al menos equipare la tradicional atención prestada a los procedimientos en la administración pública²¹.

Esta preocupación tiene su origen en las dificultades para la implantación de programas públicos y la ausencia de resultados apreciables en instituciones y sectores que recibieron importantes aportes de recursos durante el gobierno del Presidente Aylwin. Particularmente frustrante a este respecto resultó la experiencia del sector de la salud y, en general, de todas las iniciativas de mejoramiento de remuneraciones.

Considerando estos problemas y la urgencia de generar experiencias concretas que permitieran orientar políticas futuras en esta materia, la Dirección de Presupuestos puso en marcha, a inicios de 1993, un programa piloto de mejoramiento de la gestión en los servicios públicos. Dicho Programa fue concebido en torno a la idea de que era fundamentalmente en los servicios públicos, y no en las instituciones del ámbito central, donde se definirían los avances o los retrocesos en materia de gestión; y que pese a las restricciones legales y reglamentarias dichos servicios contaban aún con un amplio espacio para llevar a cabo iniciativas de mejoramiento de la gestión.

Sobre la base de estos principios se estructuró un programa cuyo núcleo era el desarrollo de ejercicios de planificación estratégica al interior de los servicios públicos. Dichos ejercicios buscaban lograr, con la participación de directivos, funcionarios, usuarios y colaboradores una clara identificación de la misión institucional, los principales objetivos de la gestión, sus clientes y productos principales. A partir de este análisis podrían desarrollarse proyectos específicos de mejoramiento de gestión y estructurarse un sistema de información gerencial que, sobre la base de un conjunto de indicadores, permitiera efectuar un seguimiento interno y externo de la gestión institucional, estableciendo metas y compromisos específicos de gestión. Dichas metas y compromisos podrían entonces plasmarse en convenios de desempeño que contemplaran incentivos y reconocimientos a la buena gestión. A lo largo de dicho proceso, los servicios contarían con el apoyo de la Dirección de Presupuestos (con quien se establecía un convenio) y de consultores externos especialmente contratados al efecto. Este Programa se aplicó inicialmente en cinco servicios públicos para posteriormente extenderse a otros cinco servicios dependientes del Ministerio de Hacienda. Su aplicación culminó en 1995²².

Como puede apreciarse, el Programa se basó en una concepción racionalista y secuencial de la gestión y del cambio. Ello redundó en un proceso que, por lo extenso, quedó fácilmente expuesto a los vaivenes de las autoridades sectoriales, las presiones y las

21 Esta experiencia es extensamente documentada por Marcel y Tohá (1997).

22 Estos servicios fueron el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, el Servicio Agrícola y Ganadero, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y la Dirección de Deportes y Recreación. Los servicios incorporados al programa del Ministerio de Hacienda fueron el Servicio de Impuestos Internos, la Tesorería General de la República, el Servicio Nacional de Aduanas, la Casa de Moneda de Chile y la Dirección de Aprovechamiento del Estado.

urgencias institucionales. Estas debilidades resultaron especialmente importantes al coincidir la aplicación del Programa con un cambio de gobierno.

Por estas razones, hacia fines de 1994, la Dirección de Presupuestos concluyó que el enfoque gradualista y secuencial adoptado en el Programa resultaba demasiado aislado y lento para producir un impacto significativo en el conjunto de la administración. Por ello, promovió un ejercicio más transversal, enfocado hacia la generación de indicadores de desempeño, a fin de integrarlos al proceso presupuestario. Fue así, como en el segundo semestre de 1994, con motivo de la preparación del proyecto de Ley de Presupuestos se solicitó a los servicios públicos mejor preparados identificar indicadores y metas de desempeño para el año 1995.

De los servicios públicos convocados, 26 de ellos acogieron la propuesta y presentaron poco más de 100 indicadores, los que fueron incorporados entre la información complementaria al proyecto de Ley de Presupuestos para 1995. Desde entonces, su cobertura se ha ampliado dentro del ámbito de los servicios con funciones ejecutivas de la administración central. Se han mantenido fuera de este esquema las municipalidades y los servicios asistenciales de la salud²³.

El objetivo central de esta iniciativa ha sido proporcionar un mecanismo concreto para informar acerca de los resultados de la gestión de los servicios públicos, contribuyendo de este modo a modificar la cultura institucional en dichos servicios en favor de una mayor preocupación por los resultados y, especialmente, los intereses del público usuario.

La incorporación de indicadores y metas de desempeño en la información presupuestaria en Chile no ha tenido, de este modo, el propósito de establecer una vinculación directa entre logro de metas y asignación de recursos. En su lugar, lo que se ha buscado es:

- Aprovechar el carácter comprehensivo y recurrente de la discusión presupuestaria para legitimar y difundir la preocupación por los resultados de la gestión de las instituciones públicas.
- Generar una mayor presión, tanto desde la opinión pública como desde el sistema político sobre las autoridades de los servicios públicos, para elevar la eficiencia en el uso de los recursos, introduciendo compromisos y metas factibles de ser evaluadas por los mismos actores durante el siguiente ciclo presupuestario.
- Enriquecer la discusión presupuestaria, centrada tradicionalmente en un análisis incrementalista de las asignaciones presupuestarias, orientándola hacia aspectos más fundamentales de la gestión gubernamental.

En su primera aplicación, en 1994, el sistema de indicadores de desempeño tuvo un carácter esencialmente voluntario. En efecto, en dicha oportunidad la Dirección de Presupuestos demandó indicadores a los servicios que estuvieran en condiciones de producirlos y promovió que cada institución estableciera sus metas. Salvo escasas excepciones, todas las propuestas provenientes de los servicios fueron aceptadas. Posteriormente se procedió a clasificar los indicadores en diversas categorías conceptuales, previo a su presentación al Congreso. Una vez instalado el sistema y conforme éste ha ido ganando en legitimidad y experiencia, se ha elevado la rigurosidad y las exigencias acerca de los indicadores, a fin de asegurar su pertinencia y representatividad.

23 El sector de la salud ha desarrollado su propio esquema, dentro del marco de un sistema de convenios de desempeño entre el nivel central del Ministerio y los servicios de salud.

Parte del proceso de perfeccionamiento técnico del sistema de iniciadores se ha orientado a establecer una clara distinción conceptual entre diversos tipos de indicadores según los aspectos de la gestión institucional que estos reflejan. Para este efecto, siguiendo la experiencia internacional, los indicadores se han tipificado de acuerdo a las cuatro dimensiones de desempeño analizadas en la sección anterior: economía, eficiencia, efectividad y calidad de servicio. En el cuadro 1 se presentan algunos ejemplos concretos de los indicadores elaborados en cada una de estas dimensiones.

CUADRO 1

Ejemplos de indicadores de desempeño en Chile

A. ECONOMÍA	
1. Instituto de Desarrollo Agropecuario	Porcentaje de recuperación de créditos de corto plazo.
2. Comisión Chilena de Energía Nuclear	Cobranza/Facturación.
3. Comisión Chilena de Energía Nuclear	Ingresos propios/Ingresos totales.
4. Servicio de la Vivienda y Urbanismo (Serviu)	Aporte de beneficiarios al financiamiento de viviendas Serviu/Inversión.
5. Parque Metropolitano	Ingresos de operación/Gastos de operación.
B. EFICIENCIA	
1. Superintendencia de Isapres	Número de fiscalizadores a Isapres/Número de fiscalizadores.
2. Superintendencia de Electricidad y Combustibles	Inspecciones promedio por inspector.
3. Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec)	Personal soporte/Personal Campo.
4. Programa de Certificación Hortofrutícola (SAG)	Cajas inspeccionadas/Jornadas Hombre.
5. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence).	Gastos Administrativos Programa Becas/Total becas otorgadas.
C. EFECTIVIDAD	
1. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence)	Porcentaje de deserción en cursos de Capacitación.
2. Servicio Nacional de Turismo	Establecimientos hoteleros clasificados/Total de establecimientos.
3. Servicio Nacional del Consumidor (Sernac)	Reclamos recibidos/Reclamos solucionados.
4. Corporación Nacional Forestal (Cona)	Superficie media afectada (hectáreas) por incendios forestales.
5. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Programa de Alimentación Escolar	Raciones servidas diarias/Raciones asignadas diarias.
D. CALIDAD DE SERVICIO	
1. Instituto de Normalización Previsional (INP)	Tiempo promedio de tramitación de beneficios a activos del S.S.S.
2. Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap)	Días promedio de tramitación de créditos.
3. Servicio de Registro Civil	Número de personas atendidas en lugares apartados (Oficina Móvil).
4. Ministerio de Obras Públicas (MOP), Dirección de Vialidad	Tiempo promedio de espera en peaje en días <i>peak</i> .
5. Servicio de impuestos Internos (SI)	Calidad de atención a usuarios, encuesta.

Fuente: Dirección de Presupuestos (1996b).

CUADRO 2

Indicadores agregados de productividad en gobierno central 1989-1996

	1995	1996	1997
Servicios	26	49	67
Indicadores	107	197	291
Según tipo de indicadores			
- Economía	4	16	34
- Eficiencia	16	37	80
- Efectividad	76	80	100
- Calidad de servicio	11	64	77
Según sectores			
- Económico	66	72	117
- Social	29	93	110
- Infraestructura	8	17	33
- Administración general	4	15	31

Como puede apreciarse en el cuadro 2, entre 1995 y 1997 se ha producido un importante incremento tanto en el número de instituciones incorporadas al sistema de indicadores como en el número de los mismos²⁴. Es así como en el primer caso, el número de servicios incorporados se ha elevado desde 26 a 67. Esta última cifra representa alrededor de un 80 por ciento del total de servicios públicos factibles de ser integrados en el sistema²⁵. Por su parte, el número de indicadores prácticamente se ha triplicado, pasando de 107, en 1995, a 291 en 1997.

Es importante notar que en este proceso se ha producido una importante diversificación del sistema. Así, mientras en 1995 gran parte de los indicadores se concentraban en instituciones del sector económico, en 1997 los indicadores pertenecientes a instituciones del ámbito social prácticamente equiparan a los primeros. También se aprecia un importante incremento de indicadores en instituciones de los sectores de infraestructura y administración general.

La diversificación de los indicadores también se aprecia respecto de las dimensiones de la gestión que éstos representan. En 1995 las tres cuartas partes de los indicadores se referían a efectividad, que es indudablemente la dimensión del desempeño más fácil de medir, pero que no reflejan el costo de producir los bienes y servicios públicos ni la satisfacción de los usuarios. En 1997, en cambio, los indicadores en esta categoría superan un tercio del total, apreciándose una sustancial expansión en cada una de las restantes categorías. Particularmente destacable es, a este respecto, la progresiva incorporación de indicadores de calidad de servicio medida directamente por encuestas a los usuarios. Como veremos más adelante, este

24. Los años de referencia corresponden aquí a los del período para el cual se fijan las metas. Como se ha indicado, sin embargo, la selección de los indicadores y la fijación de las metas se efectúa durante el proceso presupuestario que se desarrolla el año anterior. De esta manera, debe recordarse que cuando se hace referencia a los indicadores de 1995, éstos fueron seleccionados en 1994 y así sucesivamente.

25. Se considera como integrantes potenciales del sistema de indicadores a los servicios con funciones esencialmente ejecutivas cuyo *output* tiene una dimensión cuantitativa dominante. Se excluye por tanto de este grupo a las instituciones con funciones esencialmente políticas, como las subsecretarías o cuyos *outputs* son principalmente cualitativos, como las instituciones reguladoras.

desarrollo ha abierto las puertas a nuevas estrategias para ligar el desempeño institucional a los derechos e intereses de los usuarios.

La expansión en la cobertura y la diversificación de los indicadores de desempeño ha coexistido con un incremento en las exigencias de calidad sobre el sistema y con una mayor coordinación con el sistema presupuestario. En efecto, durante los primeros dos años las propuestas de indicadores y metas (por parte de los servicios públicos) se producían en las etapas finales del proceso de preparación del proyecto de ley de presupuestos al interior del Ejecutivo. Ello limitaba la capacidad de hacer una selección crítica de los mismos y de verificar que las metas involucraran un verdadero desafío para las instituciones. A partir de 1996 este proceso se fraccionó y adelantó en el tiempo a fin de lograr un sistema más exigente. De este modo, la proposición y la selección de los indicadores se produce al inicio del proceso interno de preparación del presupuesto (junio) y la fijación de las metas al término del mismo (agosto). En su primer año de aplicación, este nuevo calendario le permitió a la Dirección de Presupuestos efectuar una selección más rigurosa de los indicadores, rechazando u observando un número importante de los propuestos inicialmente por los servicios públicos.

2. Integración al ciclo presupuestario

Los indicadores y las metas de desempeño son enviadas al Congreso Nacional como parte de los anexos con información que acompañan al proyecto de ley de presupuestos de cada año²⁶. Esta información es presentada y discutida fundamentalmente en las subcomisiones de presupuestos. Estos anexos incluyen, además de los indicadores de desempeño, información sobre personal, sobre gastos determinados por ley y series históricas de ingresos y gastos efectivos de acuerdo a la misma desagregación del proyecto de presupuesto en discusión. Todo ello conforma un voluminoso conjunto de información que debe ser procesado por las referidas subcomisiones en un plazo no superior a los 30 días.

La información acerca de los indicadores y las metas de desempeño es enviada en un formato donde se presentan la misión y los principales objetivos del servicio. La información para los diversos indicadores incluye las metas para el período anterior y los valores alcanzados por los indicadores en el período correspondiente y las metas para el año entrante. Se ha intentado que las metas sean de carácter semestral, lo cual se ha logrado en más de la mitad de los casos. Si se considera que los indicadores con metas anuales, cuyo avance es reportado semestralmente, esta proporción se eleva hasta el 75 por ciento. Esto permite que los congresistas cuenten, en el momento de la discusión presupuestaria, con información del cumplimiento de metas en el primer semestre del año o avances de metas anuales a la misma fecha, en la gran mayoría de los casos.

La discusión de los presupuestos en las subcomisiones cuenta con la participación de los ministros, subsecretarios y directores de servicios involucrados, asimismo con los correspondientes analistas de la Dirección de Presupuestos. Todos ellos son normalmente

26 En Chile la discusión del proyecto de Ley de Presupuestos en el Congreso se efectúa a través de una comisión especial compuesta por igual número de senadores y diputados pertenecientes fundamentalmente a las comisiones de hacienda de ambas cámaras, con un total de 26 miembros. Dicha comisión se divide inicialmente en cinco subcomisiones especializadas en las diferentes partidas (ministerios). Los informes de las subcomisiones son remitidos a la comisión especial que emite el informe definitivo que es posteriormente votado por la Cámara de Diputados y por el Senado. Este procedimiento determina que sea en las subcomisiones de presupuestos donde se efectúa la discusión más acuciosa de las asignaciones presupuestarias.

interrogados respecto de la ejecución del presupuesto anterior, el contenido de las propuestas del Ejecutivo, la justificación de las asignaciones solicitadas y, en general, cualquier materia relacionada con su gestión institucional en que la que esté comprometidos recursos públicos. Este es, evidentemente, el ejercicio más comprehensivo de análisis del desempeño institucional y el momento de mayor receptividad de las autoridades a las demandas del Congreso. Por la misma razón constituye el momento más propicio para una discusión acerca de los resultados de la gestión de las instituciones y la generación de compromisos para el año entrante, discusión que ha sido bienvenida por los parlamentarios. No obstante, la utilización de esta información durante la discusión presupuestaria ha resultado hasta ahora muy variable y, en algunos casos, claramente insuficiente. Dos razones principales explican lo anterior: por un lado, la celeridad con la que el propio Ejecutivo ha concretado el proceso de preparación de la información sobre indicadores y metas, lo que en algunos casos ha determinado atrasos en la entrega de dicha información al Congreso; por otro, el escaso tiempo con que cuentan las subcomisiones presupuestarias para llevar a cabo su labor. Dado que la tarea fundamental consiste, en este caso, en aprobar un gran número de asignaciones presupuestarias, al momento de agotarse el tiempo disponible la discusión sobre metas de desempeño debe quedar relegada, inevitablemente, a un plano secundario.

Dadas estas dificultades, y manteniéndose el interés de los congresistas por efectuar una discusión sustantiva acerca de la gestión de los servicios públicos, durante la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos para 1997 se acordó un nuevo procedimiento que permitirá facilitar este proceso. Es así como a partir de dicho año la información sobre cumplimiento de metas se enviará al Congreso Nacional con anterioridad al inicio de la discusión presupuestaria.

3. Seguimiento y evaluación

El monitoreo de los indicadores es efectuado por los propios servicios involucrados e informado a la Dirección de Presupuestos, efectuándose un análisis conjunto de los resultados. Este análisis permite no sólo evaluar el desempeño del servicio en el período, sino también detectar inconsistencias o errores en los indicadores, lo que permite ir perfeccionando el sistema. La información así procesada es entregada al Congreso en las modalidades descritas anteriormente.

Como es evidente, este es un sistema altamente dependiente de la capacidad técnica, la autoexigencia y la honestidad de los servicios públicos. En principio nada impide que, dentro de ciertos márgenes, un servicio público se imponga metas débiles, manipule los resultados, culpe del incumplimiento de las metas a la mala calidad de los indicadores o reemplace aquellos que resulten más exigentes alegando razones técnicas. Pese a ello, la experiencia ha demostrado que, al menos en los primeros años de aplicación, los servicios públicos han tomado esta tarea con gran honestidad, seriedad y profesionalismo. Prueba de ello es que en las primeras dos mediciones efectuadas, los servicios informaron que las metas fijadas no se alcanzaron en cerca de la cuarta parte de los casos. El análisis pormenorizado de estos resultados permitió identificar aquellos casos en que se habían fijado metas demasiado bajas, elevándose en el ciclo siguiente, o el de metas construidas sobre información de mala calidad, en cuyo caso se mejoraron los sistemas de información o bien se reformularon los indicadores.

En todo caso, como parte del esfuerzo por mejorar y elevar los niveles de exigencia del sistema se ha programado, para 1997, la realización de auditorías selectivas a las bases de datos que generan los indicadores, compromiso que se incorporó en los acuerdos con el Congreso ya citados.

La difusión de los indicadores y las metas de desempeño ha sido hasta ahora limitada. Si bien al entregarse al Congreso, éstos han pasado a tener el carácter de información pública, su difusión se ha limitado a la entrega de antecedentes generales a través de conferencias de prensa o entrevistas a las autoridades. Dicha información no sólo ha sido insuficiente para difundir el contenido específico del sistema de indicadores sino que tampoco ha logrado despejar la confusión entre las metas cuantitativas aquí establecidas y los sistemas de metas ministeriales y compromisos de modernización coordinados por otras instancias gubernamentales.

La obligación impuesta a los servicios públicos en la última Ley de Presupuestos en cuanto a elaborar informes anuales de gestión, a partir de 1997, permitirá resolver en buena medida estos problemas. Dichos informes deberán contener, entre otras materias, una cuenta de los compromisos de gestión asumidos por la institución y su cumplimiento efectivo, incluyéndose entre dichos compromisos las metas de desempeño establecidas en el proceso presupuestario. En estas circunstancias, será responsabilidad de los servicios públicos establecer e informar dichos compromisos en una forma articulada y jerarquizada, sobre la base de su misión y objetivos institucionales. Dichos informes fueron concebidos como un instrumento público, por lo que, además, deberán estar disponibles para las instituciones fiscalizadoras, la prensa y el público en general.

III. Balance preliminar de la experiencia

La experiencia chilena en la aplicación de indicadores de desempeño en las instituciones públicas es aún reciente y ha tenido un desarrollo premeditadamente experimental, por lo que en este momento no puede ser sino preliminar.

Dicho balance debe considerar necesariamente lo que han sido los objetivos de esta experiencia. Como se ha indicado más arriba, la construcción de un sistema de indicadores y metas de desempeño se inscribe dentro del objetivo de desarrollar una cultura organizacional orientada a los resultados en la administración pública chilena en un proceso gradual y acumulativo. Dicho proceso contempla diversas iniciativas y reformas parciales articuladas en torno a este objetivo central de modo de producir efectos estables y duraderos sobre la eficiencia de la gestión de las instituciones públicas. En estas circunstancias, el sistema de indicadores y metas de desempeño es un instrumento más dentro de un programa más amplio de iniciativas y reformas.

A. Avances logrados

Pueden identificarse cuatro perspectivas desde las cuales es posible calificar esta la experiencia como positiva.

1. Implantación

El diseño y construcción de un sistema de indicadores y metas de desempeño al interior de la administración pública representa un desafío técnico, político y organizacional importante. Crucial a este respecto es lograr el compromiso y colaboración de instituciones públicas que por décadas han estado acostumbrados a una fiscalización administrativa formalista, a un control económico centrado en sus insumos y, en muchos casos, a la impunidad con relación al logro de resultados.

Como he indicado, el sistema chileno de indicadores y metas de desempeño ha experimentado no sólo un crecimiento en la cobertura y diversificación de los indicadores, sino también un mejoramiento en la calidad de los mismos y en los procedimientos para

su más efectiva utilización. En cerca de un 75 por ciento de los casos las metas de desempeño se han alcanzado o superado.

De esta manera, al cabo de tres años de aplicación, el sistema de indicadores y metas de desempeño constituye una experiencia consolidada y legitimada al interior de la administración pública chilena, que le permite a la Dirección de Presupuestos elevar gradualmente los grados de exigencia hacia el sistema.

Este resultado es especialmente notable considerando que la experiencia chilena ha estado caracterizada por un alto grado de espontaneidad. En efecto, en contraste con programas (como el que se encuentra en desarrollo en Estados Unidos), basados en una cuidadosa planificación de cada uno de los pasos para la instauración del sistema y la imposición de una serie de condiciones previas a la estructuración de sistemas de indicadores, en el caso chileno el proceso se inicia con una demanda hacia las instituciones públicas para que éstas propongan indicadores de desempeño de acuerdo a sus propias posibilidades y motivaciones y establezcan metas, sin que su cumplimiento aparezca condicionado a otras decisiones. La razón para dicho enfoque no radica en una menor rigurosidad técnica, sino en que las autoridades prefirieron obtener una rápida instalación y aceptación del sistema, para posteriormente elevar sus exigencias técnicas y formalidad.

El éxito alcanzado en el cumplimiento de estos objetivos se ha debido fundamentalmente a la colaboración de los servicios públicos en este esfuerzo. Este fenómeno puede explicarse sobre la base de cuatro factores. En primer lugar, porque la voluntariedad con que se inició el sistema generó un espacio de confianza mayor al que es habitual en la relación entre el nivel central del gobierno, particularmente el Ministerio de Hacienda, y los ministerios y servicios de carácter sectorial. En segundo lugar, porque la coordinación de este proceso por parte de una autoridad legitimada e influyente como la Dirección de Presupuestos y su vinculación a un ejercicio regular y riguroso como la elaboración del presupuesto le dieron la formalidad necesaria como para que la tarea fuera asumida con la seriedad requerida por las instituciones. En tercer lugar, porque el clima general de creciente exigencia sobre la eficiencia de las instituciones públicas en una economía más abierta y competitiva permitió legitimar la demanda por mayor transparencia y eficiencia en el funcionamiento de los servicios. El cuarto y más importante factor se refiere al carácter público del sistema. El Estado chileno se ha caracterizado históricamente por su falta de apertura hacia la ciudadanía y el secreto que se impone sobre gran parte de la información que maneja. Puede argumentarse, a partir de esta experiencia, que el principal incentivo para el mejoramiento de la gestión de los servicios públicos que proviene del sistema de indicadores es precisamente el riesgo de ver expuestas públicamente las falencias de su desempeño así como la oportunidad para mostrar los éxitos de su gestión, tras un período en que el sector público había sido sometido a una campaña sistemática de desprestigio.

2. Cambios en la cultura organizacional y desarrollo del proceso de modernización

Así como el sistema de indicadores y metas de desempeño fue en buena medida el producto del programa piloto de mejoramiento de la gestión en servicios públicos de los años 1993 y 1995, de sus preocupaciones, limitaciones o insuficiencias han surgido nuevas iniciativas que apuntan a profundizar y consolidar el proceso de modernización en marcha.

Entre estas iniciativas cabe destacar cuatro que resultan de particular relevancia para la proyección del programa modernizador. La primera se refiere a la obligación hacia todos los servicios públicos de publicar un informe anual sobre su

gestión institucional. Como señale anteriormente, a partir de 1997 los servicios públicos deberán elaborar anualmente un informe que incluya un balance de su ejecución presupuestaria y una cuenta de los resultados de su gestión operativa y económica del año precedente, incluyendo el cumplimiento de objetivos, tareas y metas a que se hayan comprometido o que se les hayan fijado. El objetivo de este informe es ordenar y sistematizar la información respecto del cumplimiento de los compromisos que los servicios contraen a través de mecanismos como las metas ministeriales, los indicadores de desempeño y los compromisos de modernización, dándole un carácter público al cumplimiento de dichos compromisos.

En segundo lugar, se ha concordado poner en marcha, a partir de 1997, un sistema de evaluación del impacto de los programas sociales, de fomento productivo y desarrollo institucional. El compromiso a este respecto es que cada uno de estos programas sea objeto de una evaluación en el curso de los próximos cuatro años. Para efectuar las evaluaciones se constituirá un panel de expertos independientes en el que no podrán participar funcionarios de los servicios encargados de la ejecución del programa respectivo. Estos paneles tendrán facultades para requerir información, efectuar entrevistas y encargar estudios externos cuando ello sea necesario. Los resultados de las evaluaciones serán informados a las autoridades ministeriales, al nivel central del Ejecutivo y al Congreso.

En tercer lugar, algunos servicios han comenzado a adecuar los indicadores de desempeño con el objeto de establecer estándares de calidad en favor de sus usuarios. Así por ejemplo, desde mediados de 1997 el Servicio de Impuestos Internos (SII) garantiza a los contribuyentes un plazo máximo de espera de 30 minutos en los trámites más habituales que éstos deben realizar en el servicio la iniciación de actividades y el timbraje de boletas y facturas. De no cumplir con dichos plazos, el SII se compromete a llevar los documentos correspondientes al domicilio del contribuyente. Iniciativas similares están siendo estudiadas por el Fondo Nacional de Salud y el Servicio Nacional de Aduanas.

En cuarto lugar, en algunos servicios se ha puesto tentativamente en marcha un sistema de incentivos por desempeño colectivo asociado al cumplimiento de metas institucionales. Con el objeto de prever posibles distorsiones se ha fijado un margen máximo del 10 por ciento de la remuneración para este beneficio, el que será pagado separadamente de las remuneraciones regulares y aplicado de manera escalonada en el tiempo, en tanto que las metas de desempeño serán acordadas por las autoridades correspondientes con el Ministerio de Hacienda. Las instituciones que participarán inicialmente en este sistema serán el Servicio de Aduanas y el Ministerio de Obras Públicas.

Estas cuatro iniciativas son el producto de la percepción de las autoridades y parlamentarios de las limitaciones del sistema de indicadores. Por un lado se da cuenta de la necesidad de darle un carácter cada vez más público a la información sobre el desempeño de los organismos públicos; por otro, se reconoce la necesidad de complementar el monitoreo de la evolución en el desempeño institucional por ejercicios más completos y sistemáticos de evaluación de impacto; en tercer lugar, se reconocen las limitaciones de los compromisos indirectos con el público y de los promedios como garantía de servicio, y, finalmente, se busca traducir los avances en el cumplimiento de metas de gestión en beneficios tangibles para los funcionarios.

3. Incremento en la eficiencia global de la administración pública chilena

Si bien las realidades de la contabilidad pública y las relaciones financieras del Estado con el resto de la economía hacen metodológicamente imposible contar con un indicador global de productividad en el sector público, existen una serie de indicadores parciales que muestran avances importantes entre los años 1990 y 1996. Ver cuadro 3.

CUADRO 3

Indicadores agregados de productividad en gobierno central 1989-96

	Gastos en personal y en bienes y servicios de consumo y para producción como porcentaje del gasto total sin servicio de deuda		Gasto total sin servicio deuda y sin gasto en personal por funcionario	Dotación efectiva de personal como porcentaje de población nacional ocupada	Variación anual de dotación de personal (a) como porcentaje
	Total gobierno	Excluido salud	Millones de pesos 1996		
1989	28.1	24.1	28.2	2.5	
1990	29.3	25.0	25.6	2.6	3.8
1991	29.3	24.7	26.8	2.7	3.0
1992	28.4	23.9	29.6	2.7	2.3
1993	28.5	23.5	31.2	2.6	1.1
1994	28.5	23.3	32.2	2.6	1.8
1995	28.7	23.1	33.5	2.6	1.1
1996 Proyección	27.5	22.2	37.6	2.5	0.5

Fuente: elaborado sobre la base de estadísticas de la Dirección de Presupuestos.

(a) Corresponde a la variación porcentual de la dotación de personal neta de regularizaciones.

Un primer indicador a este respecto lo constituye la evolución de los gastos operacionales del sector público. Entre 1990 y 1996 dichos gastos han crecido a un ritmo sustancialmente inferior al crecimiento de la economía y del gasto público total, pese a la importante recuperación experimentada por las remuneraciones reales de los funcionarios públicos durante este período. Es así como la suma de los gastos en personal y en bienes y servicios de consumo se ha reducido de un 29,3 por ciento de los recursos comprometidos en el financiamiento de programas públicos a un 27,5 por ciento en 1996.

Esta reducción en el peso relativo de los gastos operacionales del Estado se debe fundamentalmente al estricto control ejercido sobre el empleo público. Es así como entre 1990 y 1996 la dotación total de funcionarios públicos creció a una tasa neta promedio del 1,9 por ciento anual, cifra inferior a la expansión del empleo total en la economía, la que alcanzó a un 2,4 por ciento anual en el mismo período. El 71 por ciento de los empleos públicos creados en este período se concentraron en los hospitales, cárceles y jardines infantiles. Para el resto de las instituciones públicas las dotaciones de personal se han mantenido prácticamente congeladas.

De este modo, entre 1990 y 1996 los recursos movizados por el sector público en programas y políticas en favor de la población se elevaron sustancialmente con relación al número de funcionarios. Como puede apreciarse en el cuadro 3, los gastos del gobierno central son distintos de los gastos en personal y del servicio de la deuda: si en 1990 alcanzaban a los 25,6 millones de pesos por funcionario, en 1996 sumaron 37,6 millones de pesos.

Si bien los avances anteriores pueden atribuirse principalmente al control sobre la expansión del empleo público, debe reconocerse que dicho control se ha facilitado en los últimos años por la presión que se ha dejado sentir sobre los servicios públicos para elevar su productividad. La existencia de un sistema de indicadores de desempeño ha expresado dicha productividad en medidas tangibles, las que cada vez más son exigidas por los congresistas y la opinión pública.

De esta manera, los indicadores agregados recién comentados se complementan con numerosos indicadores específicos de avances en la gestión de los servicios públicos, tales como reducción del tiempo de espera en el cálculo de pensiones y beneficios sociales, reducción de los gastos administrativos por prestaciones, incremento en la recuperación de préstamos y en la eficacia de acciones de cobranza, cobertura territorial de servicios esenciales y satisfacción de los usuarios. Gran parte de estos resultados se conocen justamente por la operación del sistema de indicadores y metas de desempeño.

B. Limitaciones y desafíos

Pese a sus avances, el desarrollo del sistema de indicadores y metas de desempeño en Chile presenta limitaciones, riesgos y desafíos futuros que podemos situar en los ámbitos del perfeccionamiento técnico, de la utilización de los indicadores y de sus consecuencias en el campo político-institucional.

En lo que se refiere a las exigencias y limitaciones técnicas del sistema, resulta indudable que ningún sistema de indicadores es capaz de reflejar íntegramente la gestión de organizaciones complejas con multiplicidad de objetivos (como los servicios públicos), por lo que no debería ser ésta la meta del sistema chileno. El mayor riesgo en este sentido parece ser el inverso: multiplicar el número de indicadores hasta un punto en que se haga cada vez más difícil articular, sobre la base de ellos, una visión global de la gestión institucional. Los riesgos prácticos a este respecto van desde la generación de indicadores espurios a la excesiva densificación y rotación de éstos. En ambos casos se compromete el sentido mismo del sistema: proporcionar una visión sintética sobre la evolución del desempeño de una organización y orientar su gestión hacia el logro de mayor eficiencia y eficacia.

En estas circunstancias, resulta imprescindible apuntar a una creciente estabilización del sistema en torno a un conjunto reducido de indicadores, seleccionados en función de su pertinencia. En particular, el límite del sistema en el mediano plazo debe estar dado por un conjunto de no más de dos a tres indicadores para cada dimensión del desempeño institucional, basados en sistemas de información estables y seguros. Si esta es la meta, la actual cobertura del sistema aparece aún muy limitada pues se situaría en torno a un 40 por ciento de su potencial.

Para cumplir con este objetivo, es importante insistir acerca de la necesidad de que la selección de indicadores se apoye en ejercicios de planificación estratégica llevados a cabo al interior de los servicios. Algunas experiencias puntuales indican, sin embargo, que estos ejercicios no siempre se han desarrollado con la rigurosidad necesaria. Es así como algunas instituciones han recurrido a ellos de manera repetitiva, modificando definiciones, como la de misión institucional, que deberían caracterizarse precisamente por su estabilidad en el tiempo. La única protección admisible para este riesgo en el marco de un sistema descentralizado y semi voluntario como el chileno parece ser el elevar las exigencias sobre la calidad de los indicadores y capacitar al personal directivo de las instituciones para un manejo más profesionalizado de estos instrumentos.

La Dirección de Presupuestos puede colaborar en el esfuerzo por ampliar la cobertura del sistema de indicadores de un modo más proactivo que hasta ahora. Así, resulta viable que, desde su propia especificidad, ésta desarrolle indicadores de gestión financiera que puedan ser adoptados por la generalidad de los servicios. Especialmente relevante a este respecto resultan los avances que puedan lograrse en el desarrollo de indicadores de cumplimiento presupuestario y mediciones de los costos de administración y de los costos de capital²⁷. Del mismo modo, dicha institución, como responsable técnica del sistema, debe promover talleres, seminarios y cursos de capacitación que no sólo permitan calificar a los directivos y profesionales responsables de estos sistemas sino generar una fertilización cruzada entre las instituciones ya involucradas en este esfuerzo.

En segundo lugar, subsiste un conjunto de preguntas que no se han resuelto respecto de la utilización de los indicadores de desempeño, área en la que parecen residir los mayores desafíos para el desarrollo futuro del sistema chileno. Como he señalado, la principal influencia que la existencia de estos indicadores ha ejercido sobre la gestión de las instituciones aparece vinculada al carácter público de la información y a su exposición en un proceso como el presupuestario en el cual éstas son sometidas a la evaluación y las demandas del Congreso. Resulta dudoso, sin embargo, que este factor sea suficiente para mantener el *momentum* alcanzado, lo que obliga a enfrentar el tema de cómo vincular la evaluación del desempeño institucional con las dimensiones más "duras" de la gestión, como la asignación de recursos y la administración de personal.

En lo que se refiere a la asignación de recursos, la discusión de la sección anterior ha expuesto claramente las razones por las que parece inconveniente establecer una vinculación directa entre asignaciones presupuestarias para programas sustantivos de la gestión de un servicio e indicadores de desempeño. En lugar de esta asociación más bien mecánica, sin embargo, existen otros mecanismos más sutiles que pueden resultar tanto o más eficaces para lograr el mismo propósito. Así por ejemplo, es posible que el cumplimiento de metas se vincule al financiamiento de proyectos institucionales (por ejemplo, mejoramiento de las condiciones de trabajo) que, aunque pequeños en el contexto de las asignaciones presupuestarias globales, resulten de especial interés para la dirección o los funcionarios de una institución. Del mismo modo resulta concebible ligar al desempeño institucional una flexibilización selectiva de las normas sobre administración financiera que no comprometan el respeto de las restricciones presupuestarias globales. Entre las normas que podrían ser los objetivos de tal flexibilización se cuentan la exigencia de visaciones o controles previos de Hacienda para determinadas operaciones, la reasignación de recursos entre ítems presupuestarios y el traspaso de recursos entre distintos ejercicios presupuestarios.

Estas alternativas, que pueden expresarse en la forma de convenios de desempeño, involucran un gran desafío para la autoridad presupuestaria que ha asumido hasta ahora la coordinación y supervisión técnica del sistema. Ello, porque involucran la renuncia a mecanismos de control del gasto que no sólo se han aplicado por muchos años, sino que en la experiencia chilena han resultado eficaces para el logro de los objetivos de la política

27 Cabe recordar que prácticamente todos los países que han registrado mayores avances en sus procesos de modernización del Estado han comenzado a aplicar prácticas de contabilidad patrimonial en el sector público, a fin de medir de manera más apropiada los costos reales incurridos por el Estado en la producción de bienes y servicios públicos. Al respecto véase, por ejemplo, OCDE (1995).

fiscal. La experiencia de los países que han registrado mayores avances en esta materia es, sin embargo, tranquilizadora. Aunque la simplificación de los controles presupuestarios y la devolución de responsabilidades sobre la gestión financiera han sido un fenómeno común a la mayoría de estas experiencias, en ninguno de estos casos dichas medidas parecen haber generado un debilitamiento de la disciplina fiscal. La razón para ello parece encontrarse en la importancia de acompañar estas flexibilizaciones en beneficio de las agencias y servicios descentralizados con un fortalecimiento del control y compromiso con sus resultados y un fortalecimiento de la disciplina fiscal en el nivel central del gobierno.

En materia de remuneraciones, por otra parte, se aprecia en Chile una expresa demanda de los funcionarios por canalizar los incentivos por desempeño hacia un esquema de estímulos por desempeño colectivo basados en el logro de metas institucionales o grupales. Tal demanda ha surgido como reacción a la creación de incentivos por desempeño individual basados en cuotas preestablecidas de funcionarios seleccionados sobre la base del sistema de calificaciones, los que, de acuerdo a los dirigentes sindicales, fomentan la competencia y rivalidad al interior de la administración pública. Sin perjuicio de que una demanda de esta naturaleza representa un notable avance respecto de la época en que las reivindicaciones salariales se limitaban a la presión por mejoramientos generales o basados en la antigüedad, es evidente que la implantación de esquemas de esta naturaleza encierra graves riesgos, ilustrados por la experiencia internacional en la materia, comentada más arriba. En efecto, para que un sistema de estas características rinda un real provecho son necesarias dos condiciones: primero, que el sistema se base en indicadores pertinentes para el cumplimiento de la misión institucional y no sesguen artificialmente su desempeño; y segundo, que las metas sean realmente exigentes, de modo que los incentivos no se transformen en un mecanismo encubierto de aumento general de rentas. Estas dos condiciones han probado ser difíciles de lograr en la experiencia internacional.

Lo anterior no impide, sin embargo, que se efectúen intentos por impulsar iniciativas de esta naturaleza como complemento de los esquemas de incentivos individuales, en tanto los beneficios asuman magnitudes acotadas y moderadas y sean percibidos como transitorios por parte de los funcionarios. Una introducción gradual y prudente de estos mecanismos, como la seguida hasta ahora en Chile, parece ser la estrategia más apropiada para avanzar en esta materia.

En el ámbito político-institucional el proceso de modernización del Estado en Chile enfrenta aún numerosas interrogantes, y con él lo hace también el sistema de indicadores de desempeño. El principal riesgo en este campo reside en la evidente contraposición entre la lógica de este proceso, la cultura organizacional del sector público chileno y la dinámica del sistema político. Características de este entorno son la fuerte influencia de la cultura administrativa tradicional, la presencia de poderosos intereses corporativos de los funcionarios, un régimen político marcadamente presidencialista, una prolongada disputa ideológica sobre el tamaño del Estado y el recurso creciente a las denuncias de corrupción e ineficiencia como arma política.

Si el proceso de modernización del Estado en Chile se orienta hacia una preocupación por los resultados, incorporando diversos mecanismos de medición y evaluación del desempeño, es evidente que en muchos casos los resultados de estas evaluaciones serán negativos para programas e instituciones gubernamentales. ¿Cuál será entonces la reacción de funcionarios, directivos, autoridades y dirigentes políticos? Una respuesta hostil de los funcionarios, una restricción de la información por parte de las autoridades políticas o una manipulación oportunista de la oposición significarían no sólo el término del programa de reformas, sino una completa involución del proceso de modernización del Estado.

La experiencia de diversos países indica que la mejor manera de asegurar las condiciones políticas necesarias para el éxito de un programa de reforma del Estado es construyendo un amplio consenso político no sólo respecto de la urgencia de ésta, sino de sus prioridades e instrumentos. No en vano en todas las experiencias más avanzadas la modernización del Estado es considerada como un tema suprapartidario. Si bien en Chile existen signos positivos al respecto, es evidente que la construcción de tales consensos aún está incompleta. El sistema político no parece reconocer con claridad la existencia de enfoques y perspectivas contrapuestas en la reforma del Estado, incurriendo en abiertas contradicciones en la discusión legislativa. De este modo, los mismos congresistas que propugnan el traspaso de todos los funcionarios a un sistema de contratos privados se han opuesto a la aplicación de un régimen de funciones críticas entre el personal directivo y profesional por considerar que entrega demasiada discrecionalidad a las autoridades.

Dos elementos pueden ayudar al gobierno a lograr condiciones más favorables para su programa de modernización del Estado. Por una parte, es importante mantener una actitud prudente en la introducción de los nuevos instrumentos y prácticas de gestión. Ello involucra no sólo gradualismo en su implantación, sino equilibrar la introducción de sistemas de medición y evaluación del desempeño con las herramientas necesarias para que las instituciones públicas puedan mejorar su gestión. Y por otra, el gobierno debe ser capaz de convocar a diversos sectores para la generación de mayores consensos en torno al proceso de modernización del Estado. Una iniciativa similar debe adoptarse en el plano político. Un elemento fundamental para que estos esfuerzos tengan éxito es lograr que cada uno de los actores involucrados vea en el proceso de modernización una oportunidad y no una interferencia para la materialización de sus propias prioridades e intereses. Para lograr este propósito en el plano político resulta indispensable separar el tema de la modernización de la discusión sobre el tamaño y funciones del Estado, convenciendo a los diversos sectores de que un Estado más eficiente puede facilitar tanto la aplicación de decisiones que tienden a ampliar las funciones de éste como a reducirlas.

Estos desafíos tienen, también, implicancias sobre el contenido mismo del programa de modernización del Estado. Dos de ellos merecen destacarse. El primero es que el pleno despliegue de los beneficios de la medición y evaluación del desempeño requiere establecer una mayor distancia entre gobierno y administración, ejerciendo el primero una supervigilancia sobre la segunda. Las experiencias internacionales indican que ello se facilita cuando se profesionaliza "despolitiza" la gestión de las agencias ejecutivas del Estado. Un primer paso que puede adoptarse en esta dirección en Chile es reducir el rango de cargos de confianza política e imponer en los estamentos directivos de las instituciones un régimen laboral que combine el profesionalismo, competitividad y la flexibilidad. Una convergencia de los esquemas de concurso y de funciones críticas, actualmente en discusión en Chile, puede ser la respuesta más adecuada a este requerimiento.

El segundo desafío, una mejor integración de la medición y evaluación del desempeño en el sistema presupuestario ofrece una oportunidad para adecuar la discusión legislativa del mismo al sentido de la institucionalidad chilena. En efecto, la experiencia internacional muestra que en aquellos países en que el Ejecutivo tiene mayor control sobre las decisiones que comprometen recursos fiscales, el sistema político-institucional puede lograr mayor estabilidad si el Congreso concentra sus esfuerzos en una mayor fiscalización sobre el mérito y resultados de las políticas públicas²⁸. De esta manera, el fortalecimiento

28 Al respecto véase Marcel (1993) y Premchand (1993).

de estas funciones en el Congreso puede ser no sólo una respuesta a las frustraciones de los congresistas en la discusión presupuestaria (y la fuente de una mayor presión sobre la calidad de la gestión de las instituciones públicas), sino un aporte al desarrollo del sistema político. Una iniciativa inmediata que podría aportar en este proceso es extender el ciclo presupuestario, agregando una etapa previa de evaluación del desempeño de las instituciones públicas a cargo de las mismas subcomisiones que posteriormente analizarán el proyecto de ley de presupuestos del Ejecutivo.

Comentarios finales

La experiencia chilena muestra que la construcción de sistemas de indicadores del desempeño de las instituciones públicas es viable aún en las condiciones más precarias que se enfrentan al interior de los Estados de los países en desarrollo. Dichos sistemas pueden, en estas condiciones, representar un papel tanto o más crucial en los procesos de modernización como el que se ha apreciado en las experiencias más avanzadas de reforma.

En la experiencia de Chile, el principal logro del sistema de indicadores de desempeño ha sido contribuir decisivamente a un cambio en la cultura organizacional de las instituciones públicas, atrayendo la atención de funcionarios, directivos, autoridades y observadores externos hacia los resultados de su gestión. Este mismo logro ha demostrado que la estrategia adoptada en Chile para la introducción de este sistema, caracterizada por una importante dosis de gradualidad, flexibilidad y voluntariedad, puede ser tan eficaz como procesos notablemente más estructurados y planificados.

Por otra parte, esta experiencia, así como la de los países más avanzados en la materia, demuestra la importancia de concebir a los sistemas de medición del desempeño como un componente más de programas más amplios y dinámicos de reforma del Estado y en ningún caso como una panacea para la resolución de los graves problemas que afectan a muchas instituciones públicas. De hecho, uno de los grandes méritos del sistema chileno ha sido que de su propia evolución se han desprendido nuevas iniciativas que, reconociendo las limitaciones del sistema de indicadores, han apuntado a profundizar y consolidar el proceso modernizador.

Los sistemas de indicadores de desempeño, si bien se apoyan en una idea extraordinariamente simple, como es la importancia de medir resultados para mejorar la gestión pública, sin embargo, enfrentan importantes complejidades desde el punto de vista técnico, operativo y político-institucional. La experiencia chilena aún requiere resolver muchos de estos problemas.

Referencias Bibliográficas

- Allen, R. (1996), "La Modernización de la Gestión Pública en el Reino Unido" (pp. 49-60), en *Dirección de Presupuestos, Modernización de la Gestión Pública. Experiencias Internacionales y su Relevancia para Chile*. Santiago: Dolmen.
- Ball, J. (1996), "Reforma de la Gestión Pública en Nueva Zelanda" (pp. 77-98), en *Dirección de Presupuestos, Modernización de la Gestión Pública. Experiencias Internacionales y su Relevancia para Chile*. Santiago: Dolmen.
- Barrow, M.M. (1990), "Techniques of Efficiency Measurement in the Public Sector", en M.Cave, M. Kogan y R. Smith, *Output and Performance Measurement in Government. The State of the Art*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Bresser Pereira, L.C. (1996), "De la Administración Pública Burocrática a la Gerencial", *Documentos de Debate* 2. Caracas: CIAD.
- Diamond, J. (1990), "Measuring Efficiency in Government: Techniques and Experience", en A. Premchand, *Government Financial Management. Issues and Country Studies*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Dirección de Presupuestos (1996a), *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-95*. Santiago.
- Dirección de Presupuestos (1996b), "Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos", *Serie Guía Metodológica*. Santiago: Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
- Echebarría, K. (1996), "Nuevas Fronteras del Estado y la Administración Pública: Visiones Europeas", en *La Función Pública Nacional y la Integración Regional*. Montevideo.
- Farnham, D. y S. Horton (1993), *Managing the New Public Services*. London: Macmillan.
- Gore, A. (1993), *Creating a Government that Works Better and Costs Less, Report of the National Performance Review*. Washington DC: Printing Office.
- Halligan, J. y J. Power (1992), *Political Management in the 1990s*. Melbourne: Oxford University Press.
- Holmes, M. (1996), "Modernización de la Gestión Pública en Australia" (pp. 99-116), en *Dirección de Presupuestos, Modernización de la Gestión Pública. Experiencias Internacionales y su Relevancia para Chile*. Santiago: Dolmen.
- Joyce, P.G. (1993), "Using Performance Measures for Federal Budgeting: Proposals and Prospects", en *Public Budgeting and Finance*. Winter.
- Lewis, S. y J. Jones (1990), "The Use of Output and Performance Measures in Government Departments", en Cave *et al., op. cit.* Marcel, M. (1993), *Gobernabilidad Fiscal, Presupuestos y Finanzas, un Estudio a partir de la Experiencia Chilena*, multicopia. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lewis, S. y J. Jones (1994), "Modernización del Estado y Gestión de recursos en el sector público en Chile", en *Revista Chilena de Administración Pública* 1, Julio. Artículo también incluido en M.Cave, M. Kogan y R. Smith, *Output and Performance Measurement in Government. The State of the Art*. London: Jessica Kingsley Publishers.

- Lewis, S., J. Jones y C. Tohá (1997), "Reforma del Estado y de la Gestión Pública", multicopia. Santiago: Cieplan.
- Marcel, M. y C. Tohá (1998), "Construyendo opciones" (pp 575-633), en R. Cortázar y J. Vial, *Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. Santiago: Cieplan/Dolmen Ediciones.
- Metcalfe, L. y S. Richards (1989), *La Modernización de la Gestión Pública*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- National Academy of Public Administration (1995), "Toward Useful Performance Measurement: Lessons Learned from Review of Initial Performance Plans Prepared by Pilot Projects under the Government Performance and Results Act". Washington DC: NAPA.
- New Zealand Treasury (1985), *Purchase Agreement Guidelines* 1995/96.
- OCDE (1994), "Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management", *Occasional Papers* 3. Paris.
- OCDE (1994), "Performance Measurement in Government: Issues and Illustrations", *Occasional Papers* 5. Paris.
- OCDE (1995), *Governance in Transition. Public Management Reforms in OCDE Countries*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- OCDE (1995), *Budgeting for Results. Perspectives on Public Expenditure Management*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- Prats, J. (1992), "La modernización Administrativa en las Democracias Avanzadas. Las políticas de los 80: Contenidos, Marcos Conceptuales y Estrategias", *Papers ESADE* 82. Barcelona.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Parliament of the Commonwealth of Australia (1993), *Performance Pay. Report from the Senate Standing Committee on Finance and Public Administration*. Canberra: Commonwealth of Australia.
- Prats, J. (1993), "La Modernización Administrativa en las Democracias Avanzadas. Las Políticas de los 80: Contenidos, Marcos Conceptuales y Estrategias", *Papers ESADE* 82. Barcelona.
- Premchand, A. (1993), *Public Expenditure Management*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Task Force on Management Improvement (1992), *The Australian Public Sector Reformed. An Evaluation of a Decade of Management Reform*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
-