

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1942
20 de diciembre de 1999

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

REFORMA DEL ESTADO, MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y
EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Este documento fue preparado por el Sr. Ernesto Cohen, Experto de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. No ha sido sometido a revisión editorial.

99-12-999

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen	v
I. INTRODUCCIÓN	1
II. LA IMPORTANCIA DE EVALUAR LA GESTIÓN PÚBLICA.....	2
1. La evaluación de la gestión pública	3
2. Evaluación de la gestión pública y modernización administrativa	3
III. REFORMA DEL ESTADO.....	7
1. La contratación externa. Hallazgos de la investigación sobre gestión social.....	9
IV. MODELOS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN.....	13
V. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS FUTUROS	14
1. Evaluación de la gestión pública.....	14
2. Requerimientos para que el gasto social genere impacto.....	15
3. La Reforma del Estado	15
BIBLIOGRAFÍA.....	17

Resumen

Los gobiernos de la región, los organismos internacionales, la academia y la opinión pública en los últimos años tienen la convicción de que es imperativo aumentar el impacto y mejorar la eficiencia de las políticas sociales. Esto ha sido el resultado de la interacción de diversos factores:

- la persistencia de la pobreza y la inequidad en América Latina;
- las políticas de ajuste estructural que, en algunos países, han producido una disminución del gasto social y han puesto énfasis en la necesidad de racionalizar el gasto público;
- el escaso conocimiento disponible sobre el impacto del gasto social y el convencimiento de que sólo una baja proporción del mismo llega efectivamente a los pobres;
- la creciente exigencia de los beneficiarios de los programas sociales por más y mejores bienes y servicios;
- Los magros resultados obtenidos, en eficiencia, equidad y participación ciudadana con los procesos de descentralización;

Todo lo anterior llevó a la conclusión de que «es necesario hacer más con menos» en la política social. No obstante, los esfuerzos realizados no han sido lo suficientemente enérgicos como para alcanzar ese resultado. El perfeccionamiento de la gestión social es un prerrequisito esencial para superar esta situación.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza la importancia de la evaluación de la gestión pública y, posteriormente, la sitúa en el movimiento de modernización administrativa y reforma del Estado, ilustrando su relevancia con los hallazgos de la investigación sobre gestión de programas sociales (CEPAL, 1998).

El análisis de la incidencia distributiva de la política fiscal se sustenta en la hipótesis de que los recursos asignados provocarán el impacto buscado por las políticas públicas sociales. Sin embargo, los hechos constatados en la región advierten que se puede gastar mucho y mal, de donde se deriva que el incremento del gasto social no se traduce automáticamente en un decremento de la magnitud de la pobreza o mejoras en la equidad.

El porcentaje del gasto público social con relación al gasto público total tiene una participación creciente en la región, alcanzando un promedio de 47.2% durante el período 1996-1997 (Panorama Social 1998). Pero la proporción del gasto social que efectivamente llega a los pobres segmentos más vulnerables es mínima. Así lo demuestra un estudio realizado por Haindl, Budinich e Irarrázabal (1990) sobre el efecto redistributivo del gasto público social en proporción al PGB en Chile durante 1987. Se concluye que los recursos que efectivamente llegan al 30% más pobre representan solo el 13% del gasto social total.

Por otro lado, normalmente se ignora el impacto que producen los programas y proyectos sociales sobre la población objetivo a la que están destinados. La regla general es que se desconoce:

- si los programas sirven o no sirven,
- si sirven, cuánto sirven y el grado en que justifican su costo,
- a quiénes sirven y en qué medida. Quiénes son los verdaderos beneficiarios y quiénes resultan perjudicados con su implementación (Cohen y Franco:1991)¹.

Un alto porcentaje del gasto social corresponde a gasto corriente, que no suele ser evaluado. Un promedio simple para seis países latinoamericanos indica que un 90% del gasto público social total corresponde a gasto corriente.²

El nivel del gasto social es un mal indicador del desarrollo social porque no permite determinar si efectivamente se está alcanzando el impacto esperado en las poblaciones destinatarias (CEPAL 1997:187-188). Entre la asignación de recursos y el impacto causado existe una incógnita, porque no necesariamente los recursos gastados sirven a los fines para los

¹ La evaluación como instrumento para la eficiencia de los programas de desarrollo social, en Instituto Derechos Económicos y Desarrollo en América Latina, Interamericano de Derechos Humanos (1991), San José, Costa Rica.

² Elaboración propia sobre la base de Cominetti y Ruiz (1998).

que fueron destinados. El mero desempeño eficiente en la prestación y entrega de bienes o servicios no implica que se está contribuyendo a la solución de los problemas sociales.

La experiencia en la región muestra que con fuertes incrementos de gasto público social se pueden obtener resultados marginales, cuando la gestión de los programas es inadecuada. Para que exista impacto redistributivo del gasto social es necesario que exista mayor racionalidad en la asignación de recursos. Esta se logra a través del conocimiento generado mediante evaluaciones de impacto de políticas y programas. Así es posible emitir un juicio fundado sobre el valor de la estrategia de intervención y en qué medida la política o programa contribuyó a la solución del problema que le dio origen.

La evaluación de la gestión pública, no debería limitarse al análisis de la focalización del gasto y a la incidencia distributiva de la política fiscal. Sí debe incorporar el análisis del impacto logrado en la población objetivo a la que se dirigen los programas, y de su modelo de organización y gestión.

II. LA IMPORTANCIA DE EVALUAR LA GESTIÓN PÚBLICA

Uno de los problemas comunes que enfrentan los gobiernos, es la ausencia de un método eficaz para evaluar los resultados de su gestión y, en consecuencia, determinar el éxito o fracaso de sus intervenciones. Las razones que lo motivan son de diversa índole. Desde la naturaleza de algunas actividades gubernamentales que dificultan el uso de indicadores directos, la falta de un continuado interés de políticos y funcionarios públicos en analizar su gestión, hasta la ausencia de equipos técnicos que permitan llevarla adelante.

El interés ha estado tradicionalmente centrado en controlar los insumos, que recibe la Administración pública y garantizar la observación de normas y procedimientos. Medir los costos y el impacto resultante de la prestación de los servicios públicos, no ha sido, hasta hace poco una preocupación de la gestión pública.

Los indicadores de resultados son con frecuencia omitidos por los políticos y funcionarios involucrados que han preferidos indicadores intermedios, que tienden a privilegiar más el volumen que la calidad. Se favorece la cobertura y se omiten medidas de la satisfacción lograda con los bienes o servicios y los resultados netos logrados con la actividad gubernamental.

La necesidad de mejorar los sistemas de evaluación de resultados de la actividad administrativa, es una exigencia que resulta ineludible por diversas razones. Las recurrentes crisis fiscales de la región que presionan a los gobiernos a lograr mayor productividad (“hacer más con menos”). La crisis de legitimidad del aparato público que se acentúa en lo social, donde incrementos de gasto no se han visto acompañados de mejoras en los problemas que las políticas pretenden resolver. Finalmente, influye la experiencia de países de la OCDE, con sus logros en la evaluación de la gestión pública.

Son diversos los actores que presionan por conocer los resultados de la gestión. Ciudadanos que quieren información sobre el uso de sus impuestos, la efectividad de la actividad administrativa y la obediencia de los deseos del electorado. Políticos interesados en conocer la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos, el grado de atención a problemas enfrentados y la magnitud de los recursos utilizados. Funcionarios públicos, que desean conocer

las debilidades de la gestión y la pertinencia de los objetivos perseguidos por los programas y proyectos.

En este contexto, la evaluación de las políticas sociales adquiere relevancia. Por una parte, los grupos vulnerables se interrogan sobre la utilidad y pertinencia de los procesos de intervención social y, por la otra, existe una creciente preocupación de las instituciones financieras por conocer los impactos de las políticas sociales que financian. Finalmente, en el ámbito gubernamental, la restricción de los recursos disponibles fuerza al imperativo de racionalizar su asignación.

1. La evaluación de la gestión pública

Evaluar el rendimiento de la gestión exige considerar las dimensiones de la economía, la eficiencia y la efectividad. También se han ensayado novedosas medidas sobre la calidad de los servicios, la satisfacción del cliente, y la efectividad política de los programas (Gaebler y Osborne:1993).

Diversas iniciativas de medición de la actividad gubernamental han sido ensayadas desde hace décadas, tanto en países de la OCDE como en América Latina, pero siempre han estado centradas en el seguimiento físico/financiero. Tal es el caso de la administración por objetivos, el presupuesto base cero, el sistema plan-programa-presupuesto o la evaluación de políticas.

"La evaluación de la gestión en el sector público no es nueva. Muchos países miembros de la OCDE han tenido experiencias previas con alguna modalidad del sistema plan programa presupuesto (PPBS) ligando presupuestos con rendimiento; con el presupuesto base cero (ZBB) y con la evaluación de políticas. Pero el PPBS en muchos casos no alcanzó los resultados esperados, los cuales fueron, de manera recurrente, poco realistas para tomarse en cuenta". (OCDE:1994:PUMA No.3:22).

La poca efectividad de dichas iniciativas, los déficits públicos que obligaron a recortar los gastos gubernamentales y la mayor exigencia ciudadana han renovado el debate en torno a la evaluación de la Administración pública y reincorporado en la agenda gubernamental la necesidad de informar sobre la actuación administrativa a políticos, ciudadanos y funcionarios públicos.

2. Evaluación de la gestión pública y modernización administrativa

En el movimiento de modernización administrativa de América Latina se reconocen dos etapas. En la primera, desde los años 70 hasta fines de los 80, el aparato público de los gobiernos de la región, cambia como consecuencia de las políticas de ajuste. Aparecen la privatización (que desencadena procesos de fusión, liquidación y venta de empresas públicas), la desregulación económica y la apertura comercial. Se observa un redimensionamiento del tamaño del aparato público y un cambio en la función reguladora del Estado.

Los bancos internacionales se orientaron a apoyar estrategias de ajuste estructural y la Administración pública cambió de forma, pero no de estilo. Los préstamos se orientaron a

resolver los problemas de excesivo personal en las burocracias estatales y la erosión salarial de los funcionarios públicos mediante ajustes en los tabuladores y depuraciones normativas.

Así es el estilo de gestión permanece intacto. Si a ello se añade el hecho que las políticas de ajuste estructural no resultaron tan exitosas como se pensaba, es fácil entender el descrédito de la reforma del Estado y modernización administrativa durante esos años.

A principios de los 90, surge una nueva generación de iniciativas de cambio orientada a lograr transformaciones de fondo, en la gestión del aparato público. Se plantea un conjunto de principios, prácticas y técnicas que buscan hacer frente al modelo tradicional y establecer los rasgos básicos que permitan la conformación de uno "post-burocrático."

Principales características del nuevo paradigma de la gestión pública

- *Adopción del principio del ciudadano-cliente o usuario, con derechos mejor especificados y más efectivamente respetados*
- *Definición de un nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados y evaluado en consecuencia, sujeto a la rendición de cuentas y a la competencia no solo al momento de la contratación*
- *Establecimiento de contratos de gestión, que permitan explicitar los objetivos, misión y metas de las entidades ejecutoras y, sirvan de base para su la evaluación*
- *Separación de las actividades de financiamiento y prestación de servicios, así como las de formulación y diseño de políticas públicas, incluidas las de regulación*
- *Cobro de tasa de usos, contratación de servicios externos y concesión a privados de derechos de administración o construcción de obras de interés colectivo; privatización de organismos, empresas y servicios en general*
- *Reingeniería de procesos, con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos que entraña el cumplimiento de las obligaciones del ciudadano (por ejemplo en materias tributarias) y los tiempos requeridos para completar sus trámites y recibir atención*
- *Devolución de responsabilidades, derechos y obligaciones, desde el vértice de la pirámide de poder hacia los niveles intermedios e inferiores. Se aplica al campo laboral (donde las estructuras tienden a ser menos jerárquicas y más horizontales), así como al fiscal (caracterizado por procesos de descentralización de recursos y competencias desde el centro hacia los gobiernos subnacionales).³*

Los rasgos más relevantes de tal modelo son:

a) Evaluación de los resultados de la gestión pública.

La nueva gestión pública se orienta al desarrollo de modelos de evaluación de resultados que generen evidencia del valor creado por la actividad administrativa para los ciudadanos. Son sistemas diseñados para el seguimiento de procesos, productos, efectos e impacto de los programas y buscan la vinculación entre la asignación de recursos y el rendimiento de las instituciones que conforman a la Administración pública.

³ Elaboración propia, sobre la base de Bresser-Pereira (1997)

Con esta orientación se ha desarrollado el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión Pública (SINERGIA) en Colombia. En México la Secretaría General de la Contraloría de la Federación (SECOGEF) se transforma durante 1994 en Secretaría General de Contraloría y Modernización Administrativa (SECODAM) para transitar de un modelo de control de insumos a otro de resultados. En Chile se han llevado a cabo iniciativas para la definición de metas ministeriales e indicadores de gestión, que han permitido pasar de la medición de insumos a evaluar procesos y productos.

b) Orientación al cliente (ciudadanos)

Tradicionalmente, los verdaderos clientes de las organizaciones públicas, son los niveles burocráticos o políticos superiores⁴. Por ello se insiste en la noción de destinatario final o beneficiario y su grado de satisfacción por los servicios que recibe.

Uno de los argumentos que han posicionado sólidamente este tema es la creciente exigencia ciudadana por más servicios y de mejor calidad. El incremento del trabajo calificado John Naisbitt (1985) es una de sus causas fundamentales porque genera en los ciudadanos mayor y mejor información, conocimiento y capacidad de exigencia con respecto a la calidad final de los servicios públicos que recibe.

Con este propósito se adoptaron diversas medidas en las Administraciones de la región:

- mejorar el punto de encuentro entre la Administración y los ciudadanos simplificando los trámites administrativos a través de la creación de ventanillas únicas o la desregulación normativa,
- el establecimiento de derechos y especificaciones de los servicios públicos que generen expectativas claras a los usuarios.
- otorgar voz y escuchar al cliente, traducido en figuras jurídico-administrativas del tipo Ombudsman (Procurador del Pueblo) que favorecen la fiscalía administrativa por parte de los ciudadanos.

En Argentina, Chile y Brasil existen premios a la calidad de las organizaciones públicas⁵, y uno de los criterios más importantes para su evaluación es la orientación al cliente. Ombudsmen existen en México, Bolivia y otros países de la región. La capacitación funcionaria para la atención al cliente, existe vía los Institutos Nacionales de Administración Pública o las Unidades de Servicio Civil o Función Pública (Colombia, México, Chile y Argentina). El uso de correo electrónico, líneas telefónicas de atención al ciudadano, buzones de quejas y sugerencias son de uso cada vez más común, (México, Colombia, Argentina, Brasil, y Perú).

⁴ Una de las razones, es que los fondos de las organizaciones públicas no provienen, comúnmente, de sus clientes finales, sino del parlamento o de organizaciones jerárquicas superiores.

⁵ En otros países, como México, existen premios nacionales a la calidad, que incluyen también a empresas privadas.

c) Orientación al mercado

Para corregir las ineficiencias del modelo burocrático en la prestación de servicios públicos se han introducido crecientemente mecanismos de mercado.

Estos pueden ser ordenados por el lado de la Oferta y la Demanda. Por la Oferta, la fijación de tasas o precios, la externalización de servicios públicos en agentes particulares, con o sin fines de lucro, y la promoción de estructuras de cuasimercado son los más representativos. Por la Demanda, la transferencia del poder de compra y la capacidad de elección a los consumidores, son las estrategias más recurridas.

La fijación de tasas o cuotas a quienes utilizan los servicios públicos, es una práctica antigua y muy utilizada en las Administraciones de la región. Es particularmente común en la recogida de basura, y los servicios de agua y alcantarillado.

La promoción de estructuras de cuasimercado es una forma innovadora de introducir las fuerzas de mercado en el aparato del Estado. Mediante la separación de las funciones de financiamiento y producción de una agencia pública es posible crear incentivos que mejoren su rendimiento. Las transformaciones realizadas en el Servicio Nacional de Salud Británico (NHS) son un típico ejemplo⁶.

Las reformas recientes del sector salud en Chile han profundizado la separación de funciones entre el Ministerio de Salud (MINSAL), el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y los Servicios de Salud. La Caja Costarricense de Previsión Social ha favorecido el desarrollo de una iniciativa similar. En Argentina, Colombia, Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela y México es una medida ya anunciada o con inicios de implementación.

La contratación externa de bienes o servicios es una práctica cada vez más extendida. Si bien tradicionalmente se ha recurrido a concursos y licitaciones para adquirir bienes o servicios, lo novedoso es que este mecanismo ha sido incorporado a la administración local y a los programas sociales. En este escenario los Organismos No Gubernamentales (ONG's) adquirieron un rol protagónico.

Con la externalización, la nueva gestión pública rompe la ecuación tradicional de producción y provisión pública. El estado debe garantizar que los productos sean provistos, pero ello no exige necesariamente producirlos, especialmente cuando hay algún particular con mayores ventajas comparativas.

Por el lado de la Demanda una de las prácticas más ensayadas es la transferencia del poder de compra a los consumidores que pueden optar entre diferentes oferentes públicos o privados. El sistema de bonos o *vouchers* es el medio empleado para individualizar el derecho a la prestación. El bono es un título que recibe el beneficiario y expresa la cuantía de financiación

⁶ El NHS, sistema público de salud en el que médicos y enfermeras son trabajadores del Estado, ha sido reestructurado para crear unidades proveedoras y compradoras de servicios de salud. Con ello se establecen contratos entre compradores y proveedores. Además se ha alentado a las unidades prestadoras de servicio (hospitales) a actuar como centros de costos y operación con autonomía de gestión, en vez de ser controladas por la jerarquía burocrática del Ministerio de Salud.

pública a la que tiene derecho, escogiendo libremente entre los oferentes existentes.⁷ Son particularmente utilizados en educación (Chile, Guatemala), vivienda (Costa Rica, Colombia, Chile, México), estampillas de comida (Jamaica, Honduras) y Salud (Colombia).

d) Revalorización de las ciencias empresariales.

Este renovado interés en la gestión empresarial se deriva del hecho que los líderes de los cambios en el sector público son, en buena medida, economistas y expertos en gestión, “estrellas” habituales del mundo empresarial.⁸

Entre las aproximaciones administrativas empresariales más utilizadas, en el campo público se encuentran la tecnología de información, la administración de la calidad total, la reingeniería de procesos, el marketing y la planificación estratégica.

Vía la utilización cada vez más extendida de tecnologías de información, tales como bases de datos relacionales, sistemas expertos, telecomunicaciones, correo electrónico, y otras, la actividad de la Administración ha sufrido cambios significativos. Sus ámbitos de intervención se dan al interior y al exterior del aparato público. Al interior se destaca el desarrollo de sistemas integrados de administración de recursos humanos, materiales y financieros. Ejemplos de ellos lo constituyen la ley SAFCO (Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental) de Bolivia, así como el SIARE (Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado) del Paraguay. Al exterior, la entrega electrónica de pensiones o subsidios a través de tarjetas de banda electrónica o *microchips*, así como la instalación de kioscos de información para realizar trámites y consultas, favorece la agilidad administrativa e incide en la formación de nuevos diseños organizacionales. En México el PROGESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) de la Secretaría de Salud, entrega a sus beneficiarios subsidios alimentarios a través de tarjetas de banda magnética.

Las tecnologías de información en el sector público requieren de la interacción entre personas, estructura, tareas y tecnología, que es denominada *orgware*, tan importante como el hardware (equipo) y el software (programas).

III. REFORMA DEL ESTADO

Existe consenso en organismos internacionales y gobiernos de la región que tanto la descentralización como la externalización son estrategias privilegiadas para encarar los desafíos de la reforma del Estado. Sin embargo, no existe equivalente claridad sobre los beneficios que se han derivado de la aplicación de tales instrumentos.

⁷ También existen los quasi-vouchers a través de los que la Administración paga por servicio prestado, ración servida o niño atendido en consulta realizada, pero donde los beneficiarios no tienen capacidad de elección.

⁸ En América Latina, las relaciones de cooperación entre funcionarios de alto nivel y especialistas del mundo empresarial, es cada vez más intensa y frecuente. Se expresa en la capacitación de funcionarios públicos en herramientas empresariales, la asesoría empresarial en la formulación, implementación y gestión de programas públicos y, de manera novedosa, en un gran interés del mundo empresarial por aprender de los cambios que han logrado algunas agencias públicas.

Los hallazgos de la investigación sobre gestión de programas sociales⁹, demuestran que los beneficios reales, en términos de impacto y eficiencia, derivados de la introducción de dichos mecanismos en cinco programas sociales de la región pueden ser marginales o nulos cuando no son implementados correctamente.

Entre las razones que explican tales resultados se pueden mencionar:

a) Las políticas.

Las estrategias de intervención son adoptadas sobre la base de la experiencia de su aplicación en los países europeos,¹⁰ especialmente anglo-americanos¹¹.

Los países industrializados intentan avanzar hacia formas *post-burocráticas* en sus modelos de organización y gestión. América Latina también, sin embargo, muchas de las ineficiencias de sus aparatos públicos, son derivadas, en gran medida, de la persistencia de modelos “*pre-burocráticos*”.

Las Administraciones públicas de la región han constatado toda suerte de patologías burocráticas¹² y muy pocas de las bondades que se derivan de su plena adopción. Las recomendaciones de política deben ser diseñadas e implementadas a partir del reconocimiento de la realidad institucional en la que se pretenden aplicar

b) El mercado

La introducción de mecanismos de mercado¹³ viene precedida por el otorgamiento al sector privado de un alto grado de racionalidad acompañado de una confianza ilimitada en la presión que ejerce la competencia para motivar y regular el comportamiento de productores y consumidores.

Pero no debe olvidarse (Mendoza, 1991) que el mercado, no aparece por generación espontánea, de lo que da cuenta la penosa transición actual de los ex países socialistas. Nacen y se desarrollan (o desaparecen) como consecuencia de una interacción eficaz (o ineficaz) entre diferentes agentes y de un marco cultural que facilita (o dificulta) que las reglas del juego sean socialmente aceptadas.

La cuestión esencial no consiste sólo en determinar si una función debe ser desempeñada por una organización pública o privada, sino en identificar que configuración de organizaciones públicas y privadas es más eficaz para desarrollar una función concreta.

⁹ El marco conceptual y metodológico de esta investigación puede ser consultados en CEPAL (1998).

¹⁰ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) posee una División de Estudios (PUMA) *Public Management* encargada de sistematizar la experiencia de sus países miembros en temas como la introducción de mecanismos de mercado en el sector público, Cfr. PUMA (1993).

¹¹ Referencias para este conjunto de países son Osborne y Plastrik (1998), y Gaebler y Osborne (1993).

¹² Corrupción, déficit legal, nepotismo, ausencia de un servicio civil de carrera, etcétera.

¹³ Entre éstos destacan el uso de bonos o *vouchers*, la promoción de estructuras de cuasimercado y la externalización.

Los responsables de las políticas sociales pueden utilizar mecanismos de mercado para mejorar la asignación de recursos en sus programas. Sin embargo, si no existe un análisis de la realidad institucional en la que funcionarán, ni competencia técnica en los recursos humanos que lo implementarán, es muy probable que no lleguen a lograr sus objetivos.

c) La implementación inadecuada.

La externalización no puede ser considerada como una panacea que soluciona todos los problemas del modelo burocrático tradicional.

Entre las ventajas de la utilización de mecanismos de mercado, se destacan los incentivos a la innovación y a la reducción de costos que genera la competencia, frente a la oferta monopólica, o cuasi-monopólica, de una prestación directa, así como el otorgamiento a los consumidores de capacidad de elección.

Pero la externalización exige la existencia de competencia suficiente y requiere mecanismos de regulación acompañados de una fuerte voluntad política para su operación. La descentralización supone además, la existencia de capacidades técnicas y de gestión de las unidades que asumirán los nuevos niveles decisivos.

1. La contratación externa.¹⁴ Hallazgos de la investigación sobre gestión social

La Administración puede contratar la producción de un bien o servicio con agentes particulares, con o sin fines de lucro. La misión principal de los organismos públicos es que los bienes y servicios que deben entregar los programas y proyectos sean provistos con la calidad y en la cantidad previamente programadas. Ello no implica, necesariamente su producción, especialmente, cuando existen mejores alternativas.

Sin embargo, su aplicación en la Administración pública ha sido controversial. Los defensores de su introducción argumentan que permite aumentar la eficiencia económica. El gobierno debe asegurar que aquellos que tienen ventajas competitivas para la producción de un bien o servicio, las utilicen logrando así, una mejor asignación de recursos. La competencia entre proveedores estimula la innovación tecnológica y la introducción de prácticas más eficientes. La temporalidad de los contratos permite una evaluación periódica de la prestación recibida frente a nuevas ofertas.

Los detractores alegan los riesgos que afectan la fiabilidad del servicio, como consecuencia de la eventual incapacidad técnica de los contratistas para cumplir con los estándares impuestos y la posible cesación de su actividad. Además, las empresas pueden reaccionar ante la contratación externa reduciendo la competencia entre ellas a través de fusiones y adquisiciones (colusión¹⁵).

¹⁴ La contratación externa de servicios no elimina la responsabilidad que tiene la Administración en su prestación. Sigue estando a cargo de la planeación, el financiamiento y la supervisión de la calidad del servicio.

¹⁵ Expresa el acuerdo entre proveedores reales y potenciales para cooperar elevando los precios, fraccionando los mercados o limitando de alguna otra forma la competencia entre ellos. Su objetivo es

Por otra parte se encuentran las restricciones de la relación contractual y los costos implicados en su gestión (ambigüedad o excesivo detalle de especificaciones, favoritismo en la adjudicación, dificultades para cambiar de contratista, incumplimiento de obligaciones, abandono de la relación contractual, ocurrencia de situaciones no previstas, y ausencia de mecanismos para dirimir controversias).

La contratación que realiza la Administración va desde las concesiones en infraestructura de transportes y la extracción o distribución de energéticos (antiguos monopolios públicos) hasta la participación en la producción de servicios públicos como educación y salud.

Recientemente, la externalización ha irrumpido fuertemente en los programas sociales generando beneficios, pero también costos de transacción derivados de su inadecuada implementación, de la ausencia de marcos reguladores, o bien como producto del desconocimiento de la realidad institucional en los que se implementa.

Alcances de la externalización. Su utilización es muy amplia en los programas sociales estudiados. Más allá de la mera contratación de la producción y/o distribución de bienes o servicios, (complementación alimentaria, apoyo crediticio, capacitación o servicios de atención en salud), la contratación al exterior incluyó otras dimensiones de la gestión, tales como la selección de beneficiarios del programa, la evaluación *ex ante* y *ex post* de proyectos, así como la supervisión y la contratación de servicios especiales (desarrollo informático, estudios de costos, etcétera).

Modalidades de la externalización. Las modalidades de relacionamiento de los programas sociales con los agentes particulares (con o sin fines de lucro) se dan a través de contratos o convenios. Los procedimientos de licitación abierta (nacional o internacional) y de concurso público son las opciones más utilizadas.

Debilidad en la creación de escenarios de mercado. Para que la externalización opere deben generarse escenarios que permitan operar las leyes de mercado. Los programas analizados violan los requerimientos necesarios para introducir eficientemente este mecanismo. Las debilidades más frecuentes son:

- **Oferta insuficiente de proveedores.** En el diseño de los programas se asume la existencia de un mercado de oferentes (ONG's, empresas, etc.) suficientemente amplio y competitivo como para garantizar una calificada oferta de servicios. Este supuesto mercado suele ser, en realidad, muy pequeño o simplemente inexistente.

- Incapacidad técnica de los proveedores. Las causas por las que se contratan proveedores de baja calidad son la ausencia de un catastro fiable, errores de efectividad (al dejar entrar malos proveedores) y costos de oportunidad (al dejar fuera buenos proveedores) por no contar con adecuados procesos de selección.

La vulnerabilidad financiera es otra limitante de los proveedores. Una gran parte de ellos no cuenta con capital suficiente que les permita competir y subsistir de manera autónoma, volviéndose dependientes de la bolsa de recursos de los programas para los que trabajan. Por eso no logran generar estrategias de intervención integrales y de largo plazo, sino solo intervenciones aisladas, que, en ocasiones, priorizan sus propios problemas por sobre los de la población objetivo.

Fallas en la regulación de los mercados. La generación de condiciones de mercado necesarias para la externalización, no garantizan la obtención automática de beneficios. La gestión y regulación del mercado, es tanto o más importante que las condiciones para su operación. Las fallas encontradas son:

- Déficit de regulación al externalizar la selección de beneficiarios. Entre las razones identificadas de selección adversa se encuentran la incapacidad técnica de los proveedores para realizar diagnósticos que conduzcan a una selección adecuada y las conductas oportunistas (cuando el proveedor actúa guiado por en su propio interés y en contra de lo contractualmente acordado).

En los programas analizados se ha observado que un mismo ejecutor actúa como responsable tanto de la oferta de servicios como de la realización de diagnósticos y selección de beneficiarios, lo que fomenta el riesgo del oportunismo.

- Déficit en las relaciones contractuales. La definición imprecisa de estándares de volumen, calidad y precio entre el programa y los proveedores, genera condiciones de oportunismo.
- Insuficientes sistemas de monitoría y evaluación. Estos sistemas deben cumplir con las funciones de asegurar que los productos que entregan los proveedores cumplan con los requerimientos contractuales y posibilitar la corrección de los problemas emergentes. Por otro lado, evaluar la contribución de la contratación al exterior sobre la eficiencia e impacto del programa. La primera funciona de manera insuficiente y la segunda esta ausente prácticamente en todos los programas estudiados.

Sobre la base de estos hallazgos, es posible identificar los principales supuestos que permiten llevar adelante la contratación al exterior de servicios en los programas sociales, así como también los riesgos en que se incurre con su violación.

Supuestos para llevar adelante la externalización de servicios, así como los riesgos y efectos en que se incurre con su violación.

<i>Supuestos de la externalización</i>	<i>Riesgos en que se incurre por la violación de los supuestos</i>	<i>Efectos adversos por violación de supuestos</i>
<i>Mercado eficiente: competencia "suficiente" entre proveedores</i>	<i>Colusión</i>	<i>Elevación de precios, fraccionamiento del mercado, reducción del número de competidores</i>
<i>Compromiso de los proveedores</i>	<i>Oportunismo</i>	<i>Baja calidad, incumplimiento de metas</i>
<i>Capacidad técnica y financiera de los proveedores</i>	<i>Incompetencia, cesación de la actividad</i>	<i>Incumplimiento de metas de producción, baja calidad, aparición de costos de transacción para cubrir ineficiencias</i>
<i>Selección de Beneficiarios: Realización de estudios de demanda Selección de beneficiarios sobre la base de objetivos de impacto del programa Compromiso del proveedor</i>	<i>Selección adversa de beneficiarios</i>	<i>Errores de exclusión e inclusión en la focalización Bajos niveles de impacto</i>
<i>Relación contractual: Definición precisa de estándares Mecanismos de arbitraje y conciliación Esquemas de incentivos para prever contingencias</i>	<i>Oportunismo ante la ambigüedad en la definición de estándares, la no existencia de mecanismos claros de solución de controversias o la ocurrencia de situaciones imprevistas</i>	<i>Aparición de costos de transacción no previstos, elevación de precios, incumplimiento de metas</i>
<i>Personas con las habilidades requeridas para la gestión de los contratos</i>	<i>Oportunismo</i>	<i>Costos de transacción</i>
<i>Monitoreo y revisión del rendimiento para asegurar que el producto entregado cumpla los requerimientos contractuales y fomente la corrección de divergencias</i>	<i>Ineficiencia</i>	<i>Imposibilidad de evaluar la utilidad de la externalización</i>
<i>Instancias específicas de conciliación y arbitraje</i>	<i>Negociación sin instancia superior específica</i>	<i>Aparición de costos de transacción, cesación de actividad</i>

IV. MODELOS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

El proceso de modernización del Estado tiende necesariamente a sustentarse en las estructuras institucionales existentes¹⁶. Ello es una fuente de problemas en los modelos de organización y gestión, ya que la debilidad institucional de los aparatos administrativos impide la consolidación de esquemas post-burocráticos.

Los modelos de organización y gestión de los programas sociales suelen asumir una relación determinística entre productos e impacto. Por ello, las preocupaciones centrales son la cobertura y los costos del programa y no el impacto sobre sus destinatarios. Se postula que éste será satisfactorio en la medida en que se cumplan las metas de ejecución presupuestal, los objetivos de producción y la entrega de servicios con los niveles de cobertura prefijados.

Esta concepción se ha traducido en que el análisis de la gestión de los programas y proyectos sociales se haya centrado en la eficiencia en la generación y entrega de sus productos (bienes o servicios) y no en su impacto. En general, los modelos asumen el impacto como un dato. Esto se expresa en un “modelo tradicional” con la siguiente forma:

Modelo de Organización/Modelo de Gestión→Procesos/Actividades→Productos

La función objetivo debiera ser maximizar el impacto externo y la eficiencia interna. Gráficamente este “modelo innovador”, se resume de manera que sigue:

Impacto→Productos→Procesos/Actividades→Modelo de Gestión/Modelo de Organización

Esto responde a una doble imagen-objetivo:

- maximizar el impacto sobre los beneficiarios; y
- optimizar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos para la generación de productos.

La maximización del impacto determina el modelo de gestión y organización. No implica desconsiderar la eficiencia sino subordinarla a su justificación que es el impacto, dado que los programas sociales no se justifican por la utilización eficiente de los recursos que reciben, sino por los resultados que pretenden obtener.

¹⁶ Cabe recordar que dentro del proceso aparecen otras formas institucionales (Fondos de Inversión, por ejemplo) y actores más en sintonía con el discurso modernizador. Sin embargo su importancia presupuestaria es marginal en relación a los programas tradicionales.

V. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS FUTUROS

1. Evaluación de la gestión pública

- En los gobiernos de la región existe un fuerte déficit en la evaluación de la gestión pública que permita de manera sistemática conocer los resultados netos de su intervención.

La tendencia dominante es examinar los procesos de gestión midiendo a cuanta gente se sirve, con que velocidad, que porcentaje de solicitudes se llenan en un período de tiempo y cuánto cuesta cada unidad de resultado.

Las políticas públicas sociales han utilizado como patrón de medición indicadores de ejecución presupuestaria, cobertura y costos mínimos de prestación de servicios. Sin embargo, ninguno de ellos da cuenta del impacto logrado por las políticas y programas en función de los objetivos sociales que los justifican. Es necesario enfatizar que la eficiencia del gasto público no garantiza su impacto.

Con la irrupción del movimiento de modernización administrativa se ha puesto énfasis en la evaluación de resultados de la gestión pública, pero para diseñar e implementar tales sistemas se requiere contar con equipos técnicos, la institucionalidad adecuada y una clara comprensión de sus alcances y limitaciones.

Las razones fundamentales que justifican la evaluación de la gestión pública son:

a) Es una necesidad democrática

La evaluación supone interacción con los beneficiarios. Así, al incorporar su percepción sobre los programas, se potencia el perfeccionamiento de los mismos y se enriquece el debate social y político en la sociedad. Esto contribuye a viabilizar la participación y democratizar las intervenciones sociales.

b) Implica aprendizaje organizacional

La evaluación viabiliza la retroalimentación entre las instituciones y los tomadores de decisiones. Constituye un factor de inducción que permite internalizar, en las mismas, la racionalidad para el cambio. En este contexto es **parte integral del proceso de planificación social** y no constituye una actividad aislada y autosuficiente.

c) Contribuye a la toma de decisiones informadas.

La lógica subyacente dentro del proceso de reforma del Estado es hacer más con menos. Ante la escasez de recursos disponibles la evaluación entrega los insumos necesarios para tomar decisiones informadas sobre la pertinencia (desde punto de vista de su continuidad, ajuste o eliminación) de las políticas y programas sociales.

d) Permite dimensionar los efectos e impactos de las intervenciones sociales.

La creciente necesidad de cuantificar los cambios logrados a través de distintos procesos de intervención social es la única manera efectiva de racionalizar el gasto público social.

En definitiva, la evaluación intenta dar mayor coherencia a cualquier proceso de intervención social entregando la información objetiva requerida para su perfeccionamiento.

2. Requerimientos para que el gasto social genere impacto

- El gasto público permite financiar las políticas sociales que están construidas en función de criterios de equidad. Por ello es importante cuantificar su contribución neta para el logro de tales fines.

En la mayoría de los países de la región no existe una práctica generalizada de evaluar los resultados de la política pública. Erróneamente se asume que el seguimiento físico-financiero y el análisis de la incidencia distributiva es suficiente para dar cuenta de los resultados finales de las políticas y de su impacto redistributivo.

La práctica de evaluación contribuye a elevar la productividad del gasto público, mejorando la racionalidad en el proceso de toma de decisiones. Esto contribuye a la equidad y fortalece la institucionalidad democrática.

3. La Reforma del Estado

Entre las razones que explican que las intervenciones derivadas del movimiento de reforma del Estado y la modernización administrativa no hayan alcanzado los resultados esperados, se encuentran la inadecuación de las estrategias, hasta el momento, utilizadas.

a) La reforma del Estado y modernización administrativa de América Latina han sido fuertemente influenciadas, por la experiencia de los países de la OCDE. Pero la traslación directa de tales modelos no fue sencilla, dada la diferencia existente en los aparatos públicos donde se toman las decisiones y se prestan los servicios. Mientras que los países de la OCDE transitan desde modelos burocráticos hacia otros post-burocráticos, en América Latina el reto consiste en partir de formas pre-burocráticas.

Se requiere, entonces, atender a sus características intrínsecas, como son los altos niveles de corrupción, la necesidad de incrementar la transparencia en la toma de decisiones y asignación de recursos, fortalecer los mecanismos de pesos y contrapesos (check and balance) entre los poderes del Estado, consolidar un servicio de carrera para los funcionarios públicos y la seguridad jurídica de la acción administrativa.

b) La introducción de mecanismos de mercados, tiene prerequisites para su operación. Los más importantes son:

- contar con un marco regulador adecuado,
- disponer de una oferta suficiente de proveedores con adecuada capacidad técnica y nivel de competencia,
- definir procedimientos claros de resolución de conflictos y sistemas de arbitraje,
- desarrollar sistemas integrados de formulación, evaluación y monitoría que permitan controlar el rendimiento del proveedor, y favorecer el aprendizaje organizacional,
- capacitar al personal requerido para la gestión contractual,
- evaluar resultados en función del impacto y la eficiencia,
- promover la simetría de la información entre los distintos actores involucrados.

c) El problema de buena parte de los modelos de organización y gestión de los programas sociales se traduce en que sus unidades administrativas, recursos (humanos, materiales y financieros), así como su marco de normas, reglamentos y procedimientos, son, muchas veces, disfuncionales para el logro de sus objetivos de impacto.

Ello resulta de la lógica del modelo tradicional de organización y gestión. El modelo innovador toma el impacto como el eje orientador y para su logro define la gestión y organización, estructurando la estrategia, objetivos, procesos y funciones.

BIBLIOGRAFIA

- CEPAL (1999), *Panorama social de América Latina*, Edición 1998, (LC/G.2050-P), Santiago de Chile.
- _____ (1998), *Gestión de Programas Sociales*, Serie Políticas Sociales N° 24, volúmenes I y II, (LC/L.1113), Santiago de Chile.
- _____ (1997), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la cumbre social* (LC/G.1954/Rev.1-P), No. de venta:S.97.II.G.11, Santiago de Chile.
- Cohen Ernesto y Rolando Franco (1991), "La evaluación como instrumento para la eficiencia de los programas de desarrollo social" en *Derecho Económico y Desarrollo en América Latina*, Instituto Interamericano de Derecho Humanos, San José de Costa Rica.
- Gaebler Ted y Osborne D. (1993), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ed. Paidós, Barcelona.
- Haindl, E., E. Budinich, e I. Irarrázaval (1990), *Gasto social efectivo. Un instrumento que asegura la superación definitiva de la pobreza crítica*, ODEPLAN-Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Cominetti, R. y G. Ruiz (1998), *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*, Cuaderno de la CEPAL N° 80, Santiago de Chile.
- Mendoza Mayordomo, Xavier (1990), "Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España", en *Técnicas gerenciales en la administración pública*, Revista documentación administrativa, N° 223, Julio-Septiembre.
- _____ (1991), *Algunas reflexiones acerca de la transición al mercado de los servicios sociales*. Ponencia presentada a las Jornadas Público-Privado y Bienestar Social, Barcelona, 13-15 de febrero.
- Naisbitt, John (1985), *Macrotendencias*, Edivisión, México.
- OECD, Public Management Studies (1993), *Managing with Market-type Mechanisms*, Paris.
- OECD, Public Management Studies (1994), *Performance Measurement in OCDE Countries*, Paris
- Osborne D. y P. Plastrik (1998), *La reducción de la burocracia, Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Ed. Paidós, Barcelona.