

ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA

“EVALUACION DEL DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO”

Lic. ROLF K. PEREZ CAMARENA

¿A QUIENES DEBE INTERESAR?

- ▶ La evaluación del desempeño de la gestión pública está en el centro de las preocupaciones de los tomadores de decisiones de las instituciones gubernamentales, a todos los niveles de la gestión nacional, regional y local.
 - ▶ La **exigencia por optimizar los niveles de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, así como generar y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas hacia los ciudadanos y los grupos de interés que rodean la acción pública** son los fundamentos básicos que han tenido los gobiernos para impulsar el desarrollo de indicadores de desempeño en las instituciones públicas.
-
- 

DE DONDE PROVIENE?

- ▶ La reforma del Estado en América Latina, característica: serie de procesos de modernización administrativa del aparato estatal.
 - ▶ Transito desde un modelo de gestión burocrático-tradicional caracterizado por un énfasis en los insumos del proceso y en el control externo, hacia un modelo de gestión pública orientada a los resultados.
 - ▶ Identificación clara de objetivos a lograr con el uso de los recursos, así como el establecimiento de metas e indicadores de desempeño que puedan medir el cumplimiento de dichas metas.
 - ▶ En el marco de estas reformas de segunda generación surge un conjunto de iniciativas y programas gubernamentales dirigidos a desarrollar mecanismos de evaluación de la gestión, entre los cuales se cuentan sistemas de indicadores de desempeño asociados en algunos casos a los procesos de planeación de objetivos institucionales a nivel macro, al proceso presupuestario, y/o al establecimiento de convenios por desempeño como instrumentos de responsabilización de los directivos.
 - ▶ En este contexto también se asume que los propios ciudadanos interesados pueden evaluar la calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos, por lo que en algunos programas se incorpora la evaluación de resultados por parte de los destinatarios o actores interesados (*stakeholders*)
-
- 

CUAL ES SU OBJETIVO?

- ▶ Básicamente, los indicadores de desempeño al proveer información sobre áreas fundamentales de la acción de los entes públicos tales como la eficiencia, eficacia, calidad, y economía de los recursos, aportan al logro de un mejoramiento de la gestión y a una mayor transparencia de la acción pública.
- ▶ Los indicadores de desempeño vinculados a la gestión estratégica de las instituciones, apoya la toma de decisiones de los directivos sobre bases más ciertas, permite mejorar el desempeño y formular el presupuesto sobre criterios más racionales, junto con posibilitar la rendición de cuentas a los diferentes grupos de interés.



DESAFÍOS ACTUALES

- ▶ Cultura organizacional presente en las administraciones públicas, que dificulta transitar hacia una gestión más comprometida por los resultados y posicionar el tema de la evaluación de la gestión como eje central de las preocupaciones gubernamentales.
- ▶ Debilidad de los sistemas de servicio civil que limita la delegación de facultades y alcanzar mayores niveles de responsabilización de los directivos públicos.
- ▶ Débil proceso de consolidación de los modelos burocráticos que posibiliten el funcionamiento de administraciones públicas con procedimientos transparentes y confiables, sobre los que se pueda asentar el tránsito hacia una mayor responsabilización por los resultados.



QUE ES LA EVALUACIÓN?

- ▶ Conceptualmente la evaluación, se inserta en el marco teórico del análisis de las políticas públicas, en la medida que ésta persigue producir información que tenga alguna relevancia con la toma de decisiones política-administrativas, información útil que permita resolver problemas concretos (Ballart, 1992).
- ▶ Desde la evaluación de la gestión es la “medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución” (OCDE 1998).
- ▶ Desde el ámbito de los programas públicos, es la que señala que la “evaluación es la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento” (Weiss, 1998).



Que es la evaluación?

- ▶ Según el **objeto de la evaluación** esta clasificación nos permite pronunciarnos sobre diversos ámbitos de las intervenciones gubernamentales: Evaluación de políticas públicas, Evaluación de programas públicos, Evaluación de gestión y resultados de las entidades públicas, y Evaluación del desempeño individual.



QUE ES LA EVALUACIÓN?

- ▶ Según el **propósito de la evaluación**: Desde la generación de información para la toma de decisiones, como “conocimiento para la acción”.
 - ▶ En el caso de la evaluación de políticas y programas el objetivo claro de la evaluación es el perfeccionamiento de éstos, en términos de maximización de eficacia (logro de objetivos buscados), y eficiencia desde el punto de vista de la economicidad de los medios utilizados en un contexto de escasez de recursos.
 - ▶ En el caso de la evaluación del desempeño de las entidades públicas, el propósito es un “*mix*” **entre el apoyo a la toma de decisiones de las estrategias para lograr mejores resultados y gestionar más eficientemente y eficazmente sus procesos, así como apoyar la rendición de cuentas a usuarios y diferentes grupos de interés, y para fines de formulación presupuestaria, asignando recursos a cumplimiento de objetivos.**
-



QUE ES LA EVALUACIÓN?

- ▶ Según los ***mandantes de la evaluación***: Evaluación externa desarrollada por entes independientes de la entidad. Evaluación interna, desarrollada por la propia entidad.
- ▶ Según la **etapa de la intervención de la acción pública**:
- ▶ Evaluación ex ante: se realiza previamente a la implantación de la acción gubernamental, en la cual se encuentra los estudios de diseño de programas, estudios de pre-inversión y similares.
- ▶ Evaluación de procesos: se realiza durante el ejercicio de la acción gubernamental y tiene que ver con el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos, el ajuste a la programación de la generación de los productos, entre otros aspectos.
- ▶ Evaluación ex post: se realiza una vez finalizada la intervención o acción gubernamental, o la gestión de un determinado período, e involucra el análisis y pronunciamiento de los resultados inmediatos, intermedios e impactos o resultados finales.



ÁMBITO DE LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACION

Niveles de toma de decisiones/ instrumentos	MACRO (Ministerios) Ámbito: políticas y programas públicos	MESO (Servicios públicos) Ámbito: gestión	MICRO (Funcionarios) Ámbito: desempeño individual y grupal
Sistema de seguimiento de programación gubernamental	X	X	
Evaluación de programas gubernamentales	X	X	
Evaluación en profundidad	X	X	
Evaluación comprehensiva del gasto	X	X	
Indicadores de desempeño		X	X
Programas de mejoramiento de gestión		X	X
Balance de gestión integral	X	X	

Fuente: Evaluación de la Gestión Pública en Chile. CLAD, 2002.

Por qué evaluar la gestión...

- ▶ Apoya el proceso de planificación (definición de objetivos y metas) y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
- ▶ **Posibilita la detección de procesos o áreas de la institución en las cuales existen problemas de gestión tales como: uso ineficiente de los recursos, demoras excesivas en la entrega de los productos, asignación del personal a las diferentes tareas, etc.**
- ▶ **Posibilita a partir del análisis de la información entre el desempeño efectuado y el programado, realizar ajustes en los procesos internos y readecuar cursos de acción eliminando inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios: eliminar tareas innecesarias o repetitivas, tramites excesivos o se definan los antecedentes para reformulaciones organizacionales.**
- ▶ Establece mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos y sienta las bases para un mayor compromiso con los resultados por parte de los directivos y los niveles medios de la dirección.



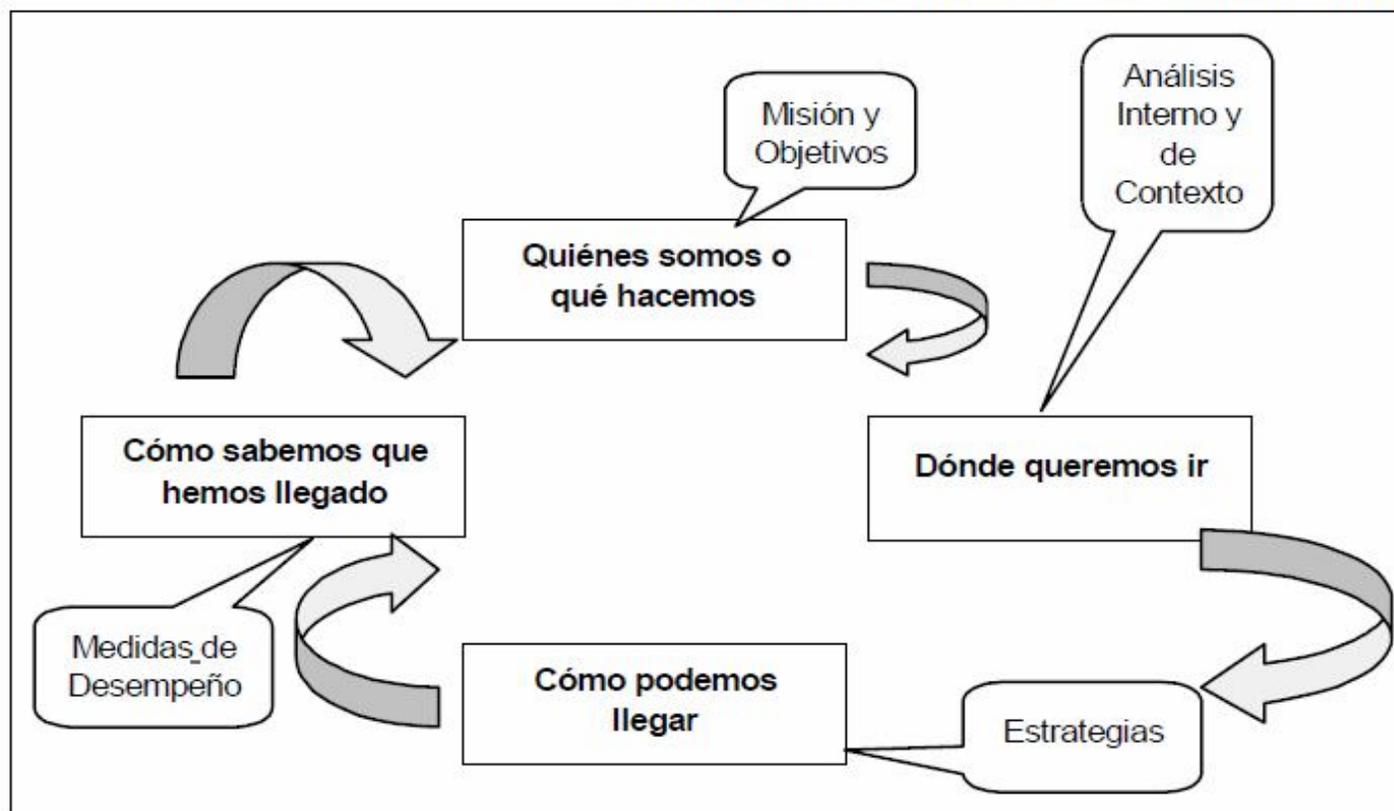
Foco de evaluación: desempeño en las organizaciones públicas

- ▶ Analizado este **desempeño desde el punto de vista de los resultados finales o impacto de la acción de la entidad en el cumplimiento de su misión, y también de cómo éstos fueron logrados en términos de la eficiencia** (uso de recursos para la generación de los productos), **eficacia** (capacidad de cumplir con la producción comprometida y de logro de objetivos), **calidad** (capacidad de lograr la producción de los bienes y servicios de acuerdo a los atributos esperados por los usuarios), y **economía** (cómo se organizaron los recursos económicos y presupuestarios para el logro de los resultados).
- ▶ Se asume que la **evaluación se relaciona estrechamente con el proceso de planificación y programación institucional**. En este sentido la posibilidad de pronunciarse sobre los resultados (lo que se logró), **asume la existencia de objetivos** (lo que se esperaba lograr), los cuales deben ser establecidos en **términos de metas concretas posibles y susceptibles de ser medidas a través de indicadores**.



Foco de evaluación del desempeño en las organizaciones públicas

LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO ES PARTE DE UN LARGO PROCESO DE PLANIFICACIÓN



Fuente: Adaptado de Oregon Progress Board (2004).

SISTEMAS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

- ▶ La aplicación de los indicadores y su uso, tiene que ver por un lado, con el diseño macro de la institucionalidad para la evaluación y por otro, con el desarrollo de los estímulos e incentivos necesarios para que las instituciones construyan e implementen indicadores de desempeño que cumplan con los requisitos de pertinencia, relevancia e independencia.



SISTEMAS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

- ▶ Definición clara respecto del ámbito de la evaluación y del universo de instituciones sobre las cuales se dirigirá la evaluación.
- ▶ Institucionalidad a cargo de la evaluación de la gestión claramente definida.
- ▶ Proceso de evaluación establecido y claramente comunicado: fechas, mandatos, procedimientos, informes, etc.
- ▶ Definición de contrapartes institucionales y responsabilidades.
- ▶ Metodología a ser desarrollada.
- ▶ Apoyos entregados para la difusión de la metodología de evaluación: capacitación, páginas web, etc.
- ▶ Sistemas de información a ser desarrollados en la institución.
- ▶ Consecuencias de la evaluación claramente establecidas
- ▶ Uso y difusión de la evaluación hacia los actores, tales como directivos públicos, usuarios, grupos de interés y parlamentarios.



CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN

- ▶ El concepto de desempeño en el ámbito gubernamental normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico.
- ▶ La eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad al mínimo costo posible, en tanto que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo. Además de estas dos dimensiones del desempeño público, recientemente se han incorporado los criterios de desempeño presupuestario, focalización y calidad en la prestación de los servicios públicos.



INSTRUMENTOS PARA LA EVALUACIÓN

La “evaluación del desempeño” tiene distintos instrumentos tales como:

- ▶ Información de monitoreo y seguimiento;
- ▶ Evaluación de proyectos y programas (tipo *ex-ante*, *de seguimiento físico-financiero* o *ex-post*);
- ▶ Auditoría de desempeño y Auditoría financiera.



¿QUÉ MECANISMOS SE UTILIZAN PARA ESTIMAR LA EFICIENCIA, EFICACIA Y COSTO EFECTIVIDAD/EFICIENCIA DEL GASTO (*VALUE FOR MONEY*) DE LAS ACTIVIDADES PÚBLICAS?

	Total Países	Porcentaje (N=38 países)	Número de países de LA
Revisión del éxito de los principales programas en el logro de sus objetivos anunciados	18	47,3	2
Revisiones especiales (<i>ad-hoc</i>) sectoriales o de programas	29	76,3	3
Evaluación sistemática de la eficiencia, eficacia y economía	7	18,4	2
Evaluaciones especiales (<i>ad-hoc</i>) de la eficiencia, eficacia y de la economía	14	36,8	1
Evaluaciones <i>ad-hoc</i> de costos de efectividad (<i>cost effectiveness/value for money</i>)	10	26,3	0
Acuerdos del desempeño detallando resultados deseados	12	31,5	1
Revisiones realizadas por organizaciones externas (por ejemplo, Banco Mundial, oficina suprema de auditoría)	15	39,4	2

Fuente: OCDE / Banco Mundial, Survey on Budget Practices and Procedures, 2005.



INDICADORES DE DESEMPEÑO

- ▶ “los indicadores de desempeño son medidas que describen cuan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución.”
- ▶ Un indicador establece lo que será medido a lo largo de varias escalas o dimensiones, sin especificar un nivel determinado de desarrollo.
- ▶ La definición anterior implica que el indicador es una parte del problema y los niveles esperados de desempeño o metas a lograr son otra parte.
- ▶ Una visión desde las funciones que cumple el indicador:
- ▶ “Un indicador es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos” (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. AECA, 2002).



INDICADORES DE DESEMPEÑO

- ▶ Según Weiss (1998), se debe diferenciar el concepto de **“medición de variable”** respecto del concepto **“indicador”**.
- ▶ **Un indicador** es una medición ordinal que tiene siempre una dirección o rumbo esperado.
- ▶ Por ejemplo, **“número de desempleados”**, **“tasa de desempleo”** cual, **“tasa de crecimiento”**.
- ▶ Según Weiss: “En evaluación usualmente sabemos de forma adelantada hacia donde queremos que nuestro indicador se dirija. En efecto si nosotros no sabemos, ni nos interesa de que manera esperamos que el indicador se mueva, entonces es un indicador pobre”, (Weiss, 1998).



INDICADORES DE DESEMPEÑO

- ▶ La **calidad y utilidad del indicador** (en tanto instrumento de medición de las variables asociadas al cumplimiento de objetivos) **estarán determinadas por la claridad y relevancia de la meta que tiene asociada.**
- ▶ El **requisito fundamental para el diseño del indicador es el establecimiento previo de los objetivos y metas** *“lo que será medido”*.
- ▶ El resultado de la medición del indicador entrega un “valor” de comparación el cual está referido a alguna meta asociada.
- ▶ El indicador deberá estar focalizado y orientado a **“medir aquellos aspectos claves”**, lo cual implica la necesidad de tener claridad cuáles son los **“objetivos o propósitos” de la institución**, y no todos, sino aquellos más relevantes que se relacionan con los productos estratégicos, dirigidos a los usuarios externos.

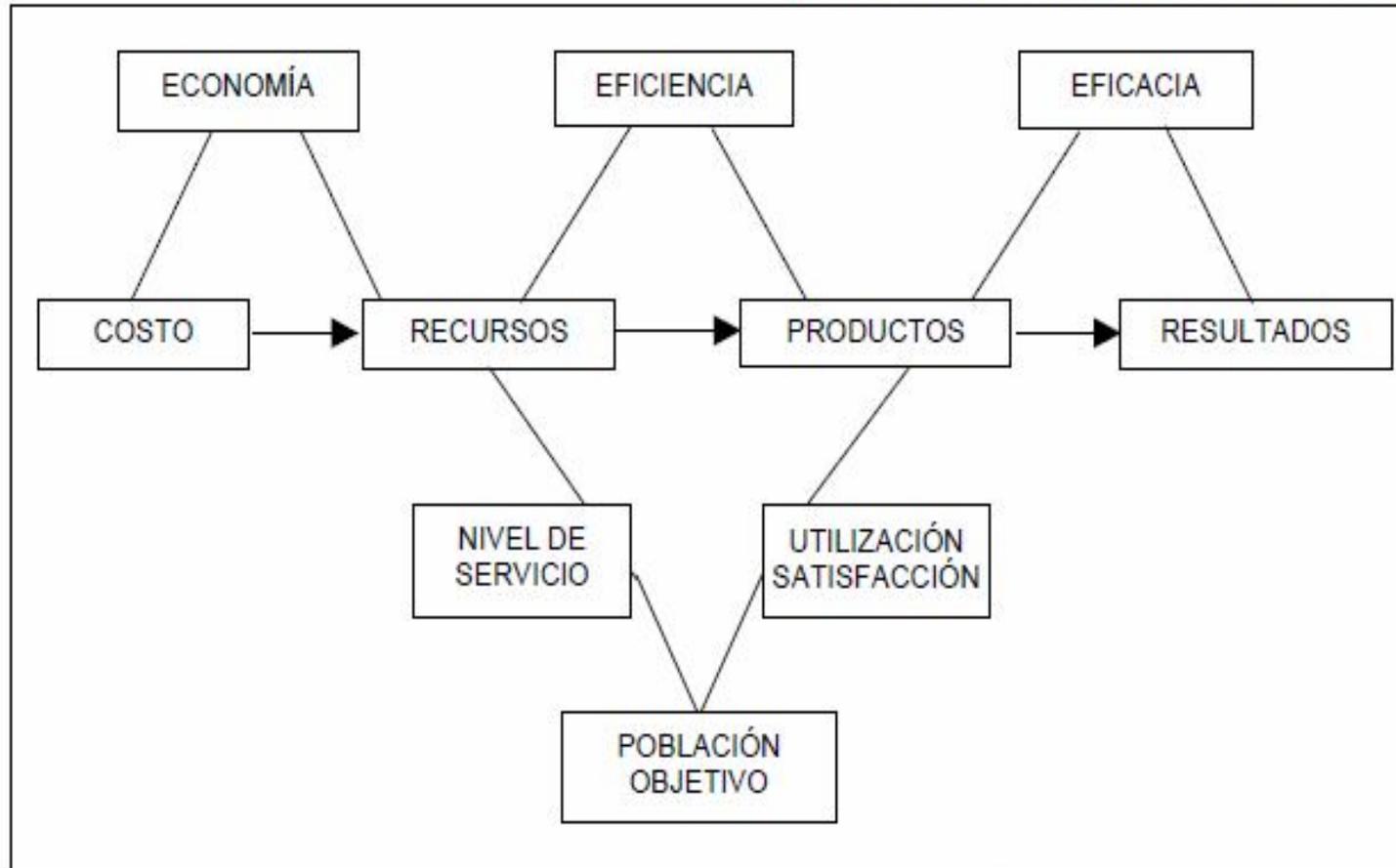


TIPOS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

- ▶ **Indicadores que entreguen información de los resultados desde el punto de vista de la actuación pública** en la generación de los productos: *Insumos (Inputs), Procesos o actividades, Productos (outputs) y Resultados finales (outcomes).*
- ▶ **Indicadores desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones** en las dimensiones de **eficiencia, eficacia, calidad y economía.**

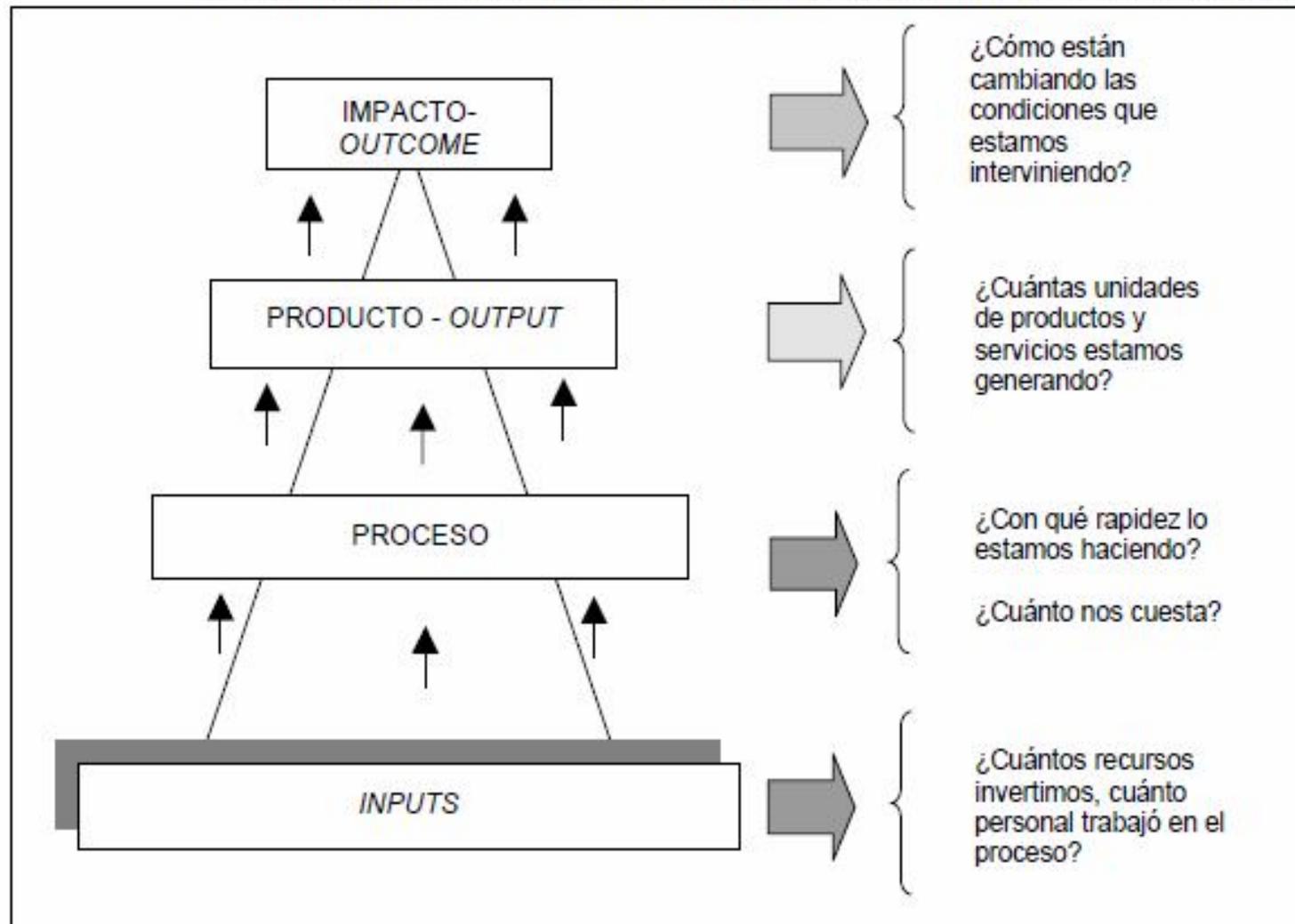


**INTERRELACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DEL PROCESO PRODUCTIVO,
ENTRE ECONOMÍA, EFICIENCIA Y EFICACIA**



Fuente: Adaptado de Figura 2.2 Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. AECA, 2002.

MEDIDAS POR ÁMBITO DE DESEMPEÑO Y PREGUNTAS QUE SE ABORDAN



DIMENSIONES DE LA EVALUACIÓN: INDICADORES DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA Y CALIDAD

- ▶ **Eficacia:** cuál es el grado de cumplimiento de los objetivos, a cuántos usuarios o beneficiarios se entregan los bienes o servicios, qué porcentaje corresponde del total de usuarios.
- ▶ **Eficiencia:** cuál es la productividad de los recursos utilizados, es decir cuantos recursos públicos se utilizan para producir un determinado bien o servicio.
- ▶ **Economía:** cuan adecuadamente son administrados los recursos utilizados para la producción de los bienes y servicios.
- ▶ **Calidad:** cuán oportunos y accesibles a los usuarios son los bienes y servicios entregados.



▶ **GRACIAS**

Email: rkperezc@gmail.com

▶