

Resumen

El contexto en el que se lleva a cabo hoy en día el presupuesto y control de la gestión pública se caracteriza por una dinámica de cambios rápidos, radicales y no anticipados. El trabajo a realizar en esta situación tan compleja exige que los gestores públicos centren su atención en la innovación: identificación de nuevos problemas, rediseño organizacional y estratégico, y construcción del apoyo necesario para realizar con éxito los cambios y la adaptación al entorno.

No hay una manera ideal o universal de diseñar un modelo de presupuesto y control de la gestión por resultados. En la medida en que la organización tenga unos objetivos claros y no cuestionados, y lleve a cabo de manera independiente una serie de tareas homogéneas bien definidas y con resultados predecibles, el control de resultados basado en las 3E probablemente cubrirá la información más relevante que se necesita para la toma de decisiones o la mejora de la gestión. Si estas condiciones no se cumplen, sería necesario tener en cuenta nuevos criterios de éxito como los presentados y discutidos en este artículo. No es realista definir el modelo de control apropiado para cualquier Administración en cualquier momento. La implantación de una reforma orientada a la introducción del control y la evaluación de resultados debe ser un proceso experimental que sirva para ir diseñando de manera adaptativa el propio modelo. No obstante, se proponen unas condiciones básicas para iniciar la introducción de este tipo de control con mayores posibilidades de éxito.

Palabras clave: gestión por resultados, criterios de eficacia y eficiencia, modelos de control y evaluación.

Abstract

The context in which the budgeting and control of public management are carried out nowadays is characterised by a dynamic process of swift, dramatic and unexpected changes. The work to be carried out in this highly complex situation calls for public administrators to focus their attention on innovation: pinpointing of new problems, organizational and strategic redesign, and building up of the support needed to perform the changes and adjustment to the environment successfully.

There is no ideal or universal way to design a budgeting and control model for management by results. To the extent that the organization has clear unquestioned objectives and carries out independently a series of consistent well-defined tasks with predictable results, control of results based on the 3 «E's» will probably cover the most significant information that is needed for decision-making or improving management. Insofar as these conditions are not met, it would be necessary to take into account new criteria of success, like those presented and discussed in this article. It is not realistic to define accurately the model of appropriate control for any Administration at any given time. The implementation of a reform aimed at the introduction of results control and evaluation has to be an experimental process that will serve for the gradual shaping of the actual model. However, we put forward some basic conditions for initiating the introduction of this type of control with a greater likelihood of success.

Key words: management by results, efficiency and efficacy criteria, models of control and evaluation.

JEL classification: D73, H72.

CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DEL CONTROL POR RESULTADOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Eduardo ZAPICO

Banco Mundial

I. INTRODUCCIÓN

MUCHO se ha hablado y escrito en las últimas décadas sobre la necesidad de introducir en la Administración pública técnicas y criterios de eficacia y eficiencia en el gasto público para controlar o evaluar la gestión pública por resultados. Nadie parece poner en cuestión que el modelo de gestión pública debe regirse por los principios constitucionales de eficiencia, eficacia y economía mediante unos sistemas de presupuestación y control adaptados a este fin.

Los principios de eficacia y eficiencia se manifiestan, según Rodríguez Be-reijo, de una manera decisiva en el momento de la elaboración del Presupuesto y su ejecución, en la medida en que el Presupuesto se elabora por objetivos suficientemente claros y concretos, para permitir la comprobación y medición del grado de consecución de los mismos y el análisis del coste de los servicios realizados, y en la medida en que el control de la ejecución se lleva a cabo ampliando las funciones y técnicas de control tradicional (verificación de la legalidad, de la regularidad financiera y contable) hacia tipos de control de eficiencia y eficacia de la gestión (citado en Nieto, 2000).

El enorme esfuerzo realizado en España y en otros países desde los años ochenta en esta línea ha proporcionado ciertos avances (mayor información sobre resultados, definición de objetivos y medición de indicadores, mejora en los procedimientos de control, etc...), sobre todo si se tiene en cuenta el punto de par-

tida de la reforma. Sin embargo, la capacidad de control y evaluación de resultados sigue siendo insuficiente (débil seguimiento de resultados, inutilidad de los mecanismos de control y evaluación para reasignar recursos, etc...), y más aún en lo que se refiere a la presupuestación por resultados. «La asignación de recursos en función de los servicios y actividades a realizar (resultados a alcanzar) es una propuesta, atractiva, elemental y ya bien conocida con la que no se ha conseguido avanzar mucho» (Shick, 2001).

Uno de los avances recientemente destacados en España con el denominado «control financiero» en la Administración General del Estado (que incluye el de eficiencia y eficacia) ha sido el desarrollar un marco normativo en el que se determinan los destinatarios de los informes de control, los procesos de alegaciones y corrección de disfunciones observadas en la gestión financiera e incluso el seguimiento de las medidas tomadas por el gestor (RRDD 2188/95 y 339/98). La clarificación de estos procedimientos y su marco normativo son fundamentales, sobre todo dada nuestra tradición y cultura administrativa legalista, pero el buen funcionamiento de un sistema de control y evaluación por resultados exige que se cumplan además otras condiciones de gran trascendencia. «El problema subsistirá si el Ministerio de Hacienda y el Consejo de Ministros no se toman en serio los informes de control» (Martín Seco, 2000). Es evidente que el control y gestión por resultados no es solo una cuestión de que la legislación identifique los destinatarios de los infor-

mes sobre resultados, sino que además es necesario que exista una demanda y uso de estos informes por parte del gestor. Para ello, es fundamental entrar en lo que Alcalde denomina la calidad y adecuación de los informes de control a los intereses y necesidades de decisión del gestor. En este sentido, la Intervención General también está haciendo esfuerzos para mejorar la calidad de los informes mediante mecanismos internos de revisión de los mismos (Alcalde, 2000). La siguiente cuestión es si estos mecanismos están teniendo en cuenta la perspectiva del usuario a distintos niveles de gestión.

Según Ubaldo Nieto, los informes de control deben contener una información suficiente y relevante para determinar si la gestión se ha efectuado siguiendo los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y economía, para exigir responsabilidad a los gestores y para efectuar una adecuada asignación de recursos. «Naturalmente, dicha información debería tener una finalidad fundamental y es la mejora de la propia gestión» (Nieto, 2000). Aunque la propuesta es tan evidente como relevante, en muchos casos no deja de suponer un gran reto identificar un significado de «mejora en la gestión» con amplia aceptación.

En los siguientes apartados se analizan, en primer lugar y de manera comparada, los avances realizados con los sistemas de presupuesto y control por resultados en otros países de la OCDE, y las limitaciones encontradas tanto en los sistemas de medición de resultados como en la utilización de los informes generados. Posteriormente, se presentan nuevas medidas de éxito y modelos de control para mejorar la gestión de manera acorde con la realidad de la gestión pública hoy en día. Finalmente, en un último apartado, se proponen una serie de condiciones básicas para desarrollar y consolidar

un sistema de control y evaluación por resultados de la gestión pública.

II. REFORMAS HACIA EL CONTROL POR RESULTADOS EN LA OCDE

Desde hace dos décadas, la reforma de la gestión pública se ha orientado a fomentar los criterios de mercado en la provisión de servicios públicos y a desarrollar estilos y técnicas de gestión similares a los utilizados en la empresa privada para aumentar la eficiencia de los servicios públicos. Una de las principales orientaciones del cambio en las administraciones públicas está representada por el modelo de gestión y control por resultados. En este sentido, se han hecho grandes esfuerzos para mejorar la definición de objetivos e indicadores de resultados, descentralizar la gestión, adaptar los sistemas de rendición de cuentas, etcétera (OECD, 1995, 1999, 2001).

Estas reformas han ido unidas a la concesión de una mayor libertad de gestión del gasto a cambio de proporcionar información sobre resultados. La mayoría de los países avanzados en la reforma están trasladando el centro de atención de los sistemas de gestión y control del gasto del ámbito de los recursos o *inputs* al de los resultados (OECD, 2002). En general, hoy hay una mayor flexibilidad en la aplicación de los controles de primer orden, basados en la supervisión directa, en la revisión de la formalidad de los procedimientos de gasto, en la aplicación de una normativa uniforme y en el seguimiento presupuestario por conceptos de gasto, etc..., que va acompañada del desarrollo de controles de segundo orden (Perrow, 1977) basados esencialmente en la estandarización de resultados. Aunque los elementos esenciales del control y gestión de los *inputs* se mantienen, los gestores públicos están ahora sometidos en mayor medida a nuevos sistemas

de control y rendición de cuentas por resultados.

Estas iniciativas están orientadas a introducir una cultura de resultados y mayor competición en la gestión. El esfuerzo de definición de objetivos (estratégicos y operativos), reflejados en planes «corporativos» y medición de resultados, está dirigida a complementar la visión formalista de los participantes en el Presupuesto y la gestión pública (OECD, 1995). Para ello se intenta modificar las relaciones entre las unidades centrales de presupuestos y los departamentos gestores mediante el uso de «contratos» presupuestarios (acuerdos presupuestarios) y los sistemas de exigencia de responsabilidad, incorporando la información sobre resultados en el proceso de asignación de recursos (OECD, 1999; Shick, 2001). El Presupuesto se considera como un acuerdo de concesión de recursos y autonomía a cambio de aumentar la eficiencia en la gestión. Se pretende aumentar el compromiso del directivo con niveles de productividad predeterminados, además, no en lugar de, del cumplimiento de la legalidad en el proceso de gasto. El sistema de presupuestos por resultados (u objetivos) requiere que la concesión de un aumento de recursos vaya unido a un aumento de los resultados obtenidos (o previstos). En la medida en que se vaya consolidando el sistema de control y presupuestación por contratos, se podrá ir avanzando en la flexibilización de controles tradicionales. Este sistema de presupuestación y control por «contratos de resultados» está en funcionamiento bajo distintos nombres y con alcances diversos según cada país: *Framework Documents* en el Reino Unido, *Management Contracts* en Nueva Zelanda y Dinamarca, *Contrat de Progrès* en Francia (OCDE, 2001).

Allen Schick proporciona una buena síntesis del modelo de reforma del presupuesto y control por re-

sultados centrándose en sus tres pilares básicos: 1) «Gestión flexible»: cada agencia recibe una única asignación para los gastos operativos y tiene plena discreción en el gasto de personal, desplazamientos, dietas y otros conceptos de gasto corrientes. 2) «Contratos de resultados»: los directores de las agencias negocian acuerdos formales con el gobierno, especificando los resultados en términos de productos y servicios, los recursos que se utilizarán y los medios en los que se basará la evaluación de resultados. 3) «Presupuesto por resultados»: en el proceso de asignación de recursos, cada aumento de recursos concedidos se relacionará expresamente con los incrementos de productividad u otras medidas de resultados (Schick, 2001).

El modelo de reforma está claro, pero la puesta en práctica del control y presupuesto por resultados depende inicialmente del desarrollo de la medición e información sobre los resultados en la gestión. Así mismo, su consolidación podría conseguirse con la incorporación y uso de la información sobre resultados en el proceso presupuestario. Sin embargo, estas condiciones no están siendo tan fáciles de cumplir como se esperaba.

Desde finales de los ochenta muchas organizaciones públicas mostraron dificultades para definir sus objetivos, medir resultados y diseñar sistemas de evaluación e información apropiados (Flynn, Gray y Politt, 1988). Aunque se ha avanzado mucho, hay evidencias de que todavía hay gran camino por recorrer y obstáculos por descubrir (Swedish Budget Department, 1997; Blondal, 2001). La información recogida por organizaciones internacionales muestra un aumento del volumen de indicadores utilizados en la gestión pública, pero esencialmente en términos de productos u *outputs*, más que en términos de impacto u *outcomes*. Además, el impacto en el compor-

tamiento y estilo de gestión es todavía incierto (OECD, 2001).

En 2000, las tres cuartas partes de una muestra de 25 países de la OCDE analizados incluían sistemáticamente información sobre resultados en la documentación presupuestaria. En el 70 por 100 de estos casos, la información se refería a la mayor parte de los programas del Presupuesto, mientras que en el resto se limitaba sólo a algunos. Sin embargo, en la mayoría de los países la información sobre los resultados no se auditaba, o se auditaba de manera limitada. Además, la mayoría de los países manejaban resultados de tipo operativo (*outputs*) más que de tipo finalista o de impacto (*outcomes*). Curiosamente, sólo en un 36 por 100 de los países la inclusión de los resultados en el Presupuesto se exigía legalmente (OECD, 2002).

Algunos países parecen estar avanzando en este sentido. En Australia y Holanda, los principales informes financieros se están reestructurando en torno a los *outcomes*. En Canadá, en el Reino Unido y en Estados Unidos, las agencias tienen que proporcionar informes sobre resultados, tanto sobre *outputs* como sobre *outcomes*, junto con los documentos presupuestarios. Los gestores están sometidos a un sistema de rendición de cuentas en los que se revisa el grado de alcance de los objetivos previstos y los recursos utilizados (OECD, 2001). Pero, incluso en estos países avanzados, la introducción del Presupuesto y control por resultados finales (*outcomes*) no ha supuesto el abandono de los elementos básicos del control clásico o por resultados operativos (*outputs*). La intención de las nuevas iniciativas es complementaria.

La información sobre resultados se ha mejorado e incorporado al Presupuesto, pero su uso todavía sufre ciertas limitaciones. Según la encuesta

realizada por la OCDE, el alcance y uso de la información sobre resultados es, en general, débil o limitado. La mayoría de los países se sienten más preparados y cómodos con la gestión presupuestaria por resultados operativos (*outputs*) que por resultados finales (*outcomes*), (OECD, 2002).

En gran medida, el «nuevo» interés por incorporar información sobre *outcomes* en el Presupuesto tiene un alcance y presenta unos problemas similares a los encontrados en la época de los sistemas presupuestarios integrados y la evaluación de programas (Kromann, Groszyk y Bühler, 2001). La integración del control y evaluación de resultados en el proceso presupuestario presenta dificultades que van más allá de los planteamientos técnicos de estas iniciativas. Las evidencias empíricas así lo corroboran. Las investigaciones realizadas en varios países desarrollados indican que, incluso donde se ha reconocido la necesidad y se han hecho importantes esfuerzos para integrar de manera regular y sistemática la evaluación de resultados en la elaboración del Presupuesto, su aplicación ha sido débil e infrecuente (Gray, Jenkins y Segsworth, 1993). Los estudios realizados en países nórdicos han coincidido con estos resultados (Ovrelid, 1997). Investigaciones más recientes se manifiestan en la misma línea. Las dificultades de la implantación del presupuesto por resultados y otras reformas de la gestión pública han sido subestimadas (Verheijen y Coombes, 1998).

La información recientemente generada por organismos internacionales apunta también en la misma dirección. Según la información recogida en la muestra de la OCDE, los países que declaran asignar los recursos en función de los resultados se refieren a la reasignación de recursos dentro de un departamento o programa. La mayoría de los países manifiestan no prestar atención

a la necesidad de establecer objetivos en el marco de políticas interdepartamentales, o bien reconocen que se trata de un problema todavía no resuelto (OECD, 2002). En algunos de los países más avanzados se reconoce la necesidad de incentivar comportamientos de gasto coherentes desde una perspectiva interdepartamental como un nuevo componente de la reforma presupuestaria. Esta perspectiva es de gran importancia para mejorar los resultados finales (*outcomes*) de las políticas públicas.

A pesar del limitado éxito que hasta ahora se ha conseguido, el presupuesto y control por resultados se sigue percibiendo hoy como de gran utilidad para promover una nueva cultura de gestión más centrada en sus resultados finales (*outcomes*) que en la formalidad de los procedimientos y en el ahorro o aumento de productividad a corto (*outputs*). ¿Por qué está resultando tan difícil avanzar en esta línea de reforma de la gestión pública después de tantos años de esfuerzos? ¿En qué medida es apropiado el modelo de control y presupuesto por resultados propuesto como referencia para la reforma? ¿Cómo se podrían mejorar los sistemas de medición y control de resultados, e incluso acercar las funciones de presupuesto y control o evaluación por resultados? Los estudios y estadísticas mencionados proyectan serias dudas y limitaciones para pensar en consolidar el modelo de reforma simplemente redoblando esfuerzos para su aplicación, sin plantear cambios cualitativos tanto en su diseño como en la propia estrategia de reforma. Un primer paso para responder a las cuestiones enunciadas sería identificar la naturaleza del contexto en el que se desarrolla hoy la gestión pública y los obstáculos que existen para diseñar e implantar un modelo de presupuesto y control por resultados.

III. OBSTÁCULOS CONTEXTUALES AL CONTROL POR RESULTADOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La validez y el reconocimiento de la información originada por el sistema de control y evaluación de resultados depende de que los criterios de éxito utilizados para evaluar la gestión sean coherentes con las condiciones en las que ésta se desarrolla. Es evidente que la gestión pública hoy se lleva a cabo en un marco muy diferente al de hace sólo unas décadas; sin embargo, se siguen proponiendo modelos de reforma de los sistemas de presupuestación y control no actualizados. Hoy día, la gestión pública se enfrenta a diversos factores de complejidad que también obstaculizan el control y evaluación de sus resultados: la pluralidad de intereses diversos y conflictivos, la incertidumbre respecto a metas y objetivos, la interdependencia entre múltiples organizaciones y niveles de gobierno implicados en programas conexos, la inestabilidad y cambio, etc... Dadas estas características contextuales, los modelos de gestión cada vez más descentralizados, como hemos visto en el apartado anterior, se orientan a la creatividad e innovación colectiva y consensuada. En un estudio sobre gobernabilidad y globalización, Savoie (1994) concluye que «los gobiernos nacionales necesitan que los gestores públicos tengan capacidad creativa, capacidad de búsqueda y construcción de compromisos, de educación y de iniciación de cambios». Por coherencia, los sistemas de control deberían capturar estas condiciones o criterios de éxito.

El modelo tradicional de presupuesto y control por resultados puede ser de más fácil aplicación en contextos simples: por ejemplo, en organizaciones que realizan de manera independiente actividades de naturaleza sencilla o repetitiva. No

parece tan fácil ni de automática aplicación en organizaciones que actúan en entornos complejos (Carley, 1988; Carter, 1989). Un planteamiento limitado en la utilización de la medida de resultados es inconsistente con una gestión innovadora y flexible. La utilización mecánica de indicadores operativos (tipo *outputs*) tiene como riesgo el que la gestión por resultados no facilite ni fomente el desarrollo de los programas ni la innovación organizativa. Un sistema de control y exigencia de responsabilidades basado en resultados cuantitativos que no vaya unido a una auténtica delegación en la gestión, autoevaluación y experimentación no facilita el aprendizaje organizacional. Por el contrario, esta iniciativa provoca una actitud defensiva y autojustificante sobre lo que se ha conseguido, y un rechazo a la necesidad de mejora. Es necesario descubrir qué tipo de control y evaluación puede estimular y recompensar la experimentación y la innovación para mejorar los programas públicos (Perrin, 1998).

El diseño y uso de las medidas e información de resultados en la gestión debe ser coherente con el contexto organizacional, de lo contrario puede provocar comportamientos no deseados: modificación de datos e informes más que adaptación del estilo de decisión, maquillaje en las cifras presupuestarias, uso formalista, etc. (Hofstede, 1981; Zapico y Mayne 1995). No parece que estas dificultades sean razones suficientes para cesar en los esfuerzos de introducir y desarrollar el control de resultados en la gestión pública, pero sí para replantearse algunos de sus componentes. Existe un convencimiento general de que los gestores públicos necesitan herramientas como el presupuesto por resultados y los controles de eficiencia y eficacia, y de que se pueden superar las dificultades que se presentan para su uso. Este modelo es de utilidad en ciertos contextos;

CUADRO N.º 1

CONTROL DE RESULTADOS EN UN ENTORNO DE COMPLEJIDAD

FACTORES DE COMPLEJIDAD	PROBLEMAS PARA EL CONTROL POR RESULTADOS	PROPUESTAS Y CONDICIONES PARA SU ADAPTACIÓN Y DESARROLLO
INCERTIDUMBRE	Alcance de los indicadores de gestión tradicionales actualmente en uso Efectos no previstos	REDISEÑO DEL MODELO
Relaciones causa-efecto desconocidas Dificultad de medida o recogida de datos	Ambigüedad en la definición de los objetivos Incapacidad para controlar los factores externos	1. Nuevos criterios de éxito Maximización de utilidad: 3E vs maximización de adaptabilidad: 3D.
INTERDEPENDENCIA	Falta de coordinación entre actores interdependientes	2. Reorientación de los sistemas de control y exigencia de responsabilidades
Interacción entre organizaciones, políticas y clientelas	Resistencia, desconfianza	CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DEL CONTROL Y EVALUACIÓN POR RESULTADOS
DIVERSIDAD	Irrelevancia de objetivos y políticas	1. Condiciones para la introducción
Valores e intereses múltiples y conflictivos	Débil influencia en los procesos de decisión y asignación de recursos	a) Voluntad política y apoyo directivo. b) Diseño de un marco normativo con asignación de competencias de control clara, realista y consensuada. c) Desarrollo de la capacidad de planificación y seguimiento en los centros gestores. d) Disponibilidad de conocimiento y capacidad de control y evaluación por resultados.
INESTABILIDAD		2. Condiciones para su consolidación
Cambio de objetivos, de políticas y en el entorno		a) Introducción de incentivos para el uso de la información sobre los resultados. b) Construcción de confianza entre controladores y gestores.

no obstante, es necesario desarrollar nuevos modelos para adaptar los sistemas de presupuesto, gestión y control a entornos de incertidumbre, a los que hasta ahora se ha prestado menos atención. Hay que rediseñar el modelo y la estrategia de implantación de estos sistemas a entornos complejos. Esto significa adaptar los modelos de control, e incluso reconsiderar los conceptos y términos que se utilizan para identificar o distinguir una gestión «sana» o con «buenos» resultados, identificando los criterios de éxito aplicables, en la gestión pública, y mejorar las opciones estratégicas para su implantación (cambios institucionales, aplicación de incentivos adecuados, etc.), como se recoge en el cuadro n.º 1.

IV. PROPUESTAS PARA EL CONTROL DE EFICACIA EN UNA GESTIÓN PÚBLICA EN UN ENTORNO DE COMPLEJIDAD

1. Criterios de éxito en un entorno de incertidumbre

Los sistemas de control han mostrado tradicionalmente una mayor preocupación por la regularidad o legalidad en los procedimientos y aspectos formales de la gestión pública. Históricamente, la buena actuación del funcionario se ha asociado con una administración justa y equitativa de los recursos públicos. Actualmente, las reformas que se vie-

nen realizando en la Administración perciben al funcionario directivo más bien como un gestor dedicado a la implantación de políticas y la prestación de servicios públicos, responsable de la consecución de unos objetivos con máxima eficiencia, orientado a hacer «más con menos» (OCDE, 1993). Desde este punto de vista, un buen gestor no tiene por qué poner en cuestión las políticas y los objetivos perseguidos, sino simplemente conseguir unos resultados de mayor calidad y de manera más eficiente. El control se orienta a verificar si se alcanzan los resultados previstos al coste estimado.

Este planteamiento, sin embargo, se basa en tres supuestos clásicos que no reflejan con realismo el

alcance y dificultad de la gestión pública hoy día:

a) *Separación entre la fase de formulación de políticas y la fase de ejecución*

El supuesto de que las políticas y los objetivos son parámetros dados que se transmiten a los gestores públicos desde los niveles políticos está cuestionado desde hace mucho tiempo. Es más realista considerar que la formulación y la implantación de políticas públicas son fases entrelazadas, y que los gestores públicos influyen en ambas (Selznik, 1957: 56). Bajo este supuesto alternativo, la gestión eficaz requiere, en primer lugar, no tanto un esfuerzo para alcanzar los objetivos como para definirlos. La relevancia y viabilidad de las prioridades y objetivos son también responsabilidad del gestor público. El gestor público debe participar activamente en la formulación de políticas públicas. Su rol y responsabilidad, en realidad, no es sólo ejecutar programas, sino también contribuir a su diseño. Una buena gestión requiere definir objetivos y prioridades para responder de manera adecuada a la dimensión y naturaleza de los problemas actuales con que se enfrenta.

La idea de que los funcionarios son meros agentes de la voluntad ministerial no se corresponde con la realidad administrativa actual (Metcalf y Richards, 1990). Hay una serie de factores que exigen una participación activa de los gestores públicos en el desarrollo de las políticas públicas: el requisito de una mayor consulta a los destinatarios sobre el diseño de los programas, la necesidad de responder ante comités legislativos, la creciente atención prestada a los medios de comunicación y otros grupos de interés. El mayor acceso a la información y a la legislación, además, hace más transparente la burocracia, abrién-

dola a cuestiones y críticas que requieren frecuentemente una respuesta y explicación por parte de los gestores públicos. Administraciones tradicionalmente descentralizadas, como la sueca (Murray, 1992), o en estado avanzado de descentralización, como la australiana (Task Force on Management Improvement, 1992), reconocen el hecho y la necesidad de que el funcionario se incorpore y participe en el proceso de formulación de políticas públicas.

b) *Neutralidad de los gestores públicos*

Las reformas de los sistemas de control no han prestado suficiente atención a una de las fuentes de incertidumbre más importantes en la gestión pública: la diversidad de valores (Smith 1978). El diseño del modelo de control y rendición de cuentas en el sector público no puede negar la existencia de múltiples, y a menudo conflictivas, fuentes de legitimación del gestor público. ¿A qué expectativas y a qué grupo debe responder el gestor público?

Las tendencias de reforma administrativa que subrayan la importancia del «cliente», y los sistemas de rendición de cuentas ante el ciudadano como usuario de los servicios públicos, no tienen en cuenta que la clientela (*stakeholders*) de una agencia puede ser diversa, estar muy dividida y tener intereses contradictorios. Además, otras fuentes de legitimidad de la gestión pública, tales como el legislativo, las jerarquías departamentales, el grupo de afines (*peer group*), los sindicatos y otros grupos de interés tienen expectativas que influyen en el proceso de decisión. Todas estas fuentes de legitimidad proyectan criterios de éxito y deberían tenerse en cuenta para el desarrollo y evaluación de la gestión.

c) *Estabilidad de un entorno conocido*

Está claro que las políticas públicas se construyen hoy bajo un marco muy dinámico e incierto. La buena y sana gestión, por lo tanto, debería estar orientada al diseño y aplicación de respuestas a nuevos desafíos. La preocupación principal del gestor público debería ser mejorar la capacidad organizacional para la adaptación: organizarse para hacer nuevas cosas y trabajar de manera diferente. No simplemente hacer «más con menos». Se den cuenta o no de ello, y lo tengan en cuenta o no los sistemas de control formales, de hecho los funcionarios directivos son responsables de la redefinición de los problemas que se le presentan y de la identificación de los temas prioritarios.

Las características del actual contexto de la gestión pública exigen una reconsideración de los criterios de éxito o de referencia que orientan al control de gestión. El principio de eficiencia, como criterio de referencia para evaluar la gestión, puede ser limitado o erróneo en caso de que el entorno sea cambiante e incierto. Este principio exige como condición para una gestión racional la existencia de estándares de éxito preestablecidos. Sin embargo, son crecientes las políticas públicas en las que dichos estándares son desconocidos.

Dado lo inadecuado de estos tres supuestos clásicos sobre la gestión pública actual, es necesario que el modelo o marco de control de resultados tenga como referencia otros indicadores o criterios de éxito. En un entorno complejo, la capacidad de redefinir los problemas y objetivos es una condición de éxito para un gestor público. La capacidad del gestor de utilizar sus recursos con economía y de ser eficiente y eficaz (3E) en el alcance de unos objetivos dados puede no ser suficiente si los objetivos

están cambiando o no pueden anticiparse. Cuanto mayor es la incertidumbre menos relevante es el uso de las clásicas 3E como marco de control y evaluación de la gestión. Este modelo supone la disponibilidad de unos objetivos específicos, pre-definidos con precisión, estables y aceptados, y el conocimiento de una relación causa-efecto entre las políticas públicas y los resultados esperados.

Generalmente, las reformas de los sistemas de control por resultados se basan en supuestos mecanicistas más que evolutivos para explicar fenómenos socio-organizacionales. El objetivo del control de resultados tradicional es que el sistema de gestión no se aleje de los estándares pre-establecidos, en términos de eficacia, eficiencia y economía. Pero en situación de incertidumbre o inestabilidad los resultados de la gestión no son predecibles, lo que no permite un control y gestión tecnocráticos basados en la planificación, programación y supervisión acorde con los estándares preestablecidos, es necesario un estilo de gestión basado en la evolución y el aprendizaje complejo mediante la cooperación colectiva, confrontando el conflicto y la inestabilidad. Este contexto de incertidumbre puede explicar el débil resultado de la presupuestación por programas y la implantación de controles financieros por resultados (Nieto, 2000).

Es necesario diseñar nuevas medidas de éxito que capten la capacidad de los gestores para identificar, responder y solucionar problemas no anticipados y resultados imprevistos. Las 3E tradicionales pueden ser útiles en contextos simples o repetitivos. Pero en situaciones de incertidumbres se necesitan nuevos criterios y medidas de éxito para valorar la capacidad de «diagnóstico», de «diseño», y de «desarrollo» (Metcalf, 1991). Según Metcalf, estos tres criterios (3D) captarían la capacidad del gestor público en:

a) La identificación de nuevos problemas o redefinición de los actuales, teniendo en cuenta los cambios en el entorno e intereses de los grupos afectados, y construyendo una percepción común de los problemas (diagnóstico).

b) La formulación de iniciativas para resolver los nuevos problemas identificados, formular nuevas soluciones, y adoptar estructuras y estrategias adecuadas tanto organizacionales como interorganizacionales (diseño).

c) La implantación de las nuevas soluciones siguiendo un proceso de aprendizaje interorganizacional, superando conflictos y resistencias, redefiniendo problemas y soluciones durante la propia fase de implementación, y aprendiendo de la propia experiencia (desarrollo).

Las 3E y las 3D son criterios de éxito alternativos, pero no incompatibles. El uso de las 3E es válido en un entorno simple o de gestión operativa, y como señales de alerta o «abrelatas» (*tin-openers*) para proceder a un mayor análisis de una gestión desviada de lo esperado (Carter, 1989). El modelo de las 3D, por otro lado, es más relevante a nivel estratégico, permite observar la capacidad de respuesta a cambios en el entorno y exige que se cuestione la propia definición de objetivos, la relación causa-efecto y los valores que subyacen en la propia intervención pública.

La operacionalización de estos conceptos es compleja, pero no imposible, y de hecho ya se han aplicado. Las 3D, como criterios de éxito en situación de incertidumbre, fueron específicamente diseñados para evaluar el aprendizaje interorganizacional por Metcalf (1991 y 1993). Leeuw, Rist y Sonnichsen (1994) lo relacionaron con el control de gestión de programas siguiendo el modelo de lo que Argyris (1982)

llamó *double loop learning* («segundo nivel de aprendizaje»). Mayne (1994) estudió el régimen de control en el gobierno de Canadá, donde, además de examinarse la consecución de objetivos en términos de las 3E, también se revisa el mantenimiento de la relevancia de los objetivos (diagnóstico) y se cuestiona el que haya maneras diferentes de plantear y ejecutar los programas (diseño y desarrollo).

La Canadian Comprehensive Auditing Foundation (1987) publicó un importante estudio sobre auditoría de eficacia, proporcionando una definición amplia de la eficacia, que superaba el alcance tradicional de las 3E. Algunos de los doce atributos de eficacia propuestos se referían a aspectos relacionados con las 3D, en particular, el mantenimiento de la relevancia de los objetivos que se persiguen, y la capacidad de respuesta o «la capacidad de las organizaciones para adaptarse a los cambios...». Numerosas organizaciones públicas en Canadá han utilizado este concepto ampliado de eficacia.

En un contexto de incertidumbre, la gestión debería ser evaluada con respecto a su capacidad de adaptarse a nuevos problemas más allá de la preocupación tradicional por la reducción de costes, la productividad o la calidad en los servicios. En esta situación, la maximización de la flexibilidad es un criterio de éxito diferente, y más relevante que la maximización de la utilidad a corto plazo. El control de la gestión bajo la perspectiva de las 3D evalúa en qué medida y cómo las organizaciones y sus gestores: responden a múltiples presiones y retos inesperados, tienen flexibilidad a la hora de encarar circunstancias cambiantes, trabajan en cooperación con redes de organizaciones que ejecutan los programas o prestan los servicios y se adaptan a un entorno incierto. El sistema de control de la gestión debería captar y responder a las característi-

cas más relevantes del contexto en que se desarrolla la gestión para que se potencie el rol y se fomente el comportamiento del gestor que sea más adecuado a cada contexto. En el siguiente apartado se propone un modelo de control acorde con un contexto de incertidumbre.

2. Orientación en positivo de los sistemas de control y exigencia de responsabilidades

El establecimiento de prioridades y la gestión bajo incertidumbre es un proceso continuo de rectificación, corrección de errores y de interpretación de nuevas situaciones. El problema es que las unidades centrales de control no siempre son conscientes de que el gestor sufre esta incertidumbre. El control y evaluación de la gestión tienen que ir más allá de la mera explicación sobre si los resultados esperados han sido alcanzados o no, cuestionando además la lógica detrás de las políticas y los objetivos pre-establecidos, así como el propio diagnóstico realizado.

La adaptación del modelo de control a un entorno de incertidumbre exige tener en cuenta las dos caras de los sistemas de exigencia de responsabilidad (Metcalf, 1993):

- La cara limitativa o negativa del control, que trata de evitar los malos resultados de la gestión y el uso fraudulento de poder. Esta vertiente negativa de los sistemas de control se manifiesta con actuaciones correctivas intermitentes y reactivas ante una gestión desviada o inaceptable.

- La cara positiva, orientada a fomentar comportamientos de gestión deseables. Esta vertiente del control se realiza de manera proactiva y continuada, consolidando valores y estilos de gestión coherentes con el entorno.

La utilización de los sistemas de exigencia de responsabilidades como instrumentos de inspección e identificación de culpabilidades por irregularidad en el uso de los recursos, o por no alcanzar los objetivos preestablecidos, no garantiza por sí sola una mejor gestión pública. De hecho, a partir de un cierto nivel de control-inspección, el sistema fomenta un comportamiento disfuncional (contabilidad creativa, maquillaje de la información sobre resultados, competencia desleal, encubrimiento de información, etc.). Por otro lado, un sistema de control orientado hacia aspectos positivos de la gestión permite reforzar y socializar los valores deseados, proporcionando vías de actuación y canalizando comportamientos de gestión en línea con los cambios en el entorno.

En situaciones de cambio e inestabilidad, un comportamiento de gestión que conlleve riesgo y experimentación debería ser recompensado, o al menos no penalizado. Los sistemas de control deberían orientarse a desarrollar unos valores y una cultura organizacional de adaptación y flexibilidad que compense la tradición formalista y burocrática. En un entorno de inestabilidad, se necesita fomentar esta cultura organizativa orientada al aprendizaje y al cambio estratégico más que a aplicar criterios de racionalidad mecanicista y rígida en la gestión pública.

En síntesis, el contexto en el que se lleva a cabo hoy en día el presupuesto y control de la gestión pública se caracteriza por la incertidumbre, la interdependencia, la diversidad y la inestabilidad. Existe una dinámica de cambios rápidos, radicales y no anticipados (Wildavsky, 1993). El trabajo a realizar en esta situación tan compleja exige que los gestores públicos centren su atención en la innovación: identificación de nuevos problemas, rediseño organizacional y estratégico, y cons-

trucción del apoyo necesario para realizar con éxito los cambios necesarios. El modelo de control se debería orientar hacia el ajuste contextual o equilibrio entre las dos perspectivas del mismo (negativa y positiva). Esto supone evitar el monopolio actual de control tipo inspección y desarrollar un sistema de control que fomente la capacidad de adaptación de la gestión. Análogamente, una aproximación pragmática al control y evaluación de resultados puede ser la construcción de una aplicación contingente y equilibrada, según el contexto, de los dos criterios mencionados: las 3E y las 3D.

No hay una manera ideal o universal de diseñar un modelo de presupuesto y control de la gestión por resultados. El equilibrio necesariamente depende de las oportunidades y los retos de cada situación organizacional. La elección de los criterios y la estrategia apropiados depende del grado de incertidumbre bajo el cual trabaja el gestor. En la medida en que la organización tenga unos objetivos claros y no cuestionados y lleve a cabo de manera independiente una serie de tareas homogéneas, bien definidas y con resultados predecibles, el control de resultados basado en las 3E probablemente cubrirá la información más relevante que se necesita para la toma de decisiones o la mejora de la gestión. En la medida en que estas condiciones no se cumplan, sería necesario tener en cuenta los nuevos criterios de éxito presentados.

No es realista ni posible definir con exactitud el modelo de control apropiado para cualquier Administración en cualquier momento. El proceso de implantación de una reforma orientada a la introducción del control y evaluación de resultados debe ser un proceso experimental que sirva para ir diseñando de manera adaptativa el propio modelo. No obstante, en el próximo apartado se proponen unas con-

diciones o pasos básicos para iniciar la introducción de este tipo de control con mayores posibilidades de éxito.

V. CONDICIONES PARA LA INTRODUCCIÓN, DESARROLLO Y CONSOLIDACIÓN DEL CONTROL Y EVALUACIÓN POR RESULTADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La institucionalización del control y la evaluación por resultados necesita tiempo y, en esencia, su consolidación depende de la existencia de un liderazgo continuado y de la capacidad de aprendizaje organizacional existente en la Administración. Su introducción tiene que ser gradual y requiere la creación y mantenimiento de una cultura de resultados que evalúe el uso de este tipo de información. De hecho, el proceso es reversible. Su institucionalización en un período determinado no garantiza que con un solo esfuerzo de reforma se mantenga de manera sostenida. El progreso alcanzado con una reforma podría desaparecer si deja de cumplirse alguna de las condiciones que se mencionan en esta sección.

1. Introducción del control y evaluación por resultados

La implantación de estas funciones es compleja y exige un diagnóstico de las características y el contexto específico de la gestión. Lo más probable es que en cada Administración el diagnóstico concreto sea distinto. No obstante, normalmente se mencionan e identifican una serie de condiciones básicas o necesarias para iniciar la introducción de un sistema de control y evaluación por resultados (cuadro n.º 2).

CUADRO N.º 2

CONDICIONES NECESARIAS PARA INTRODUCIR EL CONTROL Y EVALUACIÓN POR RESULTADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- a) Voluntad política y apoyo directivo.
- b) Diseño de un marco normativo en el que se reflejen una división de responsabilidades y una asignación de competencias de control por resultados claras, realistas y consensuadas.
- c) Desarrollo de la capacidad de planificación y seguimiento en los centros gestores.
- d) Disponibilidad de conocimiento y capacidad de control y evaluación por resultados tanto en los departamentos de presupuestos y de auditoría como en los centros gestores.

a) *Voluntad política y apoyo directivo*

Un apoyo político sostenido y visible es fundamental para el inicio del cambio. La credibilidad del programa de reforma para la introducción del control y evaluación por resultados depende de la manera en que tanto el nivel político como el equipo directivo entiendan y acepten el valor añadido por el nuevo modelo de control. Tan importante es el apoyo al máximo nivel político como la participación y liderazgo directo ejercido tanto desde los ministerios centrales como por los directivos en centros gestores al máximo nivel y a nivel intermedio. La introducción y mantenimiento de una cultura a favor del control por resultados no se sostiene por sí misma, en la medida en que no haya apoyo político y liderazgo (OECD, 1997). La dificultad de iniciar un sistema de control avanzado subsistirá si el Ministerio de Hacienda y el Consejo de Ministros «no se lo toman en serio» (Martín Seco, 2000). El problema no queda resuelto con una legislación que obligue a su implantación e incluso identifique los destinatarios de los informes sobre resultados, sino que además es necesario que exista una demanda real y un uso de estos informes por parte del gestor a todos los niveles de decisión.

Sería irrealista creer que los ministros y altos cargos van a per-

cibir como deseables y evidentes las ventajas del control y gestión por resultados. Por lo tanto, es necesario preparar una estrategia que tenga en cuenta los costes y esfuerzos a realizar en términos de perjudicados y beneficiados por la reforma. En muchos casos, la consideración de beneficiado o perjudicado por la reforma será una variable a tratar. Las percepciones de los ministerios respecto a la evaluación de resultados puede ser modificada (Mackay, 1999). Es importante identificar los posibles bloqueos a esta iniciativa e introducir incentivos para fomentar el uso de información por resultados. Los ministerios podrían percibir estas iniciativas como un reto por parte de un departamento central que intenta intensificar el control o imponer sus criterios en la asignación de recursos. Otros departamentos centrales que no participen en el diseño del modelo elegido podrían percibirla como un intento de quitarles sus competencias en ámbitos relacionados con el control. En una situación de escasez de recursos dedicados al control y la evaluación, para llevar a cabo un esfuerzo de reforma relativamente ambiciosa es fundamental que el equipo que lidera la reforma esté situado al máximo nivel de gobierno, y que fomente la cooperación y confianza entre los distintos órganos de control en sus diferentes modalidades.

El liderazgo y apoyo directivo existirá en la medida en que haya interés por la utilización de este tipo de información (por resultados) en la gestión pública. Su demanda puede tener un origen diverso según el objetivo o interés de los usuarios potenciales: 1) apoyar la toma de decisiones y/o mejora de los sistemas de gestión; 2) facilitar la asignación de recursos, y 3) ampliar el alcance de los sistemas de exigencia de responsabilidades. Estos objetivos están interrelacionados, pero probablemente requieran distintos tipos de evaluación y control por resultados, orientados a satisfacer a los usuarios o destinatarios correspondientes: los gestores, el departamento de presupuesto y/o el órgano de auditoría. Según el objetivo perseguido por el control y evaluación de resultados, las condiciones para su introducción y desarrollo serán distintas.

Si la debilidad del sistema de control y evaluación por resultados se origina por el lado de la demanda (por ejemplo, uso limitado de los informes), el siguiente tipo de acciones puede ser de utilidad para facilitar o fomentar el interés y apoyo de políticos y directivos:

— Establecimiento de un marco legal y reglamentario con mandato expreso para la implantación de los sistemas de control y evaluación de resultados, y sobre la tramitación y uso de los informes.

— Creación de foros y canales formales e informales que permitan relacionar de manera regular los sistemas de control y evaluación con los procesos de planificación y asignación de recursos, y con la formulación de políticas públicas y toma de decisiones.

— Enlace de la evaluación y control de resultados con otras reformas en la Administración (presupuesto, contabilidad, personal, descentralización, etcétera).

— Difusión pública de los informes de evaluación y control de resultados.

— Organización de actividades y seminarios orientados a la construcción de consenso en torno a control y evaluación de resultados.

La formulación de acuerdos institucionales o la adopción de una nueva legislación apropiada para crear un marco formal y político más propenso y creíble para el control por resultados de la gestión pública puede ser un paso fundamental para fomentar la demanda. Aunque éste no es el caso en muchos países de la OCDE, donde los avances realizados con el presupuesto y control por resultados no han ido condicionados por ninguna legislación que lo impusiera (OECD, 2001), la reforma del marco normativo y legal en algunos países de tradición y cultura más legalistas puede ser fundamental para que se inicie un cambio de actitudes y estilos de gestión y control por resultados.

b) Necesidad de un marco normativo en el que se establezca una distribución de responsabilidades y una asignación de competencias de control por resultados claras, realistas y consensuadas

El marco legal no puede quedar reducido a un mero mandato para la implantación del control por resultados y la tramitación y uso de los informes. También es necesario que se establezca una estructura con división clara y coherente de competencias y funciones de los centros de control (tanto en los centros gestores como en los centros de presupuestos y auditoría). Los procesos de integración y descentralización que simultáneamente está experimentando la gestión pública hace que coexistan múltiples controles a dis-

tintos niveles, internos y externos, de distinto tipo, en ocasiones con idénticos ámbitos de actuación, que exigen un reparto de competencias coherente y obligan a plantearse la necesidad de la colaboración y cooperación para el funcionamiento eficaz de los sistemas de control y de gestión (Nieto, 1998). Es extendido el sentimiento de riesgo por el crecimiento de una constelación desordenada de centros de control con más controladores que controlados (*El País*, 11 de septiembre de 1999).

El reparto de competencias y roles respecto al control y evaluación de resultados puede ser diferente (más o menos descentralizado) según la propia tradición de cada Administración. No existe un modelo ideal de aplicación universal. Lo importante es que el diseño organizativo sea consensuado y acorde con el modelo elegido. Por ejemplo, el control por resultados, o control de segundo orden, es coherente con un modelo descentralizado bajo una estructura organizativa divisional (Mitzberg, 1995; Perrow, 1977).

Además, el reparto de competencias debe ser también coherente con la capacidad operativa y los recursos asignados (financieros, personal, sistemas de información, apoyo político, etc.) a cada centro. Se debe evitar que las unidades responsables de las funciones de formulación, gestión y control de las políticas públicas sufran solapamientos innecesarios, acaparen un exceso de competencias o estén infradotadas en relación a sus responsabilidades. Una asignación de competencias coherente, clara y consensuada entre los departamentos de presupuestos, auditoría y gestión es fundamental para iniciar con éxito la implantación del control por resultados.

c) *Desarrollo de la capacidad de planificación y seguimiento en los centros gestores*

El control y evaluación por resultados depende también de que los centros gestores dispongan de capacidad de planificación y programación. Es necesario que los centros gestores realicen ejercicios de diagnóstico estratégico, que dispongan de procesos de recogida de información y sistemas de mantenimiento y explotación de las bases de datos, con canales y foros para la participación y consulta, etc., que proporcionen la información necesaria para la planificación estratégica y la programación presupuestaria con niveles aceptables de relevancia, fiabilidad y oportunidad temporal como para permitir su posterior control y evaluación. En este sentido, el intercambio de información y consulta entre los gestores y controladores (por resultados) durante la fase planificación y el proceso de asignación de recursos tiene que ser fluida y operativa. El deterioro y debilidad de las conexiones y relaciones interinstitucionales es uno de los factores que explican la falta de coherencia (estructura, clasificación y periodificación del gasto, coherencia de objetivos, homogeneidad de indicadores, etc.) entre el plan, los presupuestos y los sistemas de control, haciendo inviable la evaluación de los resultados de la gestión.

Actualmente, es necesario adaptar los sistemas de planificación y control al contexto de alta interdependencia de las políticas públicas compartidas entre distintos departamentos o niveles de gobierno. Para alcanzar un grado de calidad adecuado en la planificación de las políticas públicas, es imprescindible en muchos casos que se formulen y gestionen sus políticas y estrategias de manera conjunta. La necesidad de interacción entre múltiples organizaciones no depende sólo de la coherencia en la distribución de com-

petencias, sino además del buen funcionamiento de los mecanismos e incentivos de colaboración (comisiones interministeriales, convenios, conferencias sectoriales, protocolos, etc.). Pero la existencia de estos mecanismos formales no garantiza el funcionamiento coordinado. Los sistemas de presupuesto, control y evaluación de resultados tienen que adecuarse e incorporar incentivos a las nuevas exigencias de actuación conjunta.

En el Reino Unido, por ejemplo, se están realizando una serie de reformas dirigidas a fomentar y controlar, en el sentido positivo del término (orientación de la gestión), un comportamiento en el proceso presupuestario para superar los límites burocráticos tradicionales e incentivar así la acción conjunta interdepartamental. Entre otras iniciativas de reforma se incluyen la *comprehensive spending review*, que supone la evaluación de inversiones para mejoras de servicios públicos teniendo en cuenta a todos los departamentos participantes, y los *public service agreements*, o acuerdos de gestión con compromisos de resultados a cambio de fondos presupuestarios, entre los que se incluyen algunos interdepartamentales con acciones y resultados conjuntos (UK Cabinet Office, 2001; OECD, 2001).

En este sentido, la disponibilidad de una masa crítica de directivos y funcionarios profesionales con capacidad y habilidades para programar y gestionar por resultados es también un requisito importante. Este grupo de expertos debe estar suficientemente formado y motivado para llevar a cabo las funciones antes mencionadas de diagnóstico, planificación y programación. En muchos casos, se necesitará disponer de una red de especialistas externos que complementen su conocimiento en campos específicos de las políticas públicas a controlar. De hecho, esto está ocurriendo de manera ca-

si espontánea, dada la carencia de recursos de personal y la creciente complejidad de algunas políticas públicas emergentes (desarrollo sostenible, política de aguas, etc.) donde la asistencia técnica externa es creciente.

Además, este personal debe estar distribuido entre los centros gestores y los centros de control de manera coherente con el reparto de competencias elegido. Una preparación adecuada para la consolidación de estas funciones exige no sólo tener los conocimientos propios de cada política sectorial (sustantiva y metodológica), sino además disponer de las habilidades de comunicación y capacidad de entendimiento con otros expertos (aceptar la existencia de interdependencias, identificar valores comunes, etc.). Estas condiciones o propuestas están relacionadas con una consolidación de un nivel mínimo de confianza recíproca, o capital social, entre las instituciones de planificación, presupuestación y control (Román, 2001; Jordana, 2000).

d) *Disponibilidad de conocimiento y capacidad de control y evaluación por resultados, tanto en el departamento de presupuestos y auditoría como en los centros gestores*

Por supuesto, resulta básico también desarrollar la capacidad desde el lado de la oferta. Esto incluye una amplia serie de condiciones a cumplir en los propios centros de control, tales como la disponibilidad de sistemas de contabilidad e información sobre resultados, estadísticas socioeconómicas, infraestructura informática, metodología y estándares de evaluación y control, habilidades profesionales, canales de comunicación, mecanismos de coordinación y consulta, etc., que garanticen la calidad de los informes de control

por resultados y su comunicación eficaz a los usuarios.

La capacidad de oferta de informes de evaluación y control por resultados depende también del alcance y objetivos de la reforma. Un control de resultados a nivel muy operativo exigiría unos indicadores de actividad elementales, unas habilidades en el personal de control no muy sofisticadas, etc. Una de las condiciones de partida generalmente mencionada en primer lugar para la introducción del control por resultados es la capacidad de la Administración para recoger información sobre las actividades realizadas y su coste. Sin embargo, la utilidad de la reforma quedaría reducida a contextos simples. En la medida en que el alcance de la reforma se eleve, abarcando el control de resultados en términos de efectos finales (*outcomes*), evaluación del impacto de políticas públicas, o adaptabilidad en la gestión, como hemos visto en las secciones previas, el desarrollo de la capacidad de oferta de información por resultados es más exigente y puede requerir estrategias más costosas y graduales para su implantación.

En general, si la debilidad del sistema de control y evaluación por resultados se origina por el lado de la oferta, el siguiente tipo de acciones puede ser de utilidad:

- Desarrollar sistemas de información y seguimiento financiero y de productividad.

- Difusión de metodologías y experiencias con éxito.

- Establecimiento de grupos de evaluación y control de programas prioritarios.

- Formación de personal experto en evaluación y control de resultados.

- Colaboración con organizaciones externas (universidades, firmas de consultorías, etc.) con *know-how* para la evaluación de resultados y el desarrollo de metodologías apropiadas para la Administración pública.

- Desarrollo de una red coherente y coordinada de unidades responsables de los sistemas de control y evaluación de resultados.

- Introducción de estándares o líneas generales de evaluación y control por resultados.

2. Condiciones para el desarrollo y consolidación del control y evaluación por resultados en la Administración pública

a) *Introducción de incentivos para elevar el alcance y consolidar el uso de la información sobre resultados*

Las reglas e instrucciones formales para la evaluación y control por resultados son importantes, pero también se necesitan incentivos que induzcan a los centros gestores a cumplir de manera sostenida estas normas de control. Si se pretende consolidar un sistema de control por resultados, es necesario tener en cuenta el marco de incentivos existente, tanto en la unidad central de presupuestos y control como en los centros gestores. La implantación de un sistema de control por resultados impone también importantes condiciones en el funcionamiento en las propias unidades centrales. Por tanto, es fundamental realizar también un diagnóstico sobre tipos y estilos de control y evaluación existentes tanto en los departamentos gestores como en departamentos centrales de control y presupuesto.

Para que el control y la evaluación por resultados tengan éxito, su beneficio potencial debería ser compartido por centros gestores. Por ejemplo, se podrían reconocer o premiar los ahorros conseguidos con el control por resultados, ya sea por recortes identificados o aumentos de productividad y eficacia, etc., concediendo una mayor discrecionalidad al gestor para el uso de una parte de los ahorros conseguidos.

Pero, más allá de las ganancias en eficiencia operativa en la gestión, los criterios de evaluación y, por tanto, los incentivos que, consciente o inconscientemente, se estén aplicando con un sistema de control (y tipo de indicadores) determinado son de crucial importancia para fomentar una gestión pública estratégica y coordinada. Tradicionalmente, se eligen y utilizan indicadores de tipo operativo (tipo *outputs*) con clara proyección intradepartamental. Actualmente, en los países de la OCDE se están haciendo importantes esfuerzos para incorporar a la gestión indicadores más estratégicos (tipo *outcomes*) que reflejan el grado de coherencia y colaboración interdepartamental. Aunque la dificultad de poner en práctica esta idea es innegable, ya hay algunos países, como por ejemplo el Reino Unido que la está impulsando en el marco de sus sistemas de presupuestación y control del gasto público (ver ejemplos mencionados en el epígrafe V.1.c).

En la medida en que los departamentos centrales pongan de manifiesto y fomenten una mayor transparencia de iniciativas potencialmente complementarias, mayor será la conciencia del gestor sobre el valor de la gestión estratégica de las interdependencias, y mayor será la propensión a la resolución conjunta de los problemas (Walton y Dutton, 1969). Los sistemas de control por resultados no pueden quedarse al margen de estos planteamientos.

Como hemos visto, una de las posibles vías para fomentar la transparencia y la coordinación sería la introducción de un control de resultados en términos de *outcomes*, generalmente asociados con la eficacia de la acción conjunta de varios departamentos y la aplicación de un sistema de evaluación orientado a premiar el aprendizaje.

Muchas de las reformas propuestas en la Administración pública han sugerido una mayor responsabilidad del gestor y una potenciación de la rendición de cuentas. Tradicionalmente, éstas se han dirigido a aplicar la cara negativa del control (prevención o sanción de comportamientos irregulares) más que a la positiva (promoción o dirección de comportamientos deseados). La reforma de la gestión pública generalmente ha menospreciado el potencial de los sistemas de rendición de cuentas como instrumento de aprendizaje estratégico. En este sentido, puede ser de gran utilidad incentivar la difusión de las dificultades encontradas en la gestión, reorientando los sistemas de control hacia la recompensa de comportamientos de gestión deseables más que hacia las sanciones. Si los fallos y las insuficiencias no se reconocen abiertamente en el sistema de control de resultados, no se promoverá el aprendizaje organizacional requerido en un entorno de incertidumbre. Un modelo o enfoque del control basado en que las organizaciones apliquen un sistema de rendición de cuentas que premie la gestión por los resultados conseguidos más que el fiel cumplimiento de procedimientos formales, impulsará el desarrollo y uso de la información sobre resultados.

b) Construcción de confianza entre controladores y gestores

Una de las principales limitaciones de los sistemas de presupuesto,

control y evaluación por resultados es el déficit de confianza socio-organizacional existente entre los centros de gestión y de control. Una larga tradición burocrática e incrementalista ha hecho arraigar una cultura de control y presupuesto que gira entorno a la inspección del comportamiento del gestor. En gran medida, la consolidación de los sistemas de control por resultados en la gestión pública depende de romper el círculo vicioso de la crítica a la que se ve obligado a realizar el controlador auditor y la reacción defensiva del gestor auditado. Sólo si la relación entre ambos se plantea de manera constructiva, en lugar de competitiva, podrá considerarse que la organización auditada está aprendiendo. En el apartado anterior se ha mencionado la importancia que tiene el cambio en el estilo de control. Pero también el gestor tendría que percibir los informes de control y sus posibles críticas como parte normal de la gestión. Para ello, entre otras condiciones, los informes de control deberían debatirse abiertamente y no necesariamente aceptarse como una única verdad (OECD, 1997) ni ser el resultado de un proceso de alegaciones y contra-alegaciones de naturaleza cuasi-procesal.

El modelo y marco de control y evaluación por resultados pueden entenderse como un conjunto de instituciones y normas que incorporan en su estructura incentivos que estimulan o bloquean comportamientos en la gestión. El éxito de estas normas depende del capital social (confianza recíproca entre el gestor y controlador) existente. El capital social en una Administración puede ser esencial para consolidar una nueva normativa de control (Román, 2001; Jordana, 2000). La confianza y el comportamiento cooperativo puede aparecer de manera espontánea o por iniciativa de un esfuerzo de coordinación central pero es un proceso de aprendizaje social o relacional.

Las normas de reciprocidad y apoyo mutuo son básicas para la construcción de capital social y formación de confianza. La historia personal acumulada y proyectada en las relaciones interpersonales influye tanto como el conjunto de reglas formales e informales, en la estructuración de la posibilidad de interacción de los individuos (Jordana, 2000). Las propias instituciones y estilos de control pueden desempeñar un papel dominante en la acumulación de capital social o en su deterioro.

La confianza permite predecir comportamientos tanto para el ejercicio de la función de control como para la utilización de la información (por resultados) que con ésta se produzca. La interacción entre gestores y controladores debería basarse en normas de conducta preestablecidas, explícitas o tácitas, que cuenten con un apoyo o consenso amplio que permita la aplicación de compensaciones o de sanciones correspondientes a comportamientos disciplinados o indisciplinados. La construcción de confianza entre los centros de control y los gestores depende del mantenimiento sucesivo de relaciones de naturaleza condicionada y recíproca entre ambos. No se trata de buena voluntad, sino de interés instrumental (Román, 2001). La colaboración debe ser interesada y orientada hacia un objetivo común (idealmente, la utilización de la información por resultados originada por los sistemas de control y evaluación para mejorar el funcionamiento de la gestión). Su desarrollo facilitaría la percepción de interdependencia en la redes de gestión y control, y permitiría reducir la incertidumbre, los niveles de riesgo y las posibilidades de comportamientos de gestión no deseados.

La estructura institucional requiere la existencia y buen funcionamiento de organismos y foros que faciliten la conexión o integración de los controladores entre sí, y entre estos y los gestores. Estos mecanismos

organizacionales deben tener una naturaleza coherente con el contexto constitucional y social en el que se van a desarrollar. Por ejemplo, en un entorno descentralizado y de incertidumbre, es más eficaz un sistema de gestión y control con proyección horizontal que los procesos jerárquicos verticales.

El proceso de construcción de confianza es lento y costoso. Su destrucción puede ser rápida y su reconstrucción muy lenta. La creación de capital social en el proceso de gestión y control puede dirigirse desde Hacienda o cualquier departamento, pero con el apoyo de otros departamentos horizontales y de Presidencia del Gobierno, y con el consenso de los ministerios sectoriales. Su creación exige el diseño y consolidación de un marco institucional normativo que permita el desarrollo de una cultura de cooperación, mecanismos de conexión para intercambio de ideas, de experiencias, de mejores prácticas, etcétera.

Son múltiples las medidas posibles para el desarrollo del capital social o confianza recíproca entre controladores y gestores:

- Movilidad de funcionarios entre puestos de gestión, presupuestos, control, etcétera.

- Compartir recursos (personal, sistemas de información, etcétera).

- Transparencia en comportamientos y acciones de reciprocidad por comportamientos de gestión estratégicamente deseables.

- Reuniones formales e informales entre los actores involucrados en los procesos de control y gestión.

- Fortalecimiento de instituciones de control. Contratos de gestión por resultados. Independencia de las funciones de control, de recogida de información, registro, etcétera.

- Adaptación de los sistemas de evaluación y control. Complemento de los controles tipo de inspección con controles orientados al aprendizaje.

- Preparación conjunta de planes y propuestas de actuación de corrección.

- Dotación de recursos para la creación de asociaciones y fundaciones orientadas a actuaciones conjuntas. Programas de formación conjuntos.

- Campañas de internalización de valores comunes (medición de resultados). Organización de actividades conjuntas. *Slogans* y manifestaciones de solidaridad y cooperación. Participación del gestor en actividades sociales de los controladores.

El capital social es esencial para el aprendizaje organizacional y la innovación en los programas públicos. Un aumento de información (sobre resultados) podría obstaculizar el acceso y selección de la información más relevante, así como su uso oportuno, si no fuera acompañada de un desarrollo del capital social disponible. La transformación de la información sobre resultados en conocimiento para su uso en la toma de decisiones exige que haya un equilibrio entre la información producida y la confianza colectiva o capital social existente en una organización (Román, 2001). No es suficiente disponer de datos, cifras, información sobre resultados etc., también es necesario tener la capacidad (técnica y socio-organizacional) para seleccionar y transformar esta información de tal manera que permita su uso en la toma de decisiones.

VI. CONCLUSIONES

En este artículo, se sugiere que hoy en día se necesita una perspectiva nueva complementaria al con-

trol de resultados tradicional, que se centre menos en los aspectos técnicos e internos de las organizaciones y más en los aspectos culturales y su relación con el entorno de la organización. La nueva perspectiva debería de considerar la capacidad de los controladores, los gestores y las organizaciones, de hecho redes de organizaciones, para adaptarse e innovar colectivamente.

Se pueden conseguir mejoras substanciales en la gestión pública superando las resistencias a la implantación de sistemas de control por resultados, pero adaptándolos a las condiciones del contexto en el que se implantan. La construcción de un marco normativo adecuado, el desarrollo de las capacidades técnicas de control y evaluación por resultados, la introducción de incentivos y el reajuste de los sistemas de exigencias de responsabilidad son esenciales para introducir un nuevo sistema de control por resultados acorde con el contexto de incertidumbre en el que se desarrolla la gestión pública. Pero el equilibrio entre la nueva información producida y el capital social existente puede tener una gran importancia para el desarrollo y consolidación de los sistemas de control por resultados. Finalmente, es fundamental tener en cuenta los diversos criterios de éxito (eficiencia, eficacia, e innovación) y rediseñar los sistemas de control y evaluación de resultados para que fomenten el aprendizaje en gestión de manera coherente con los cambios en el entorno. El control de resultados necesita captar los criterios de éxito más relevantes para el gestor público, que trabaja hoy bajo una incertidumbre creciente.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDE HERNÁNDEZ, J.C. (2000), «Control financiero y la auditoría del sector público. Una función reciente y plenamente consolidada» en *XIII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público, CXXV Aniversario IGAE*.

<p>ARGYRIS, C. (1982), <i>Reasoning, Learning, and Action</i>, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.</p> <p>BLONDAL, J. (2001), «Budgeting in Sweden», en <i>The OECD Journal on Budgeting</i>, PUMA, OECD, París.</p> <p>CANADIAN COMPREHENSIVE AUDITING FOUNDATION (1987), <i>Effectiveness Reporting and Auditing in the Public Sector</i>, Ottawa.</p> <p>CARLEY, M. (1988), <i>Performance Monitoring in a Professional Public Service</i>, Londres, Policies Studies Institute.</p> <p>CARTER, N. (1989), «Performance indicators: Backseat driving or hands off control?» <i>Policy and Politics</i>, XVII(2):131-38.</p> <p>FLYNN, L.; GRAY, A., y POLITT, C. (1988), «Making indicators perform», <i>Public Money and Management</i>, Invierno.</p> <p>GRAY, A; JENKINS, B., y SEGSWORTH, B. (1993), «Budgeting, auditing, and evaluation», <i>Transaction Papers</i>, New Brunswick (USA).</p> <p>HOFSTEDE, G. (1981), «A management control of public and not-for-profit activities», <i>Accounting Organizations and Society</i>, 6(3).</p> <p>JORDANA, J. (2000), «Instituciones y capital social ¿qué explica que?»., <i>Revista Española de Ciencia Política</i>, vol. 1, n.º 2, abril.</p> <p>KROMANN, J; GROSZYK, W., y BÜHLER, B. (2001), «Outcome focussed management and Budgeting» en <i>Journal on Budgeting</i>, vol. 1, número 4, OECD, París.</p> <p>LEEUW, R.; C. RIST, y R. C. SONNICHSEN (eds.) (1994), <i>Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning</i>. New Brunswick, N. J., Transaction Publishers.</p> <p>MACKAY, K. (1999), «Evaluation capacity development: A diagnostic Guide and Action Framework», <i>Internal paper</i>, WB, OECD.</p> <p>MARTÍN SECO, J. F. (2000), «Control interno: importancia en la política», en <i>XIII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público</i>, CXXV Aniversario de la IGAE.</p> <p>MAYNE, J. (1994), «Utilizing evaluation in organizations: The Balancing Act», en <i>Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning</i>, F.L. LEEUW, R.C. RIST y R.C. SONNICHSEN (eds.), New Brunswick, N.J. Transaction Pb.</p> <p>METCALFE, L. (1991), «Public management: From imitation to innovation». Documento presentado en la <i>Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (IASIA)</i>, Kota Kinabalu, Sabah, Malasia, 28 julio-2 agosto: 9-10.</p>	<p>— (1993), «Public Management: From imitation to innovation», en J. KOOIMAN (ed.), <i>Modern Government</i>, Londres, Sage: 173-189.</p> <p>METCALFE, L., y S. RICHARDS (1990), <i>Improving Public Management</i>, Londres, Sage.</p> <p>— (1990), <i>Improving Public Management</i>, segunda edición, Sage.</p> <p>MITZBERG, H. (1995), <i>La estructuración de las organizaciones</i>, Ed. Ariel Economía, 4ª ed., Barcelona.</p> <p>MURRAY, R. (1992), «Modernization of public sector in Sweden», documento presentado en la conferencia <i>Public Management Modernization in the 90s</i>, INAP, Madrid: 2-4.</p> <p>NIETO, U. (1998), <i>Historia del tiempo en Economía. Predicción, caos y complejidad</i>, McGraw-Hill, Madrid.</p> <p>— (2000), «Los controles públicos en la integración y en la descentralización», en <i>XIII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público</i>, CXXV Aniversario de la IGAE.</p> <p>OECD (1993), <i>Performance Measurement</i>, PUMA (3) 93. París.</p> <p>— (1994), «Service quality initiatives in OECD member countries», <i>Background Paper</i> para el Symposium que tuvo lugar 7-8 de noviembre, 1994, PUMA (94) 13.</p> <p>— (1995), <i>Budgeting for results: Perspectives on Public Expenditure Management</i>, Paris-OECD, Performance auditing and the modernization of government», PUMA, París, (1996).</p> <p>— PUMA/PAC 3 (1997), <i>Promoting the use of programme evaluation</i>, París, 24 y 25 noviembre.</p> <p>— (1999), <i>Performance Contracting</i>, PUMA, (99)2, París.</p> <p>— (2001), «Outcome focused management and budgeting», <i>22nd Annual Meeting of senior Budget Officials</i>, PUMA/SBO (4 mayo, París: 3).</p> <p>— (2002), «Overview of results focused management and budgeting in OECD member countries», <i>Expert Meeting on the Quality of Public Expenditure</i> - PUMA/SBO, París, 11-12 de febrero: 10.</p> <p>OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (1995), <i>Making Government Work: Budget of the United States Government, Fiscal Year 1996</i>, Washington.</p> <p>OVRELID, P. (1997), «The impact of linking evaluation with Budgeting», Directorate of Public management in Norway, ponencia</p>	<p>presentada en <i>Conference on Evaluation</i>, Oslo, EES.</p> <p>PAÍS, EL: 11 de septiembre de 1999.</p> <p>PERRIN, B. (1998), «Effective use and misuse of performance measurement», <i>American Journal of Evaluation</i>, vol. 19, n.º 3: 367-369</p> <p>PERROW, CH. (1977), «The Bureaucratic Paradox: The efficient Organization centralizes in order to decentralize», en <i>Organizational Dynamics</i>, ed. Amacom.</p> <p>ROMÁN, C. (2001), <i>Aprendiendo a innovar: el papel del capital social</i>, IDR, Sevilla.</p> <p>SAVOIE, D. J. (1994), «Globalization and governance (summary)», <i>Research paper</i>, n.º 12, Canadian Centre for Management Development, Ottawa.</p> <p>SCHICK, A. (2001), «Does budgeting have a future?», en <i>22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials</i>, PUMA/SBO, París, 21-22 mayo: 27.</p> <p>SELZNICK, P. (1957), <i>Leadership in Administration</i>, Illinois; Row, Peterson and Company.</p> <p>SMITH, D. (1978), «Value Biases in Performance Assessment», documento entregado en <i>1978 Annual Meeting of the American Political Science Association</i>, New York Hilton Hotel, 31 de agosto - 3 de septiembre.</p> <p>SWEDISH BUDGET DEPARTMENT (1997), «Public sector productivity in Sweden», <i>Papers on Public Sector Budgeting and Management in Sweden</i>, vol. 3.</p> <p>TASK FORCE ON MANAGEMENT IMPROVEMENT (1992), <i>The Australian Public Service Reformed. An Evaluation of a Decade of Public Sector Reform</i>, Camberra, Australian Government Publishing Service.</p> <p>VERHEIJEN, T., y COOMBS, D. (ed.), (1998), <i>Innovations in Public Management</i>, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido.</p> <p>UK CABINET OFFICE (2001), <i>Modernising Government White Paper</i>, 1999, OECD Public Management Service, París, abril.</p> <p>WALTON R., y DUTTON J. (1969), «The management of interdepartamental conflict», <i>Administrative Quarterly</i>, vol. 14, n.º 1, marzo.</p> <p>WILDAVSKY, A. (1993), «¿Qué necesita saber el manager público? Una formación para la gestión pública», <i>Ekonomiaz</i>, 26 (2) cuatrimestral, País Vasco.</p> <p>ZAPICO, E., y MAYNE, J. (1995), «Nuevas perspectivas para el control de gestión y la medición de resultados», <i>Revista GAPP</i>, mayo/agosto, n.º 3.</p>
---	--	---