

Los criterios de evaluación de la gestión pública y la reforma del Estado en Colombia

Florentino Malaver *
Jesús Perdomo **
Álvaro Zerda ***

Introducción

Impulsada por fenómenos como la globalización y la apertura, la pobreza y la ingobernabilidad, en América Latina se impone una profunda reforma del Estado. Colombia no es la excepción, y por el contrario, las necesidades y presión de la sociedad en torno a un aumento en la capacidad de gestión estatal llegó hasta la Constitución Nacional, la cual proclamó principios que contribuyeron a orientar la modernización de la administración pública y la instauración de nuevas

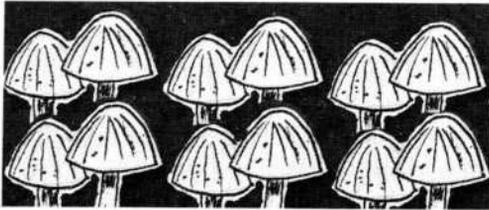
formas de evaluación de la gestión pública. Atendiendo los preceptos constitucionales y el mandato de la Ley 42 de 1993, que define el nuevo control fiscal de gestión y resultados, el país ha dedicado ingentes recursos y esfuerzos, ha financiado consultorías y la profusión de metodologías e indicadores de control que para su desarrollo han emergido, dentro de un ambiente de reforma en el cual ha primado la acción sobre la conceptualización; ese desbalance induce en el proceso de transición hacia nuevos fines, formas y mecanismos de gestión, la propensión hacia una aplicación parcial de estos avances, lo cual reduce la eficacia de los esfuerzos para convertir el control en una herramienta clave para el mejoramiento permanente de la gestión y la realización de los fines del Estado.

* Profesor, investigador de la Universidad Javeriana.

** Consultor, CID, Universidad Nacional de Colombia y Profesor Universidad Javeriana.

*** Profesor Asociado, Universidad Nacional de Colombia.

Este artículo sintetiza y desarrolla trabajos anteriores¹ con el fin de contribuir a compensar ese desbalance. Para ello, luego de una breve contextualización de las reformas en curso, efectúa un ejercicio de conceptualización centrado en los criterios de evaluación de la gestión (eficiencia, eficacia, economía y equidad) definidos en una afortunada concreción legal del mandato constitucional, como quiera que en ellos se encarna el "nuevo espíritu" de la evaluación de la gestión pública². El mapa conceptual construido en desarrollo del ejercicio de conceptualización busca dar el contenido organizacional del cual han carecido, en su definición y aplicación, los criterios de evaluación mencionados. Este mapa también facilita la visualización y exposición detallada de una concepción abierta de la organización y una visión integrada de la gestión en las entidades públicas, dentro de las cuales adquieren su cabal sentido las nuevas formas y herramientas de evaluación de la capacidad de gestión. Debe advertirse, sin embargo, que debido a la prioridad del abordaje y análisis conceptual de los criterios, aquí se soslayaron las referencias empíricas³; además, que el propósito del artículo es alimentar la discusión en torno al avance en la evaluación de la capacidad de gestión en las entidades públicas, un tema pendiente de un desarrollo concordante con la importancia que reviste para el país.



1. Sin proponérselo directamente, contribuyeron los trabajos de Zerda *et al.* (1995) y Malaver y Serrano (1996a y 1996b), induciendo una reflexión que se desarrolló durante 1996, la cual se plasmó y enriqueció en las discusiones sostenidas durante la realización de un trabajo simultáneo a la elaboración del presente artículo (véase Perdomo *et al.* 1997).
2. También existe en la actualidad interés por el criterio de la ecología, el cual, por su naturaleza y estado de desarrollo, exige una conceptualización que desborda los alcances del presente artículo.
3. Un ejercicio de construcción de indicadores para cada uno de estos criterios de evaluación, dentro de una metodología integrada de evaluación de la gestión (en la medida en que sintetiza el cruce de los criterios con los indicadores resultantes de la operacionalización de las metodologías del excedente de productividad global, de la evaluación de resultados, de la rentabilidad pública, así como de los análisis presupuestal, financiero y productividad) se encuentra en Perdomo, *et al.* (1997).

La reforma del Estado y la evaluación de la gestión pública

Con el fin de observar el sentido y alcances de los cambios orientados a mejorar la capacidad de gestión en las entidades públicas, y la evaluación de la misma, se requiere una breve presentación del contexto en cual se han originado y dentro del cual se inscriben. Para ello se esbozan enseguida los principales rasgos de la reforma del Estado, las consecuencias que de allí se derivan en lo referente a su relación con el sector privado, la gestión de sus instituciones y la evaluación de esa gestión.

El contexto de la reforma

El acelerado cambio técnico, la flexibilidad que induce la turbulencia de los mercados, la construcción de la competitividad y la internacionalización de la economía, en América Latina chocan con la ineficiencia, el centralismo, la inflación normativa y el déficit fiscal que caracteriza un modelo de Estado en crisis; crisis agravada por la ausencia de legitimidad, la ingobernabilidad, la desintegración social, la pobreza y la descomposición social; y debido a esto se imponen y abren paso nuevas formas de gestión y regulación estatal.

Este ambiente exige una reforma del Estado encaminada a enfrentar el triple reto de generar condiciones que permitan desarrollar la competitividad, lograr mayores niveles de integración y superar la crisis de gobernabilidad existente (Calderón, 1995). Así, la tarea central de los gobiernos parece ser: convertir al Estado en constructor de condiciones que garanticen el despliegue de todo el potencial de la economía privada, así como la integración y cohesión social sin exclusiones (Misas, 1996); es decir, convertirlo en el artífice de una construcción institucional para la competitividad y el bienestar social. Pero esto plantea una profunda reforma institucional⁴, -lo que Naim (1995),

4. Como bien señala Naim (1995), una vez superada la primera etapa de reformas en América Latina, esto es, la etapa de estabilización macroeconómica, liberación de los mercados y apertura económica, en nuestros países la reforma institucional se ha convertido en un imperativo, y allí el Estado es un actor central del proceso.

llamó el eslabón perdido de la reforma en América Latina-, la cual conlleva una revisión de las concepciones organizacionales, metodologías y prácticas en la gestión (y su evaluación) de las entidades públicas.

Al respecto, en Colombia existe un singular consenso sobre la necesidad de aumentar la capacidad de gestión del Estado, pues, de hecho, las reformas en curso desnudan deficiencias insostenibles en las formas de organización, concepciones, prácticas administrativas y estilos tradicionales de gestión estatal. Esto se ha conjugado con la crisis de gobernabilidad, de integración social y la inaplazable necesidad de mayores niveles de productividad del aparato productivo. El resultado ha sido la conformación de demandas sociales respecto a la modernización del Estado que se mueven en dos grandes direcciones.

De una parte, existen fuerzas sociales y económicas que concentran sus demandas en la exposición del aparato económico a la competencia mundial (con todas las implicaciones políticas, sociales y culturales que ello conlleva); a nivel interno, propugnan por un reajuste orientado a reducir el papel del Estado en la economía, bien sea eliminando su actividad productiva directa o abandonando la planeación indicativa sectorial, por la formulación de directrices generales y la definición de reglas de juego claras y estables para el fortalecimiento de las fuerzas del mercado, el estímulo de la competencia, y un mayor peso de las decisiones privadas en la determinación del ritmo y dirección de la economía (PR, DNP, 1991). A su vez, para el adecuado funcionamiento de las organizaciones estatales se fija como premisa la superación de rigideces institucionales que impiden el logro de mayores niveles de eficiencia y eficacia en su accionar. Esto conlleva la creciente introducción de competencia y criterios de mercado, así como la incorporación de herramientas de administración moderna (planeación estratégica, calidad total, servicio al cliente, evaluación de la gestión por resultados, y otras).

Pero, de otra parte, las aspiraciones sociales rebasan el nivel de la simple modernización del Estado, pues se considera que ésta debiera posibilitar y orientar el tránsito de los países hacia la reconversión económica y la modernidad sociocultural. De hecho, en Colombia la Constitución política acordada en 1991 plasmó los anhelos de un nuevo pacto social y sentó las bases para la construcción de una nueva legitimidad. De materializarse las aspiraciones que ella encarna, se plantea que el país avanzará hacia una sociedad más abierta, pluralista y participativa, gracias a los principios establecidos de soberanía popu-

lar, la preeminencia de la solidaridad y el interés general propios de un Estado social de derecho, la defensa del medio ambiente, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, la descentralización y la participación democrática.

Entonces, el sentido de la modernización del Estado tendiente a adecuarlo a la reforma política, la internacionalización y la reconfiguración de la relación Estado-Sociedad civil, conlleva una difícil e inestable combinación de propósitos y tareas cuyos principales elementos serían una organización del aparato estatal más abierta, flexible, preparada y dispuesta al cambio; más descentralizada y participativa; más sensible a las necesidades y derechos del ciudadano, pero también con propósitos claros de una mayor racionalidad económica, administrativa y de gestión, en función del énfasis puesto en la incorporación de criterios de mercado y en el logro de mayores niveles de eficiencia y eficacia institucional (Malaver, 1995).

Los procesos que han desencadenado esas fuerzas produjeron transformaciones de las cuales, para nuestros objetivos, resulta necesario destacar tres (3): las consecuencias organizacionales de los cambios en las concepciones, tecnologías y prácticas administrativas; las modificaciones en las relaciones público - privado, en el campo de la generación de bienes y servicios vitales para la sociedad; y en buena parte, como consecuencia de ello, los cambios que al nivel de la evaluación de la gestión institucional se están produciendo.

Las nuevas relaciones entre lo público y lo privado

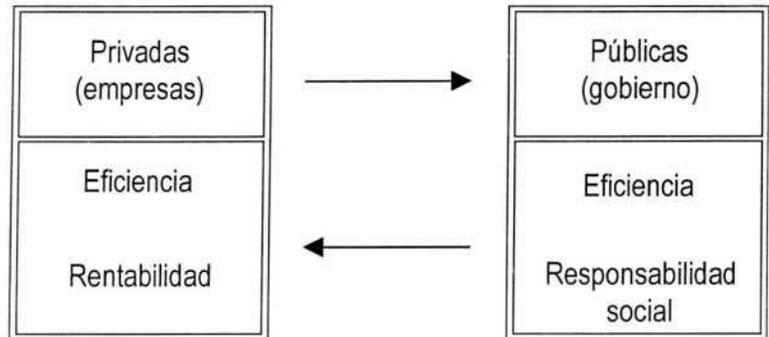
Las transformaciones aludidas han significado aceptar en la práctica que "ni el mercado ni el Estado logran por sí solos compatibilizar las exigencias del desarrollo socioeconómico y las condiciones para una consolidación democrática". (Lechner, 1993). Esto ha ocasionado el derrumbe de viejas certidumbres. Antes, las diferencias entre lo público y lo privado estaban bien definidas, pues los bienes y servicios producidos por las empresas públicas no funcionaban bajo la lógica económica de la rentabilidad y la competencia. Hoy el escenario es otro. El Estado tiende a convertirse en un agente más que entra a competir con el sector privado en el mercado; los criterios empresariales y de mercado explican cada vez más la actividad y la apuesta por un mejor desempeño del sector público (Osborne, 1994); la eficiencia en particular determina en grado

creciente su accionar. Por ello puede afirmarse que la eficiencia económica se convirtió en directriz de los arreglos institucionales⁵.

No obstante, los cambios en relación con lo público también han alcanzado al sector privado y de esta forma la vieja dicotomía entre lo público y lo privado tiende a diluirse, según puede observarse al indagar en conceptos como la eficiencia y la eficacia⁶. Antes se concebía como única finalidad del sector privado la obtención de rentabilidad, y el concepto asociado a ello era el de eficiencia: obtención de lo máximo con lo mínimo posible. Al Estado, en contraposición, le era asignado exclusivamente el concepto de eficacia, en tanto se concebía como su único propósito la capacidad de abarcar la mayor porción de "población objetivo" posible con la prestación de sus servicios (asistenciales, de fomento, de seguridad, de redistribución). Hoy en día se asiste más bien a un proceso de convergencia en la concepción de los roles y responsabilidades de las organizaciones públicas y privadas (diagrama 1). A la actividad privada se le reclama la consideración de la responsabilidad social que tiene en tanto generadora de ingresos para la población, y como usufructuaria de recursos naturales escasos que son patrimonio de la humanidad⁷. A las organizaciones públicas, más allá de su clara responsabilidad social, como se mostró, también se les reclama una mayor eficiencia.

Estas dos tendencias han venido a configurar lo que se conoce como el *Social Welfare Mix*. En él, la provisión de servicios del Estado a la población se realiza en estrecha colaboración con ésta, en esquemas de cooperación con organizaciones privadas que con frecuencia corresponden a las llamadas organizaciones "no gubernamentales", para caracterizar su actividad social -otrora considerada exclusiva de las entidades públicas-. Esto a su vez plantea una nueva

Diagrama 1
Conceptos aplicables al manejo de recursos por las organizaciones públicas y privadas



Fuente: Zerda (1996).

demanda para las instituciones estatales: pasar de una especialización en la elaboración de bienes y prestación de servicios a desarrollar su capacidad de regulación y control de organizaciones privadas que ahora realizan estas actividades.

Estas transformaciones y demandas perfilan aún más las nuevas características que signan tanto la organización como la gestión de las entidades públicas y su evaluación. Por ello, resulta fundamental ahondar en las implicaciones que esto ha conllevado a nivel de las organizaciones estatales.

Implicaciones organizacionales de la reforma estatal

El tránsito hacia mayores niveles de apertura y flexibilidad organizacional, hacia un uso más productivo y democrático de sus recursos ha ocasionado, a su vez, importantes cambios en la gestión de las instituciones del Estado y en los criterios de evaluación de su accionar. Esta mutación en los criterios y mecanismos de evaluación de la gestión pública fue captada y además elevada al rango de norma constitucional. La economía, la eficiencia, la eficacia y la equidad, consideradas por el constituyente como criterios para evaluar la actividad de los entes estatales, no sólo resultan congruentes con los cambios mencionados sino que tornan en mandato el paso de una administración pública concentrada en los medios (las normas y los procedimientos), hacia una preocupación por los fines (solución de las necesi-

5. Aunque no deben olvidarse las advertencias de Faletto (1994) en el sentido de que "la eficiencia debe ser medida en términos de la eficacia social de la acción global del Estado", pues existen "núcleos duros de pobreza" en los cuales es preciso una previa integración social que habilite a esos grupos de población para su inserción en el mercado.

6. Conceptos que serán estudiados en profundidad más adelante.

7. Este criterio, por ejemplo, se elevó a principio fundamental en el Artículo 58 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

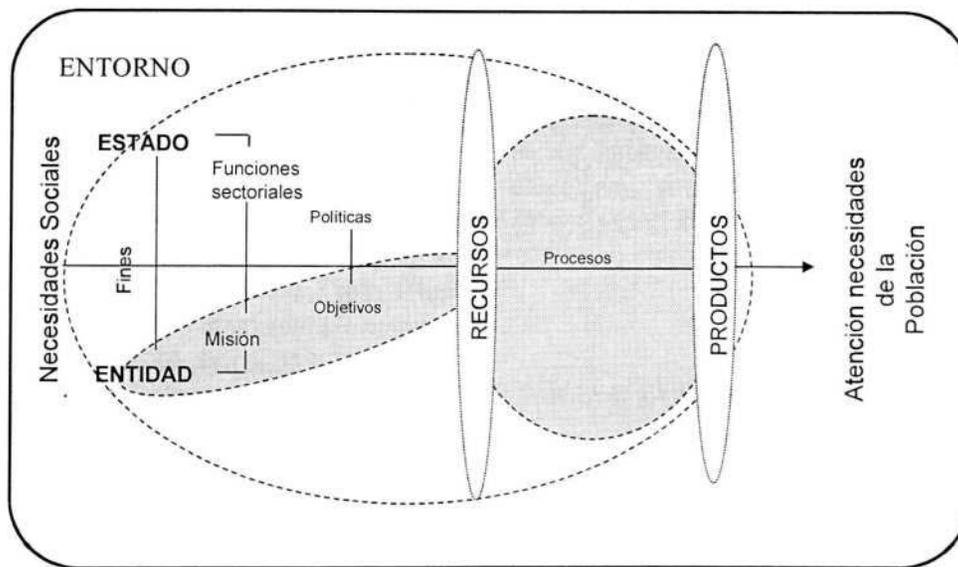
dades de la ciudadanía) dentro de un espíritu de mejoramiento en la capacidad de gestión.

El diagrama 2, a la vez que capta esa orientación del Estado, ilustra el carácter abierto que ha impreso a las entidades públicas. Allí se muestra en primer lugar

cumplimiento de su misión y de los programas definidos macrosectorialmente, esto es, atender una necesidad específica de la sociedad.

En segundo lugar, en el diagrama 2 también se ilustra el *carácter abierto de la organización* o entidad

Diagrama 2
Las necesidades sociales y la gestión pública



Fuente: Elaboración propia.

un Estado cuyos fines están determinados por la obligación de captar las necesidades de la población y orientar acciones y recursos para solucionarlas, con miras a elevar su calidad de vida. Para atender las diferentes necesidades, el Estado se organiza en una estructura funcional que le permite abordarlas mediante acciones sectoriales, ejecutadas a través de las entidades que lo componen. Así, la adscripción de éstas a un determinado sector (educación, salud, seguridad, etc.), con el fin de atender su problemática, está en la base de la definición de su respectiva *misión organizacional*.

A partir de la definición de políticas y la selección de prioridades y estrategias contenidas en sus planes de desarrollo, los gobiernos definen programas y objetivos macrosectoriales que sirven de parámetros para que, junto con la propia percepción y políticas establecidas a nivel micro, las entidades definan *sus propios objetivos*. Objetivos que las llevan a aplicar recursos y acciones mediante la instrumentación de una gestión institucional orientada a producir unos bienes y servicios obtenidos de la mejor manera posible; el cumplimiento de tales propósitos aproxima a la entidad al

pública, toda vez que buena parte de sus objetivos son definidos a escala macrosectorial, con miras a atender las necesidades de la población (tal apertura es lo que quieren significar las líneas punteadas). Esta característica está presente en la captación de unos recursos (humanos, tecnológicos, financieros, etc.) que son provistos por la sociedad y de cuya calidad van a depender en buena medida sus logros institucionales. El carácter abierto de la entidad lo refuerza su producto (bienes y servicios), pues la sociedad efectúa una evaluación sobre ellos, especialmente en su capacidad de satisfacer sus necesidades. Tal evaluación es mayor hoy, cuando importan tanto la cantidad de recursos como la forma en que han sido utilizados en pos de la satisfacción de necesidades sociales, a la postre el parámetro principal de medición de la capacidad de gestión.

Quizá más importante aún es que a nivel del proceso productivo las organizaciones públicas también se han abierto, al contratar parte de los procesos o la generación de algunos bienes y servicios con otras entidades; así, con el fin de elevar el rendimiento de

sus recursos, las entidades estatales se convierten en socios y clientes, creando contratos regulatorios o de rendimiento que le permiten dedicarse al control del logro de resultados (Quesnel, 1996). Finalmente, las reformas han significado para las entidades públicas dar y generar participación de la comunidad en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, con lo cual no sólo se abre la entidad sino que se desarrollan nuevas relaciones Estado - sociedad civil.

Por todo lo anterior, resulta primordial la existencia de una elaboración conceptual que ligue los principios constitucionales de evaluación y los criterios legales (las E: economía, eficiencia, eficacia y equidad, que serán abordadas más adelante) con las nuevas realidades, concepciones y prácticas organizacionales y administrativas que están configurándose como parámetros para evaluar la gestión pública.

Las reformas y el control de la gestión institucional

Las reformas aludidas en lo concerniente al control de la gestión pública encuentran un hito en la Constitución de 1991, fruto del cual surgieron nuevas instancias, instrumentos y metodologías de control y evaluación de la gestión pública. De ello no se ocupa el artículo, primero, porque hay abundante literatura y trabajos sobre el tema y, segundo, porque aquí la preocupación se centra en la conceptualización de los criterios de evaluación que por disposición legal se constituyen en el centro en torno al cual gravitan dichos trabajos. No obstante, es preciso efectuar algunas anotaciones sobre el sentido que para la evaluación de la gestión revisten estos cambios.

Como instrumento de gestión el control puede ser de dos tipos: interno y externo. Si se busca consistencia con la fijación de objetivos y metas de la organización, es de carácter interno; pero si se busca consistencia con la fijación de objetivos y metas que garanticen la reproducción económica y social de un Estado, es de carácter externo. Este último también se llama control fiscal, porque en su mayoría involucra la evaluación del manejo de recursos y bienes del Estado⁸. Esto implica que todo control fiscal es un control externo; pero los tipos de control interno y externo no son cajones estancos. Por el contrario, el moderno

control fiscal pasa por la construcción de adecuados sistemas de control interno, los cuales comprometen a todos los funcionarios con el mejoramiento de la calidad de la gestión, es decir, con el mejor cumplimiento de las funciones públicas para beneficio de la sociedad (PR, 1994). Sin embargo, lo más relevante es que se pasa de un enfoque de control financiero y legal a un enfoque de control económico. Esto indica la comprensión de que la administración no es sólo sobre costos sino también sobre el valor agregado (Lorino, 1993). Por tanto, se privilegia un control fiscal de gestión y de resultados sobre un control fiscal financiero, de legalidad y de revisión de cuentas.

Sin embargo, la connotación más profunda del cambio en el control tiene que ver con la tendencia existente a ver que sólo tiene sentido si contribuye a lograr cambios a nivel de la toma de decisiones y si contribuye a mejorar la gestión en lo atinente al logro de resultados (Escovar, 1996). En otras palabras, se convierte en una herramienta para el aprendizaje y contribuye al mejoramiento de la gestión, desde la perspectiva del logro de los fines del Estado, mediante el cumplimiento de la misión por parte de sus entidades. Esto conlleva, para el control, avanzar hacia el autocontrol y el desarrollo de la participación ciudadana en la evaluación de la gestión, pues el Estado debe cumplir sus objetivos en función de las necesidades y las exigencias ciudadanas.

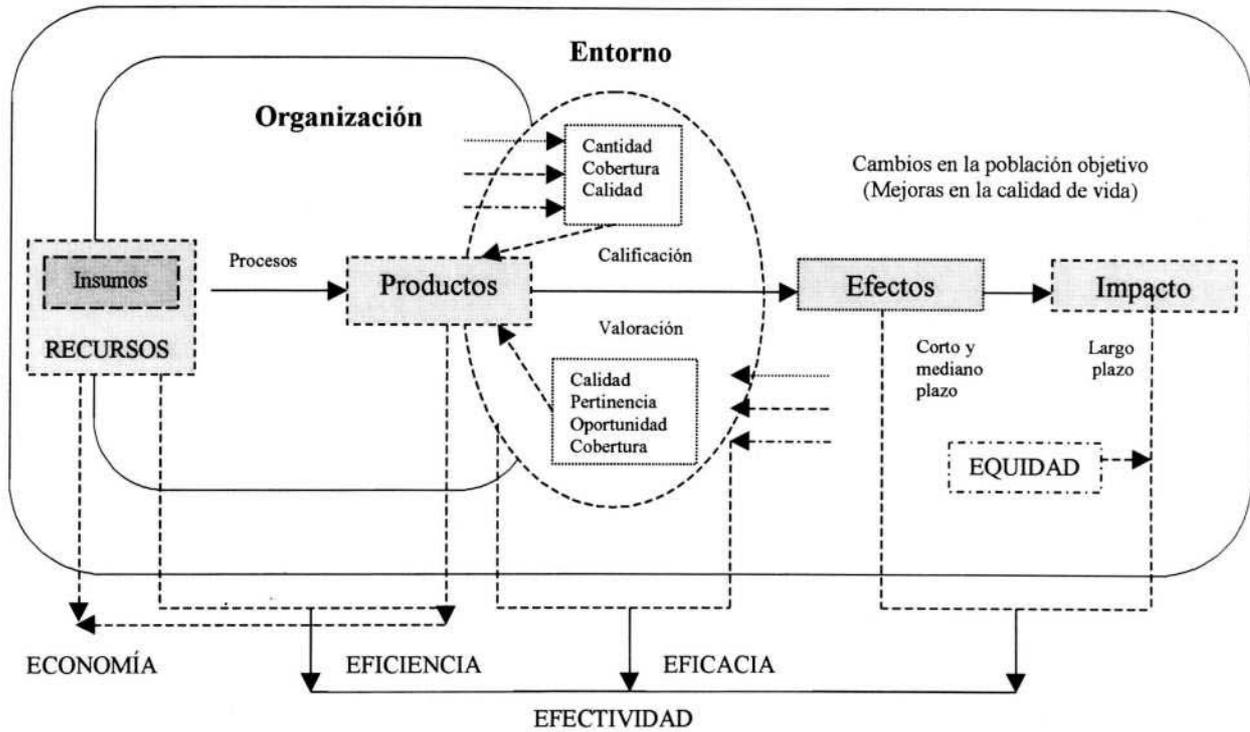
El espíritu de esa transformación en la forma de evaluación, como se ha dicho, se encarna en los criterios de evaluación de la gestión (las E) definidos por la Ley 142 de 1993. De allí el énfasis puesto en el análisis que sigue, el cual plantea un modelo conceptual que intenta condensar lo dicho hasta aquí.

Criterios de evaluación de la capacidad de gestión en entidades estatales

Con el propósito de dar una mayor precisión conceptual a los criterios (legales) definidos para la evaluación de la gestión, y al mismo tiempo darles contenidos organizacionales, se elaboró el diagrama 3. Este constituye un mapa conceptual en el cual se presentan de manera esquemática los cuatro criterios de evaluación de las entidades públicas, pero enfatizando en que adquieren su cabal sentido si, asumiendo las implicaciones de las transformaciones señaladas, se tiene en cuenta que: i) se aplican en organizaciones abiertas, con estrechos lazos con su entorno, del cual reciben exigen-

8. Existen otros tipos de control externo: el administrativo (ministerios), el presupuestal (Minhacienda), y el político (Congreso). (González, 1984).

Diagrama 3
Mapa conceptual para la evaluación de la gestión pública



Fuente: Elaboración propia

cias y al cual proveen soluciones a partir de los bienes y servicios que elaboran; ii) no pueden aplicarse de manera aislada, sino dentro de una percepción integrada de la gestión que se pretende evaluar; iii), el análisis de cada uno de dichos criterios demanda, según se verá en el siguiente aparte, una aproximación interdisciplinaria.

Los criterios de evaluación

El primero de ellos, la *economía*, hace referencia a la elección y asignación de los recursos de que dispone una institución para el logro de sus objetivos y, por tanto, tal como lo muestra el diagrama 3, allí se concentra el campo de acción de la administración que será evaluado mediante este criterio. Este ilustra de entrada el carácter abierto de la organización, ya que es la sociedad quien provee los recursos con los cuales despliega su accionar, y el logro de sus objetivos institucionales depende, en buena medida, tanto de la cantidad como de la calidad y el grado de desarrollo de ellos. De esta forma la obtención de recursos avanzados (tecnológicos, información, mano de obra calificada), para las organizaciones públicas se convierte

en fuente de externalidades positivas que potencian sus propias capacidades.

Mediante este criterio, entonces, la evaluación de la gestión institucional se efectúa, básicamente, sobre los recursos puestos a su disposición por la sociedad. Para tal fin, la *economía* es definida como la elección y asignación más adecuada de los recursos de la entidad para el cumplimiento de su misión y objetivos⁹, en un periodo determinado.

Para el cumplimiento de tal principio resulta vital una adecuada elección de los recursos (factores, insumos e infraestructuras) que serán utilizados en la realización de sus actividades; pero es más importante aún su asignación de modo que contribuya a la obtención de resultados óptimos. De allí surgen demandas de una adecuada capacidad estratégica, sobre todo en presencia de situaciones de escasez de dichos recursos. Es pues la operación de este criterio la que define a qué dedica la entidad sus recursos y en qué grado

9. Esta definición proviene de la utilizada para la economía en general: "la asignación más conveniente de los recursos escasos de la sociedad para la obtención de un conjunto ordenado de objetivos" (Mochón, 1991, entre otros).

relativo lo va a hacer¹⁰. La selección de prioridades que esto conlleva en el sector público obliga a establecer consideraciones relacionadas con los fines de la organización, e introduce consideraciones sobre elementos como los beneficios sociales derivados de su accionar.

En tal sentido, una adecuada elección y asignación de los recursos en función de obtención de resultados óptimos se traduce, en el caso de una acción institucional, en mejoras en los niveles de *rentabilidad* pública obtenida con tales recursos -así lo ilustra el diagrama 3-; pero en el caso específico de las entidades estatales, esta noción de rentabilidad debe ampliarse a un análisis de los beneficios sociales generados por los bienes y servicios entregados a la sociedad, y esto introduce elementos adicionales a considerar (cobertura, equidad, pertinencia, por ejemplo), los cuales, si bien no niegan el término en su primera acepción, morigeran su importancia.

Ahora bien, si en las entidades públicas este criterio operara en forma idéntica a como opera en el sector privado, en forma indisoluble al proceso de producción debiera operar un proceso de distribución del producto generado por la entidad, expresado como el retorno a los factores (capital y trabajo) en sus diferentes formas de remuneración o renta. Esto no sucede, tal cual, en el sector público. Por ello en el campo estatal no opera cabalmente este principio económico que se constituye en uno de los determinantes básicos de la distribución del ingreso; por el contrario, opera con mayor fuerza en este sector el criterio de equidad (el cual será abordado más adelante).

El segundo criterio, la *eficiencia*, es un imperativo para organizaciones tanto públicas como privadas. Se orienta a establecer los adelantos alcanzados por la entidad en materia de producción de bienes y/o prestación de servicios con los recursos utilizados. Esta relación entre insumos y productos, mediante procesos susceptibles de mejorar, esto es, dinámicos, se efectúa a nivel interno, como lo ilustra el diagrama 3. En tal sentido, los avances buscados por la gestión institucional se logran en la medida en que se generen más bienes o servicios en el mismo tiempo y/o con los mismos recursos, lo cual se expresa, necesariamente, en una reducción de los costos y la posibilidad de ofrecer a menores precios sus productos, dado un nivel de calidad.

Por todo ello, si bien cuentan para las organizaciones estatales evaluaciones como aquellas que comparan, dada una tecnología, los rendimientos obtenidos por la maquinaria y equipos, el trabajo, o la totalidad de los factores (en funciones de producción de tipo Cobb Douglas, por ejemplo) con respecto a los resultados obtenidos en otros países o empresas, lo más importante es la evolución de la eficiencia dentro de la entidad. Su dinámica. Así, mejoras en los resultados alcanzados con los mismos recursos (dentro de la misma función de producción), son atribuibles a mejoras en la gestión institucional, dentro de un período de análisis, con lo cual se realza la importancia de la dinámica de la eficiencia.

Las anteriores anotaciones permiten establecer para este concepto: su carácter relativo (siempre se efectúa la evaluación con relación a otros -en el caso del mercado, comparando los costos y precios frente a la competencia, la revelan-); su carácter dinámico; el sentido de su avance (se orienta a lograr más con lo mismo y en el mismo tiempo); su definición: los bienes y servicios obtenidos con los recursos utilizados; y el ámbito de evaluación: la gestión de los procesos productivos de la entidad. Efectuadas estas precisiones, es posible analizar los mecanismos internos a través de los cuales la eficiencia puede avanzar.

Aumentos en el producto, con los mismos factores (capital y trabajo), tecnología e insumos, señalan aumentos en la eficiencia. Esta, en general, puede mejorar: i) por vía de la racionalización, la cual permite disminuir los recursos involucrados, manteniendo el nivel de producción; ii) por aumentos en la capacidad productiva de los factores, los cuales permiten aumentar la producción con el mismo nivel de recursos; iii) por la modernización, la cual, mediante la incorporación de nuevos recursos (equipos, por ejemplo), puede inducir cualquiera de los dos efectos anteriores¹¹. También pueden alcanzarse aumentos en la eficiencia por medio de una combinación de las tres causas anteriores.

Puede ser el resultado, en el caso i), de mejoras en los procesos, producidos por reducción o integración en actividades y tareas; reducción de tiempos muertos y aumento de los tiempos efectivos sobre el tiempo total; agilidad en los trámites, y otras modifica-

10. Ello podría llevar a decisiones de especialización o de diversificación de la producción de bienes o servicios, apertura de nuevos mercados, atención de nuevas poblaciones objetivo, etc., que constituyen decisiones estratégicas para la entidad.

11. Otros factores pueden afectar la eficiencia, desde luego. Por ello los que aquí se presentan no pretenden ser exhaustivos. Sin embargo, estos se consideran los que tienen un carácter más general.

ciones. Tales mejoras a veces pueden contener innovaciones en los procesos y, además, suelen ir acompañadas de reducciones en la plantas de personal, efectuadas con diferente grado de drasticidad. Este tipo de medidas conducen en general a disminuciones en los costos dentro de la entidad involucrada. Esta dimensión del concepto es capturada en el país, en la definición que del término se hace y que rige para la evaluación de la gestión pública: "se entiende por eficiencia el costo con el cual la entidad alcanza sus resultados, entendido aquel como el costo mínimo" (CGR, 1994). No obstante, como explicación de avances en la eficiencia resulta insuficiente.

La eficiencia tiene otra dimensión. También es consecuencia, en el caso ii), de aumentos en la capacidad productiva de los factores de producción. A múltiples aspectos pueden deberse los avances en ella: a mejoras en la utilización y aprovechamiento de maquinarias, equipos e insumos, por ejemplo, ampliando los usos dados a ellos, es decir, haciéndolos polivalentes; a un conocimiento de ellos que permitan hacer adaptaciones o innovaciones que aumenten su productividad; a procesos de capacitación o desarrollo de incentivos que eleven la producción individual o conjunta del factor trabajo; o por la aplicación de concepciones y tecnologías administrativas que eleven la cantidad de producto o su calidad, o que posibiliten el mejoramiento continuo en alguno de los atributos señalados. Pero en cualquier caso, el aumento en la cantidad o calidad del producto (bien o servicio) originado en aumentos en las capacidades de los factores de producción, debe entenderse como resultante de aumentos en la productividad de la entidad.

También pueden presentarse mejoras en la eficiencia, como consecuencia, en el caso iii), de procesos de modernización, los cuales al traer incorporados desarrollos tecnológicos, pueden inducir mejoras en la productividad del capital e incluso del trabajo; o inducir procesos de racionalización (que lleven a incrementar en mayor proporción el producto que los aumentos de capital-tecnología). En estos casos, se estaría en presencia de la combinación de procesos de modernización con procesos de racionalización y/o aumentos en la productividad de los factores intervinientes en la elaboración de los bienes o servicios con que provee la entidad a la sociedad.

En consecuencia, si la evaluación de la gestión pública, desde la perspectiva de sus logros en materia de eficiencia, es decir, de los resultados obtenidos con los recursos utilizados, pretende ahondar en la interpretación de su origen, tendrá que orientarse a brindar

elementos para establecer si se debe a procesos de racionalización (en procesos y recursos) que tienden a reducir tiempos y costos; a incrementos en la capacidad productiva (que tienden a elevar el rendimiento) de los factores de producción; a procesos de modernización (tecnificación de maquinaria, equipos y procesos), que pueden reducir costos y/o aumentar la productividad.

De este modo, la eficiencia tiene como su principal indicador la productividad, originada en mayor capacidad factorial o reducción de los costos debido a procesos de racionalización. Bien podría decirse que los dos procesos constituyen las dos caras de la misma moneda; sin embargo, el análisis precedente muestra que se puede deber a uno de los dos procesos, o a un efecto combinado de ambos. Dependiendo de las necesidades y alcance de la evaluación será necesario precisar o no los resultados alcanzados por la entidad evaluada. Pero en cualquier caso, aumentos en la productividad o reducciones de costos debidos a procesos de racionalización se expresarán en los indicadores de eficiencia en reducción de los costos (unitarios) de producción de sus bienes y servicios^{12,13}.

El tercer criterio de evaluación corresponde a la *eficacia*. Ésta evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstas por la entidad, mediante la elaboración de bienes o prestación de servicios (en un periodo de tiempo determinado). El ámbito de evaluación de este criterio es, por consiguiente, el producto, tal como se ilustra en el Diagrama 3.

La eficiencia, desde luego, es un componente o requisito implícito para el logro de la eficacia institucional. También está relacionada la eficacia con la capacidad de fijar objetivos y metas a través de una programación realista, es decir, que contemple de ma-

12. Aquí cabe una precisión. Pensando en la actividad principal o característica de la entidad, que es la que le permite poner a disposición de la sociedad los bienes y/o servicios que definen su razón de ser, no se consideran parte de la eficiencia que nos ocupa, la mejora en otros componentes de la gestión, la financiera, por ejemplo. Aquí se ha hecho con respecto a lo demás, un *ceteris paribus*.

13. A propósito de este criterio, autores como Lorino (1993) aportan valiosos elementos conceptuales y metodológicos, los cuales fortalecen la capacidad para evaluar la evolución de la eficiencia en una entidad. Por considerarlo de suma importancia dentro del tema que nos convoca, y evitar al mismo tiempo una descompensación del trabajo, se decidió hacer el Apéndice 1, en el cual se presentan apretadamente los aportes de este autor al respecto del análisis de la eficiencia.

nera adecuada la capacidad institucional a la hora de asumir compromisos. Otro aspecto intrínseco a la evaluación de la eficacia es tanto o más crucial: ésta contiene elementos claros de valoración y calificación de los productos (bienes y/o servicios) ofrecidos por la entidad. Ello torna más compleja la evaluación de la gestión, pues los productos tienen unos atributos que para su evaluación requieren precisar y ajustar los resultados a la valoración interna y externa del producto.

La *calificación interna* gira (véase el diagrama 3) en torno a los logros de las metas propuestas: la cantidad (de bienes y/o servicios frente a la meta fijada)¹⁴, y los niveles de calidad obtenidos frente a unos estándares preestablecidos, con base, por ejemplo, en normas de calidad internacional (normas ISO y demás), la comparación con otras entidades (*benchmarking*), o internas, según propósitos de mejoramiento fijados por la entidad.

Sin embargo, existe una *valoración externa*, social, de las realizaciones de la entidad; ésta se centra en la cobertura, pertinencia, oportunidad y calidad de los productos (bienes y/o servicios) ofrecidos por la entidad. En breve, estos criterios comprenden:

- El grado de *cobertura* alcanzado, el cual resulta de comparar la población atendida respecto de la población potencialmente atendible.
- La *oportunidad* de las acciones, o la prestación de los bienes o servicios, la cual se establece confrontando el tiempo efectivo utilizado respecto del programado. También resulta de la valoración que de ella hacen los beneficiarios de la acción de la entidad.
- La *calidad* obtenida, la cual se establece comparándola con respecto a una norma o estándar preestablecido, especificaciones pactadas con los usuarios, o la valoración de los beneficiarios en términos del grado de satisfacción o aceptación de los bienes o servicios.
- La *pertinencia*, la cual se establece comparando la correspondencia de los bienes y/o servicios prestados con las necesidades explícitas o implícitas que del servicio tiene la comunidad¹⁵.

De esta forma los indicadores de la eficacia en la gestión trascienden los límites de la entidad, mostrándole su carácter abierto al ser valorados desde fuera de la institución por los beneficiarios de su acción. Por esto y por tener mucha de esta valoración un alto grado de subjetividad, se torna compleja y se hace difícil su evaluación, pero no por ello menos importante, sobre todo en momentos en que buena parte de los productos de las entidades estatales entran a competir con los ofrecidos por instituciones pertenecientes al sector privado. Allí, esa valoración del usuario (o cliente), se torna fundamental para la suerte (éxito o supervivencia) de la entidad en cuestión.

Sin embargo, la cobertura y la pertinencia en particular remiten a otro tópico central, el del cumplimiento de los fines del Estado, por intermedio de la entidad en consideración. Tal cumplimiento se realiza a través de los bienes y servicios que elabora, y cuando éstos corresponden a bienes públicos o a bienes de mérito, su prestación alude a cubrir necesidades sociales básicas, como salud o educación, o aun servicios públicos básicos a los que el Estado está en la obligación de garantizar acceso. Y esto en razón de principios constitucionales como los de solidaridad y universalidad.

De allí que, además de la eficiencia, los niveles de cobertura y la pertinencia (llegar a los grupos de población más necesitados) entren a formar parte de la evaluación de la eficacia, esta vez social, de la acción de la entidad. Sólo que en esta consideración la evaluación trasciende el cumplimiento de las metas en un período dado, y apunta a evaluar el cumplimiento de los fines o la misión misma de la entidad.

Un cuarto criterio de análisis es de la *equidad*, evaluado a través de la distribución de los beneficios y los costos de la acción institucional entre sectores económicos, sociales y territoriales; establece en qué medida la entidad contribuye a la redistribución del ingreso y mejora de la calidad de vida, con un sesgo en favor de los sectores más vulnerables de la población¹⁶. Evalúa entonces la capacidad de la gestión institucional para lograr una mayor igualdad de oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de su población objeto a través del bien o servicio generado por la entidad.

14. A veces también se evalúa a nivel interno la cobertura alcanzada (con relación a la población potencial). Por ello se coloca en el diagrama 3, en los criterios externos de evaluación de la eficacia.

15. En los casos de políticas y programas de gasto social, la definición de prioridades, a partir de niveles de pobreza como criterio de asignación (focalización), tornan relativamente fácil la definición de prioridades. En el caso de servicios públicos, por ejemplo, no resulta fácil.

16. No se desconoce el efecto que sobre la equidad tiene la remuneración a los factores, es decir, la distribución de la riqueza generada entre los diferentes agentes relacionados con ella, pero aquí se coloca el acento en la población y sus necesidades, las que definen la misión del Estado.

Este efecto de la acción institucional, cuando se analiza desde la perspectiva de los estratos económicos definidos por los niveles de ingreso, se evalúa a partir del grado de acceso o las tarifas (diferenciales) para cada uno de estos grupos. No obstante, en los años 90 se tiende a efectuar comparación del nivel redistributivo que alcanzan los subsidios otorgados en las diferentes actividades, servicios y programas estatales; de allí que el nivel de los subsidios va a depender en el futuro, para las diferentes entidades públicas, de los resultados de esta discusión.

Un criterio envolvente de evaluación es la *efectividad*. Se refiere a la capacidad para producir los efectos esperados (entendidos como cambios que mejoran las condiciones de vida) en la población objeto de la acción institucional.

Por tanto, una evaluación de la gestión institucional debiera orientarse primero a analizar su capacidad para asignar y utilizar sus recursos de modo que a través de los productos obtenidos con ellos se cumplan y obtengan resultados óptimos, o lo que es lo mismo, para que su acción se efectúe con economía, eficiencia y eficacia; pero si bien esta primera evaluación, centrada en la acción misma de la entidad, es condición necesaria para el cumplimiento de sus objetivos finales, es decir, su misión institucional, no es condición suficiente para ello. Esta condición sólo se alcanza si se logra producir los cambios buscados en la población objeto de su acción. Y ello nos remite al estudio de los efectos (cambios en los beneficiarios a corto y mediano plazo¹⁷) generados por los productos y/o servicios ofrecidos (véase el diagrama 3), así como su impacto (mejoras en el nivel de vida de sus beneficiarios, las cuales son alcanzadas a largo plazo).

Esta evaluación no debe efectuarse entonces mirando sólo la entidad y su accionar, debe ir más allá y, en consecuencia, observar los cambios o respuestas de la población objetivo¹⁸. De esta forma se pone la

evaluación en contacto con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, esto es, el desarrollo de una eficacia y rentabilidad social derivadas de la acción de sus entidades. No hacerlo implica incurrir en una evaluación parcial y, sobre todo, puede implicar perder la capacidad para evaluar el cumplimiento de los objetivos finales de una política. Esto puede conducir a grandes yerros de política, en razón de que se puede llegar a situaciones en las cuales, habiéndose actuado con economía, eficiencia, eficacia e incluso equidad, y haberse cumplido con los preceptos que indican una buena gestión, el problema planteado (solución de una necesidad) puede no haberse resuelto y tampoco haberse mejorado las condiciones de vida de la población. En tal caso, el fracaso no se debe a que la entidad no haya actuado cumpliendo con los principios administrativos evaluados con las E, sino a debilidades en el diagnóstico, a que el problema cambió y las necesidades o los mecanismos para atenderlas se modificaron en el transcurso de la acción institucional, etc.

Finalmente, si bien es posible la evaluación del *efecto directo* o inmediato de los productos, en materia de equidad (mediante la evaluación del acceso y tarifas diferenciales entre estratos económicos, por ejemplo), las evaluaciones de la efectividad tienden a tener un carácter *ex post* y aunque no exclusivamente, se hacen con referencia a un plazo más largo, es decir, respecto al impacto que su accionar a través del ofrecimiento de productos o servicios produce en la población objetivo, los cuales se valoran con relación a las condiciones iniciales en que se encontraba dicha población, es decir, a partir de una "línea de base" que establece tales características. Como es de colegir, este tipo de evaluación requiere estudios más detallados y de más larga duración que aquéllos con los cuales se evalúan los primeros niveles, pero posibilita al mismo tiempo establecer el grado de efectividad con que el Estado está incidiendo sobre la sociedad y, por tanto, dando cumplimiento a una de las razones fundamentales de su existencia.

Caracterizadores de los criterios de control de la gestión pública

Con el propósito de complementar los conceptos presentados y facilitar su diferenciación se construyeron unos términos que sirven de caracterizadores de cada uno de los criterios utilizados para la evaluación de la gestión de las entidades públicas; estos términos o palabras clave, permiten contrastar los diferentes aspectos de la gestión,

17. Cabe advertir que la equidad es un efecto directo, en la medida en que se genera en el momento mismo de la generación del bien o servicio, pues para saberlo, basta descomponer acceso y tarifas por estrato de ingreso.

18. Esta definición, como puede verse, la liga a la noción de efecto, en el sentido de la acepción dada al término por el *Diccionario de la Real Academia Española de la lengua* (1992): "(del latín *effectus*) Lo que sigue por virtud de una causa". Pone así el énfasis en los cambios producidos afuera, en la población objetivo. Desborda también, en la medida en que la contiene, aquella definición que la liga al costo-efectividad, y la asocia al logro de los objetivos propuestos con el máximo de eficiencia. Al respecto, véase Zerda, 1996.

facilitando así la identificación y diferenciación de cada uno de ellos en ejercicios de aplicación de los criterios para la evaluación de la gestión en una entidad (véase cuadro 1). Esto resulta de vital importancia debido a que, como se mostrará más adelante, en la práctica estos ámbitos de la gestión tienen límites muy tenues o se imbrican, dificultando el análisis.

En el caso de la *economía*, el término básico de diferenciación es la escasez de recursos disponibles para cumplir la misión institucional, lo cual obliga a la administración de las entidades a elegir estrategias y asignar sus limitados recursos de tal modo que puedan maximizar los rendimientos (rentabilidad) obtenidos de ellos y, al mismo tiempo, evaluar la distribución de la riqueza generada a partir de la remuneración factorial. El objeto, es decir, el ámbito sobre el cual recae la noción de escasez y la elección, son los recursos. Por ello las decisiones de elección de nuevos recursos o la asignación estratégica de los existentes obligan a responder de la manera más clara posible interrogantes como: en qué actividades y con qué recursos se puede obtener los mejores rendimientos posibles; de allí surgen orientaciones fundamentales sobre la actividad de la entidad.

El concepto de *eficiencia*, por su parte, tiene como palabra diferenciadora la productividad, como condi-

ción para mejorar la competitividad de las entidades. Esto resulta de sacarles el máximo posible a los recursos existentes, e implica su utilización de modo que se minimice su consumo o se maximice su capacidad productiva. Ello depende en gran medida de lo que ocurra en el interior de los procesos de transformación de esos recursos en bienes y servicios; en otros términos, depende de los conocimientos y capacidades puestas en operación, sobre los procesos y los métodos de fabricación o prestación del servicio. En este caso, es sobre los procesos donde recae la capacidad de gestión. Por tanto, el cómo (hacerlo) es una pregunta fundamental para el mejoramiento de la eficiencia.

En la *eficacia* el ámbito de diferenciación lo constituyen los resultados obtenidos por la actividad de la entidad. El objeto en el cual se materializan estos resultados y sobre el cual, por consiguiente, recae la evaluación es el producto o, en otras palabras, los bienes y servicios generados por la entidad. De este producto importa su magnitud, calidad, etc., por cuanto ello define el nivel de cumplimiento de los objetivos trazados por la entidad. Este producto permite evaluar entonces la capacidad de una organización o entidad para alcanzar las metas que se propone. Por tanto la valoración de los bienes y servicios obtenidos debe responder a las preguntas de ¿porqué?, ¿cuánto?, ¿cuándo?, ¿dónde?, que

Cuadro 1
Caracterizadores para identificación y diferenciación de criterios de evaluación

ÁMBITOS	ECONOMÍA	EFICIENCIA	EFICACIA	EQUIDAD
Criterios de diferenciación	Escasez	Productividad Menor costo	Resultados	Acceso (Estratificado)
Acción de diferenciación	Elección Asignación Rentabilidad Remuneración	Racionalización Capacidad factores Modernización	Cumplimiento	Cambio Población (Estratificada)
Objeto o ámbito de la diferenciación	Recursos	Procesos	Productos	Subsidio Costo – tarifa (por estrato)
Pregunta de la diferenciación	En qué Con qué	Cómo	Qué; Cuánto Cuándo Dónde	Para quién

Fuente: elaboración propia.

definen la capacidad de ese producto para satisfacer las necesidades de la población.

La *equidad* tiene como noción diferenciadora la posibilidad de acceso de la población al disfrute de los bienes y servicios elaborados por la entidad; bienes y servicios que en cumplimiento de los fines del Estado, se orientan a lograr cambios en las condiciones de vida de los destinatarios finales de su accionar. Esa capacidad de la entidad se evalúa diferenciando su población objetivo por grupos económicos, utilizando para ello como criterio de clasificación y análisis, por ejemplo, los estratos por niveles de ingreso. El objeto sobre el cual se actúa es la diferenciación de tarifas (o los subsidios al consumo) como medio para lograr el acceso a los bienes y servicios; así se puede responder la pregunta: para quién labora y dedica primordialmente sus recursos y esfuerzos la entidad; de ese modo también se responde el interrogante a capacidad de la entidad para mejorar las condiciones de vida de los grupos más vulnerables de su población objetivo.

Precisiones acerca de la aplicación de los criterios de evaluación de la gestión

Múltiples esfuerzos se requieren para superar las dificultades que en su aplicación presenta un modelo que se espera contribuya a mejorar la evaluación de gestión. Entre las limitaciones y dificultades para la aplicación de estos criterios sobresalen:

a. La creciente exigencia de *interdisciplinariedad* que caracteriza el estudio de la administración pública (Rojas, 1996), y que se ve reforzada con la determinación de las E como criterios de evaluación de la gestión de las entidades estatales. Con este mandato legal, se torna explícita la necesidad de abordar cada uno de los criterios (E) desde la disciplina que lo invoca, con el fin de mejorar el rigor conceptual que requiere una adecuada comprensión de la problemática de su gestión, detectar los cuellos de botella, lograr consistencia en la interpretación, coherencia en la acción y, sobre todo, integralidad en la evaluación de la capacidad de gestión institucional.

En el caso de la primera E, es claro que la economía dispone del mayor instrumental conceptual y metodológico para estudiar los beneficios de una asignación óptima de los recursos, de modo que mejoren los niveles de rentabilidad (pública o los

beneficios sociales); estas decisiones, que tienen lugar antes de iniciarse la producción de bienes y servicios, tienen un carácter estratégico. En el caso de la eficiencia, las mejoras en los procesos resultan de la incorporación de nuevas tecnologías duras y/o blandas por tanto, el papel de la ingeniería y de la administración resulta primordial. En el caso de la eficacia, importa no sólo la eficiencia en el proceso para el logro de los resultados esperados, sino la capacidad de programación y movilización de los recursos institucionales en función del cumplimiento de las metas propuestas, razón por la cual está puesta en juego y a plenitud la capacidad de gestión, es decir, el instrumental administrativo; sin embargo, la evaluación de los resultados obtenidos está supeditada a los objetivos trazados, y éstos tienen claros contenidos políticos. En el caso de los niveles de equidad derivados de la acción institucional el componente político se torna preponderante, pues la búsqueda de mayores niveles de equidad siempre plantea disyuntivas en torno a los costos-subsidios-tarifas-acceso, que se resuelven en decisiones concordantes con las relaciones de poder existentes; aquí, como en el caso del análisis de la orientación de los recursos y los objetivos perseguidos, el papel de las ciencias políticas resulta preponderante.

Por tanto, cualquier intento de aproximación al análisis y lectura de los resultados de la gestión pública tiene que hacerse necesariamente desde una perspectiva interdisciplinaria. Éste, desde luego, es un diálogo difícil y cargado de riesgos (como las imprecisiones, por ejemplo); no obstante, las deficiencias que engendran miradas parciales o unilaterales parecen mayores.

b. La necesidad de un abordaje que implica *una mirada y un análisis diferente de la organización*. Para empezar, se requiere percibir a la entidad como una organización abierta, según se desprende del hecho de que son las necesidades sociales las que reclaman la provisión, por parte de la entidad, de los bienes y servicios que van a satisfacerlos; de este modo, tanto la definición de los productos elaborados por la entidad como la valoración de los mismos, en buena medida corre a cargo de la comunidad; se desprenden también del hecho de que los recursos utilizados por la entidad, en su gran mayoría son provistos por la sociedad.

Se requiere una mirada integral de la entidad y, por ende, también de su gestión. Al ser abierta, la entidad está integrada con su entorno, del cual

brotan las necesidades cuya solución constituye su razón de ser; la capacidad de solucionar estas necesidades depende, en últimas, de la efectividad de sus realizaciones, según se vio. Esta efectividad está supeditada a su vez a la capacidad para asignar los recursos puestos a su disposición de modo que se obtengan de ellos los máximos resultados posibles (economía en su uso); estos resultados, que constituyen sus logros frente a unas metas fijadas (su eficacia), están constituidos por los productos (bienes y servicios) elaborados, valorados por sus atributos (cantidad, calidad, etc.); los productos encarnan lo que la entidad sabe hacer, la riqueza que entrega a la sociedad para su disfrute; por ello, la eficacia en su obtención constituye la base del cumplimiento de sus objetivos institucionales y esto depende en gran medida de la eficiencia en su generación, razón por la cual este ámbito de la gestión adquiere un lugar central en la gestión institucional y su evaluación.

Evaluar los niveles y desarrollos de la eficiencia institucional obliga a estudiar los procesos de elaboración de los productos. Y la principal característica de los procesos es que son transversales, tienen una salida única, un producto y un cliente o usuario externo a la organización. Por ello el análisis de los niveles de eficiencia en la elaboración de los diferentes productos creados por la organización, obliga a mirar los procesos que los originan, y ello implica una mirada no convencional (funcional) de la organización sino más bien descriptiva de esos procesos (de lo que se hace y cómo se hace), por lo cual tiene que ser transversal¹⁹.

- c. Los débiles linderos e imbricaciones entre los criterios (E) y la dificultad para la elaboración y medición de los indicadores en que se concreta su evaluación. A título de ejemplo, veamos los problemas que plantea la calidad. Ésta si bien constituye un atributo del producto y depende por tanto de la percepción que de él tiene el usuario, siendo entonces un atributo externo de la eficacia, su búsqueda y evaluación se tiende a internalizar en grado creciente. Al aumentar la calidad se eleva el valor de la producción y ello, en el caso de bienes

y servicios que compiten en el mercado, incrementa su precio. Esto sin duda incrementa la eficiencia de la entidad, y por tanto debe ser considerado a la hora de ajustar la valoración de este criterio, en particular en momentos en que suele aumentarse la cantidad en desmedro de la calidad.

No obstante, la mayor dificultad proviene de la cuantificación de la calidad. Ese es un problema no resuelto. Existen indicadores sucedáneos, como las preferencias reveladas por la demanda en el mercado. Sin embargo, en muchos de los productos originados por el sector público ello es complicado, por el poco desarrollo de la competencia. De allí que mecanismos como sondeos o encuestas busquen proporcionar indicios acerca de la valoración de los bienes elaborados por las empresas públicas.

Se presenta además la dificultad que plantea el incorporar la valoración que de la calidad puedan efectuar los usuarios o beneficiarios (externos) en esquemas que busquen hacer seguimiento a la evolución de la productividad. Esto señala también las dificultades en los propósitos tendientes a conceptualizar la calidad como un elemento *adicional* a la productividad, cuando aquélla simplemente debiera ser constitutiva de la esencia de la producción, no un agregado (Feigenbaum, 1993).

Estudios internacionales acerca del tema indican tendencias recientes a internalizar otros conceptos como el plazo y el servicio contenidos en los productos y servicios ofrecidos (Lorino, 1993), a partir de los cuales la eficiencia se considera como síntesis de la productividad y la calidad (Balk *et al.*, 1989). Este desplazamiento proviene de los nuevos enfoques administrativos; de su énfasis en la calidad y más recientemente, en el servicio²⁰; y de la conciencia creciente acerca de la necesidad del arraigo de estos valores (calidad y servicio) en el interior de las instituciones. Esto, en razón de la importancia definitiva dada a forjar una cultura organizacional cimentada en ellos, mediante su interiorización en cada uno de sus miembros, como

19. Dado el papel central que desempeña el ámbito de la eficiencia en la capacidad de gestión institucional y su evaluación, se hace una presentación mucho más detallada de algunos desarrollos conceptuales y metodológicos para el análisis de la misma en el Apéndice 1.

20. Bajo las nuevas condiciones de producción y competencia la relación producto más servicio se ha invertido y de este modo, la relación servicio más producto denota la primacía del primero para enfrentar los retos de la competencia actual, más centrada en "el deleite" del cliente (Bovaird, 1995).

condición necesaria para la instauración del mejoramiento continuo y el éxito.

- d. Los alcances de los indicadores utilizados para brindar información sobre cada uno de los criterios utilizados para evaluar la gestión. Estos permiten diagnosticar, detectar cuellos de botella, desviaciones respecto a un curso trazado, etc., pero los problemas detectados pueden requerir estudiar más en profundidad las causas o explicaciones de un determinado comportamiento en el interior de la entidad.
- e. Hay otro aspecto crucial para el análisis de la gestión: la injerencia de factores externos en la capacidad de gestión, y el alcance de los indicadores. De hecho, las entidades públicas sufren los efectos de la injerencia de factores políticos y legales que influyen su capacidad de contratación, de administración de personal, de manejo presupuestal, etc., los cuales no sólo restan autonomía sino que inducen rigideces en la gestión de una entidad. Y esto no lo capta la conceptualización que de los criterios (E) se realizó en el acápite anterior.

También inciden aquellos cambios provenientes del medio externo en los precios relativos de los recursos (insumos) o de los productos que elabora la entidad; estos cambios pueden afectar los resultados arrojados por los indicadores de economía, eficiencia o eficacia, sin que ello haya sido origi-

nado en las decisiones y acciones institucionales. Por ello, como en el caso anterior, se precisa una mirada con mayor detalle y profundidad para explicar lo ocurrido.

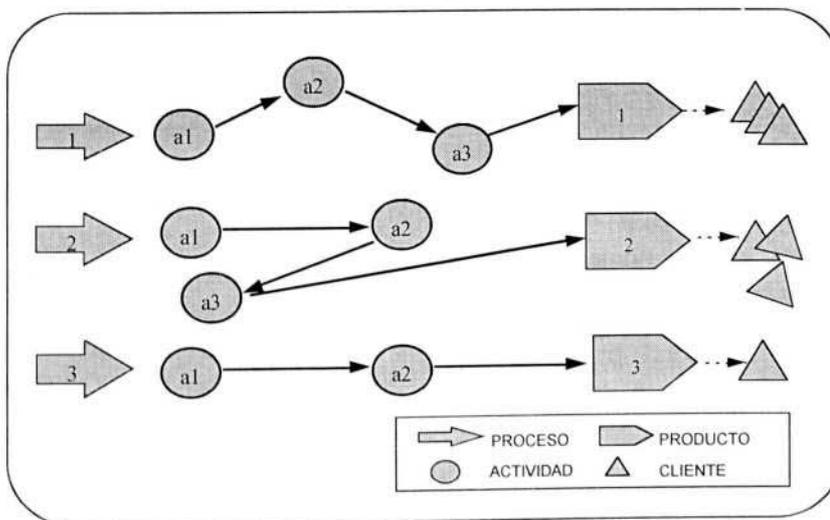
Cabe advertir que esto resulta inevitable, pero a la vez explicable. El modelo presentado aspira a tener un aceptable nivel de generalidad. Los indicadores que lo concretan y valoran, las E, deben corresponder a la conceptualización efectuada y, de esta forma, la injerencia de esos factores, pese a que el modelo es abierto, no los capta. Eso se debe al alcance de los indicadores. Estos sólo sirven para diagnosticar una situación y detectar problemas. Las causas de esos problemas –entre las cuales se pueden hallar esos factores externos–, muchas veces requieren estudios en profundidad y corresponden a problemáticas muy específicas y, por tanto, escapan a los alcances del modelo propuesto.

Apéndice 1

Algunos desarrollos conceptuales y metodológicos para el análisis de la eficiencia

A propósito de esta dimensión de la gestión, autores como Lorino (1993) aportan valiosos elementos para

Diagrama 4
Actigrama de procesos y actividades



Fuente: Elaborado con base en Lorino (1993).

su comprensión, manejo y evaluación. El esfuerzo del autor se centra en entender cómo se genera y desarrolla la eficiencia organizacional, en función de los objetivos básicos de la organización. Desde esta perspectiva de análisis, eso se logra mediante el dominio de *los procesos*, entendidos como el conjunto de actividades organizadas y racionalizadas para alcanzar los objetivos estratégicos de la entidad, esto es, la generación de bienes y servicios en que culminan estos procesos, y cuyo beneficiario es externo a la entidad: la comunidad (véase diagrama 4).

Por ello, aquí el punto de partida no son los recursos (medios), pues "un recurso no dice nada": depende de la forma como se utilice. De esta forma se toma distancia con respecto a la percepción convencional, pues en ella la organización aparece "como una máquina de asignar recursos de manera óptima" (*ibid.* 38). Su punto de partida es la definición de objetivos y los procesos para llegar a ellos. La organización de este modo es concebida como "una máquina de conseguir objetivos estratégicos" (*ibid.* 39). Y los procesos constituyen el nexo más significativo entre los objetivos y las actividades conducentes. De allí la preocupación por la "mejora de los procesos, es decir, el aprendizaje y la innovación".

La principal característica de los procesos es que son transversales, tienen una salida única y un cliente (externo para nuestro caso). Su principio base son las interdependencias y enlaces de actividades que conducen a salidas estratégicas, expresadas en productos que satisfacen a los destinatarios finales de su accionar. Con ello, se evalúan procesos y actividades en función de su armonización con su contribución al cumplimiento de los objetivos generales de la organización.

Esta aproximación a la organización, desde los procesos, es descriptiva, esto es, se interesa por establecer qué se hace y cómo se hace. No es normativa (cómo debiera ser, o está dispuesto que debiera ser), más bien, describe las actividades como son; tampoco se preocupa, en principio, por la organización formal como tal, pues las tareas, actividades y procesos que describe son aquellas que culminan en la provisión de un bien o servicio para la comunidad -lo que constituye a la postre su razón de ser-²¹.

Ello se refleja en la operacionalización (en trabajos empíricos) de esta forma de aproximación a la organización para su estudio. En el caso de Lorino (1993), el primer paso lo constituye el bosquejo de un actograma, o sea, la presentación esquemática de lo que hace la empresa. Eso equivale a la elaboración de una gráfica de flujos que se constituye en una cartografía, en una guía de aproximación de qué es lo que en realidad se hace y cómo se hace en la organización (diagrama 4).

Este actograma no está definido a priori, ni está limitado por la organización existente; busca más bien proporcionar una visión de los enlaces y actividades más relevantes en la entidad, de los principales procesos de la organización. Así aunque es relativamente independiente de la estructuración formal de la institución, procura adaptarse (la metodología) a la organización y no al revés.

Ello, en alguna medida es opuesto al análisis más convencional; aquel que parte del *organigrama*, el cual retrata muy bien la organización, es decir, conteniendo también todos sus defectos, olvidos y opacidades; entre ellos, los relacionados con los procesos y actividades.

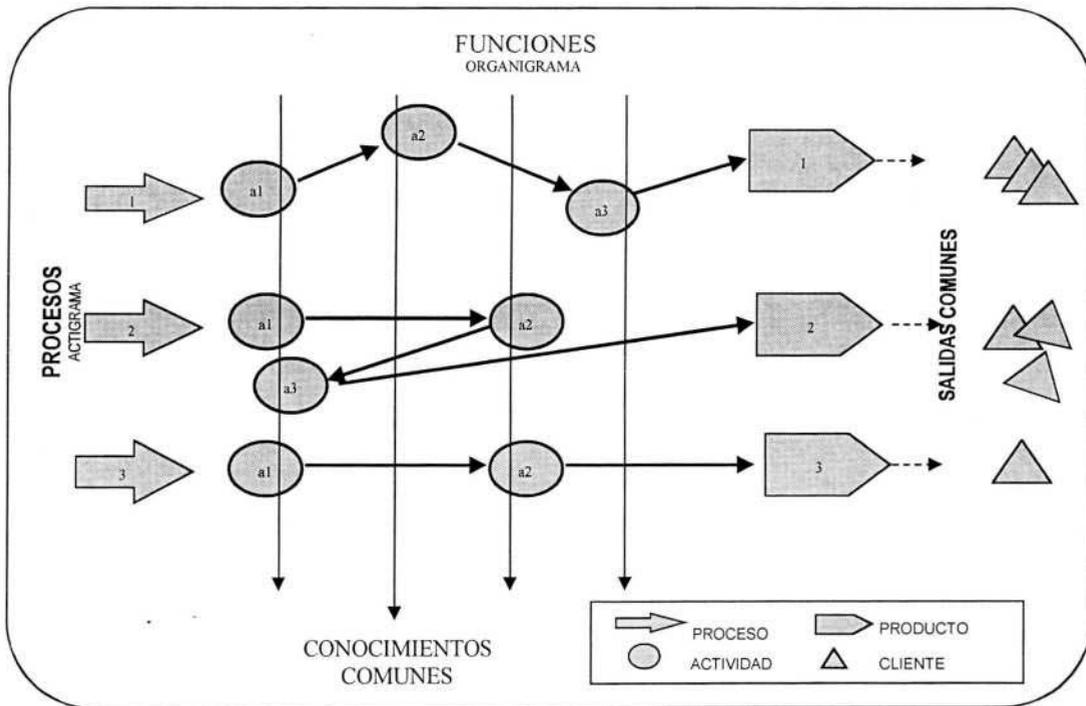
También se distancia del *análisis funcional*, el cual desglosa la organización, función por función y subfunción por subfunción, yendo más allá del anterior tipo de análisis. Pero enfoca y agrupa las actividades por conocimientos y especialidades comunes (competencias comunes), resultando útil para la gestión del recurso humano y "todos los recursos específicos de especialidad" (*ibid.* 53); sin embargo, proporciona poca información sobre las interacciones "productivas", sobre la secuencia y racionalización de las actividades y procesos que culminan en la elaboración de los productos y servicios en los que se da cabal cumplimiento a los objetivos sociales de la organización.

El cruce de los diseños derivados de los conceptos de funciones y procesos "proporciona el armazón fundamental" de la organización (véase diagrama 5). La estructuración resultante del primer tipo de agrupación resulta útil para la gestión de los recursos humanos y especializados, el segundo es más apropiado para la gestión estratégica y operativa de la entidad: para el análisis, gestión y evaluación de la evolución de la eficiencia en la organización²².

21. Esto plantea claras semejanzas con la mirada que se hace de las organizaciones privadas desde la perspectiva de la cadena de valor.

22. Cabe advertir que esta concepción está planteada con mayor detalle en Zerda *et al.* (1995); un ejercicio de aplicación se encuentra en el trabajo desarrollado por Malaver *et al.* (1996a).

Diagrama 5
Funciones y procesos



Fuente: Elaborado con base en Lorino (1993).

Referencias bibliográficas

- Ammons, David (1992), "Productivity Barriers in the Public Sector", en M. Holzer (ed.) *Public Productivity Handbook*, Nueva York, Marcel Dekker, Inc.
- Azuero, F. y Uribe, XX (1989), "Evaluación de las empresas de servicios públicos, Un enfoque alternativo", *Foro Nacional de servicios públicos*.
- Balk, W., Bouckaert, G. y Bronner, K. (1989), "Notes on the Theory and Practice of Government Productivity Improvement", *Public Productivity & Management Review*, No. 2, Winter.
- Bouckaert, Geert (1993), "Measurement and Meaningful Management", en *Public Productivity and Management Review*, vol. XVII, No. 1, Fall.
- Bovaird, Tony (1995), "La calidad en el desempeño del sector público", conferencia dada en el Departamento Nacional de Planeación, agosto.
- Bruno, XX e Ingram, XX., (1994), *Informe anual sobre el desarrollo*. Banco Mundial.
- Calderón, Fernando (1995), "Gobernabilidad, competitividad e integración social", en revista *Foro*, Santa Fe de Bogotá.
- Contraloría General de la República (1994), *Metodologías del control de gestión y de resultados en entidades públicas*, CGR.
- Diccionario de la Real Academia Española (1992).
- DNP (1992), *control y evaluación de la gestión pública, los desafíos de la nueva Constitución*, Santa Fe de Bogotá.
- DNP (1996), *Hacia una gestión pública, orientada a resultados*. SINERGIA, Santa Fe de Bogotá.
- Escovar, Sylvia, (1996), "Evaluación de la gestión pública en Colombia" en: DNP, *Hacia una gestión pública orientada a resultados*. SINERGIA, Bogotá.
- Faletto, Enzo (1994), "La función del Estado en América Latina" en: revista *Foro*, No. 23, Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Feigenbaum, Armand (1993), "Total Quality: An International Imperative", en W. Christopher y C. Thor (eds.) *Handbook for Productivity Measurement and Improvement*, Portland, Productivity Press.
- González, Rodolfo (1984), "El control gubernamental y la autonomía de las empresas públicas en Colombia", Instituto Nacional de la Administración Pública, México, mimeo.
- Greiner, John (1986), "Motivational Programs and Productivity Improvement in Times of Limited Resources", en *Public Productivity Review*, No. 39.
- Halachmi, Arie (1995), "The Pharaoh Syndrome and the Challenge of Public-Sector Productivity", en *National Productivity Review*, Winter.
- Holzer, Marc (1992), "Mastering Public Productivity Improvement", en M. Holzer (ed.) *Public Productivity Handbook*, Nueva York, Marcel Dekker, Inc.

- Lara, A. y Niño G. (1994), "Modelos de control" en: *El nuevo control fiscal y el control de gestión*, Contraloría Distrital.
- Lechner, Norbert. (1993), "Apuntes sobre las transformaciones del Estado" en revista *Foro*, No. 21, Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Lorino, Phillippe (1993), *El control de gestión estratégico*, México, Alfaomega marcombo.
- Malaver Florentino, (1995), "Formación post-universitaria en gestión pública y modernización del Estado: Evaluación y perspectivas", en: *Cuadernos de Administración* No. 18, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Malaver, F., Perdomo, J. y Orgulloso, A. (1996a), "Medición de la productividad en el sector público, caso COLCIENCIAS", en Zerda, Álvaro et al., op. cit.
- Malaver, F. y Serrano, J. (1996b), "El ICBF un caso de Gestión Pública. Las paradojas de una evolución incomprendida", en revista *Innovar*.
- Misas, Gabriel (1996), "La década de los noventa: el redescubrimiento del Estado. Una aproximación desde la teoría económica", en: *Memorias del seminario-taller: Estado, Empresas y organizaciones civiles para el desarrollo de la competitividad. La nueva economía pública*, ESAP, Bogotá, octubre.
- Mochon, Francisco (1990), *Economía, Teoría y Política*, McGraw-Hill, Madrid.
- Naim, Moisés (1995), "Las instituciones: el eslabón perdido de América Latina" en: Aparicio y Easterly (coord.), *Crecimiento económico: teoría de las instituciones y experiencia internacional*, Bogotá, Banco Mundial y Banco de la República.
- Osborne, David (1993), "Reinventing Government", *Public Productivity & Management Review*, Vol. XVI, No. 4, Summer.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994), *La reinención del gobierno - La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- Perdomo, J., Maldonado, J. y Malaver, F. (1997), "Modelos de control fiscal de gestión para empresas de servicios públicos", Informe de Investigación para Contraloría Distrital, CID- Universidad Nacional, Santa Fe de Bogotá.
- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (PR, DNP) (1991), *La revolución pacífica - Plan de desarrollo económico y social 1991-1994*, Bogotá.
- Presidencia de la República, (PR), (1994), *Control interno*, Directiva presidencial. No. 2, Bogotá.
- Quesnel Jean, (1996), "La importancia de la evaluación por resultados" en: DNP *Hacia una gestión...*, op. cit.
- Rich, Wilbur y M. Winn (1992), "The Politics of Public Productivity", en M. Holzer (ed.) *Public Productivity Handbook*, Nueva York, Marcel Dekker, Inc.
- Rojas, Fernando (1996), "Economía pública contemporánea. Reestructuración gradual e imperceptible de una disciplina", en: *Memorias del seminario-taller: Estado, Empresas y organizaciones civiles para el desarrollo de la competitividad. La nueva economía pública*, ESAP, Bogotá, octubre.
- Stiglitz, Joseph E. (1986), *La economía del sector público*, Antonio Bosch, editor, Barcelona.
- SWAIN, John y Jay White (1992), "Information Technology for Productivity: Maybe, Maybe not: An Assessment", en M. Holzer (ed.), *Public Productivity Handbook*, Nueva York, Marcel Dekker, Inc.
- Zerda, A., Jiménez M., Malaver F., Perdomo J., et. al., (1995), "Sistema de seguimiento de la productividad en el sector público", informe de investigación presentado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Zerda, Álvaro (1996), "El nuevo modelo de regulación: relaciones sector público - sector privado - nuevos actores", en: *Memorias del seminario-taller: Estado, Empresas y organizaciones civiles para el desarrollo de la competitividad. La nueva economía pública*, ESAP, Bogotá, octubre.

