



Consejo Económico y Social

Distr. general
31 de enero de 2005
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

Cuarto período de sesiones

Nueva York, 4 a 8 de abril de 2005

Tema 4 del programa provisional*

Elaboración de un enfoque y de metodologías basados en la participación de los interesados para determinar los fundamentos y principios de una administración pública racional: administración pública

Planteamientos y metodologías basados en la consulta con la ciudadanía para elaborar los fundamentos y principios de la administración pública: el ejemplo de una evaluación organizacional basada en criterios

Informe de la Secretaría**

Resumen

Históricamente los Estados han buscado promover una gobernanza y una administración pública eficaces para fomentar el desarrollo social, político y económico. Sin embargo, los cambios en el contexto político y económico han hecho cada vez más difícil determinar los principios, los fundamentos, la calidad y la eficacia de la administración pública. En el presente informe se esbozan algunas ideas y recomendaciones iniciales respecto de un planteamiento y una metodología basados en la consulta con la ciudadanía (planteamientos “de abajo arriba”) que podrían generar un consenso acerca de esos principios y fundamentos. En el informe se destacan los conceptos siguientes:

a) Hay acuerdo en que se necesitan una gobernanza y una administración pública eficaces para lograr un ambiente propicio al desarrollo sostenible;

* E/C.16/2005/1.

** Este informe se ha presentado con retraso porque era necesario realizar consultas.



b) También se necesitan un planteamiento y una metodología “de abajo arriba” para asegurar que los propios ciudadanos sean los que tengan la última palabra respecto de los principios básicos, los fundamentos, la calidad y la eficacia de la administración pública;

c) Toda evaluación de la administración pública debe ser lo suficientemente flexible como para tener en cuenta las diferentes etapas de desarrollo de los países, así como las diferencias en las necesidades, la disponibilidad de recursos, las misiones encomendadas y el nivel de desarrollo de las relaciones entre la administración y la ciudadanía;

d) Independientemente del nivel de desarrollo y de la misión encomendada a la administración pública, su evaluación debe basarse en ciertos principios fundamentales en el contexto de la globalización y el surgimiento de regímenes democráticos en todo el mundo. Entre esos principios cuentan la transparencia, la rendición de cuentas, la sencillez, la accesibilidad, la participación, la subsidiariedad, la eficacia, la eficiencia, la capacidad de respuesta y la integración. El problema es que la mayoría de esos principios se han impuesto desde arriba. Hay que verificar si son realmente lo que los ciudadanos más valoran en su administración pública;

e) La búsqueda de un planteamiento y una metodología “de abajo arriba” para determinar los principios, los fundamentos, la calidad y la eficacia de la administración debería recoger y resumir las diversas experiencias de muchos países y muchas regiones del mundo, aprovechando las estructuras descentralizadas de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para llegar a una muestra representativa de la ciudadanía, y especialmente a los grupos pobres y desfavorecidos.

Tras una breve reseña de diversos planteamientos y metodologías “de abajo arriba”, en el informe se presentan algunos elementos de un planteamiento basado en criterios, incluido un análisis del Proyecto de evaluación del desempeño del sector público y de la posibilidad de aplicarlo en determinados ámbitos de la administración pública de otras partes del mundo. Se trata de un ejemplo de los diversos planteamientos y metodologías “de abajo arriba” que se están examinando en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, y cuyo objeto es elaborar principios y fundamentos de la administración pública y la gobernanza a fin de hacer frente a los nuevos problemas y las nuevas oportunidades del desarrollo centrado en el ser humano.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción.....	1–20	4
I. Evaluación de la administración del Estado: posibles estrategias.....	21–26	8
II. Puntos de partida diferentes, estrategias diferentes.....	27–31	10
III. La evaluación de la capacidad considerada como una estrategia.....	32–35	12
IV. El caso del Proyecto de evaluación del desempeño del sector público.....	36–45	13
V. El proceso.....	46–51	18
A. Primer paso: selección del objeto de la evaluación.....	47	18
B. Segundo paso: selección y elaboración de los criterios.....	48	18
C. Tercer paso: determinación de la información necesaria y de cómo obtenerla.....	49	18
D. Cuarto paso: validación y análisis de los datos.....	50	19
E. Quinto paso: compilación de la información y preparación de informes; diseminación de los informes.....	51	19
VI. Las lecciones de la evaluación basada en criterios.....	52–54	19
VII. La evaluación basada en criterios en otros contextos nacionales.....	55–59	20
VIII. Conclusiones y recomendaciones.....	60–64	22

Introducción

1. En los últimos decenios, los principios y fundamentos de la administración pública han sufrido una transformación radical debido a dos grandes cambios que se han producido en el mundo. En primer lugar, hay ahora más Estados democráticos que Estados no democráticos, un hito importante en la historia mundial. La gobernanza democrática se ha convertido en un objetivo universal no sólo como un valor en sí misma, sino también como un medio para lograr un desarrollo participativo y sostenible. Esta tendencia ha subrayado también la necesidad de promover una mayor interacción entre los tres grupos de actores en el proceso de la gobernanza: las organizaciones estatales, la sociedad civil y el sector privado.

2. En segundo lugar, el ritmo acelerado de la globalización ha impuesto nuevas demandas al sector público para que aumente sus conocimientos y su capacidad de hacer frente a los nuevos desafíos y las nuevas oportunidades, como las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la expansión del comercio y la inversión, la mayor atención que se presta a bienes públicos como el medio ambiente y los derechos humanos, y el papel proactivo de instituciones mundiales como la Organización Mundial del Comercio que afecta los procesos de desarrollo a nivel de los países.

3. La combinación de esas dos tendencias ha hecho necesario reevaluar algunos de los planteamientos tradicionales usados para evaluar la administración pública. Esta situación ha planteado un dilema, ya que la mayor importancia que se otorga al gobierno representativo y las mayores expectativas que surgen a ese respecto van a menudo de la mano de una insuficiente capacidad del Estado y una creciente disparidad en materia de recursos, representación y acceso a servicios. En vista de ello, ha venido surgiendo un consenso mundial de que los principios y fundamentos de la administración pública y la gobernanza deben reflejar los nuevos contextos en los planos local, nacional y mundial. Entre esos principios deben contarse la transparencia y la rendición de cuentas, la participación y el pluralismo, la subsidiariedad, la eficacia y la eficiencia, y la equidad y el acceso a los servicios. La dificultad radica en salvar las amplias brechas que existen entre la teoría y la práctica de la administración pública.

4. Las naciones de todo el mundo reconocen la necesidad de una gobernanza y de unas estructuras y procesos de administración pública eficaces, al brindar oportunidades para que la ciudadanía participe en la adopción local de decisiones, al asegurar que los funcionarios y los dirigentes políticos locales rindan cuentas de sus actos, y al promover un sistema de frenos y contrapesos entre los diferentes niveles de gobierno. Hoy día se reconoce universalmente que una capacidad estatal inadecuada es la razón de muchos de los problemas que aquejan a los países en desarrollo. Por una parte, una capacidad estatal insuficiente puede significar unas instituciones públicas mal administradas; un déficit de conocimientos, competencias, motivación y compromiso entre los funcionarios del sector público; la incapacidad de recaudar y administrar los recursos fiscales; o la falta de estrategias en materia de conocimientos, innovación y tecnología. Por otra parte, se relaciona también con la capacidad del Estado de crear un ambiente propicio para el desarrollo del sector privado y la plena participación de la sociedad civil en los procesos de determinación de políticas.

5. Una de las cuestiones más críticas que han surgido de la serie de conferencias de las Naciones Unidas que culminaron en la histórica Cumbre del Milenio ha sido el papel central de los sistemas y las instituciones de gobernanza en la promoción del desarrollo económico, el mejoramiento del acceso a los servicios por parte de la gran mayoría de los pobres, la aplicación de la legislación de derechos humanos, el aumento de la participación de la mujer en el proceso de desarrollo, y la protección de la calidad del medio ambiente. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas, los organismos bilaterales y multilaterales y las organizaciones de la sociedad civil están prestando cada vez más atención a la necesidad de mejorar la calidad y la eficacia de la gobernanza. Esta preocupación es especialmente intensa entre los países en desarrollo y los países que se están recuperando de un conflicto o un desastre y cuyas instituciones de gobernanza y administración pública se ven especialmente exigidas por graves limitaciones y por necesidades de desarrollo.

6. Una consecuencia de la tendencia mundial a promover el desarrollo centrado en el ser humano y la democratización es la necesidad de elaborar planteamientos y metodologías basados en la consulta con la ciudadanía (“de abajo arriba”) que permitan que los ciudadanos ayuden a determinar la calidad y la eficacia de sus administraciones públicas. Este tipo de planteamiento presenta varias ventajas en comparación con las metodologías tradicionales, ventajas que se han comenzado a reconocer cada vez más en los últimos años. Por un lado, la población y las organizaciones comunitarias conocen y comprenden mejor las necesidades, prioridades y limitaciones locales que pueden afectar a la aplicación de medidas de política. Por otro lado, las organizaciones que logran incorporar la participación de la ciudadanía en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones gozan de mayor flexibilidad a la hora de adaptar los objetivos y los planteamientos a los cambios en las circunstancias externas. Esta flexibilidad, al permitir una mayor adaptabilidad en esferas tales como la gestión de los recursos humanos y la planificación estratégica institucional, puede ser una ventaja crucial para la administración pública en momentos de grandes cambios.

7. *Posibilidades y limitaciones de los principales planteamientos.* Hay un gran número de planteamientos y metodologías “de abajo arriba” que pueden afectar positivamente a la administración pública en el contexto del desarrollo centrado en el ser humano. Cabe mencionar la descentralización, el uso de mecanismos participativos en el marco de unas instituciones que funcionen eficazmente, y la introducción de alianzas con la sociedad civil y de enfoques comunitarios.

8. La gobernanza descentralizada presupone alianzas entre las entidades de los gobiernos centrales, subnacionales y locales, con una transferencia de funciones y recursos a los gobiernos locales. Puede brindar oportunidades para que la ciudadanía participe en la adopción de decisiones en el plano local, asegurar la rendición de cuentas de los dirigentes políticos y los funcionarios locales, y promover un sistema de frenos y contrapesos entre los diferentes niveles de gobierno. También promueve la institucionalización de una cultura democrática y mejora el acceso de la ciudadanía a los servicios que se prestan con apoyo del Estado. Sin embargo, los procesos de descentralización no son, por sí solos, una panacea para lograr el desarrollo centrado en el ser humano, debido a la existencia de disparidades sociales y económicas y a la cuantía a menudo insuficiente de los recursos transferidos al nivel local.

9. El funcionamiento eficaz de las instituciones (parlamentos, partidos políticos, órganos electorales, administración pública y órganos de gobierno local) proporciona mecanismos para que la ciudadanía exprese sus opiniones, participe en cuestiones que le conciernen y salvaguarde sus intereses. Ese proceso facilita el cambio sistémico y la legitimidad política. Una vez más, sin embargo, la capacidad de esas instituciones para responder eficazmente a las necesidades de la ciudadanía se ve limitada por factores coyunturales, como la pobreza, los conflictos étnicos y las disparidades sociales y económicas entre los diversos grupos o regiones que integran la sociedad.

10. Las alianzas innovadoras también pueden fortalecer los fundamentos de la administración pública y la gobernanza, ya que confieren a la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales la capacidad de movilizar a la comunidad, utilizar sus conocimientos y capacidades para prestar servicios, promover los intereses de los pobres, y exigir que los funcionarios rindan cuentas de sus actos. Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel importante para promover la participación de la ciudadanía en los procesos políticos y de desarrollo. Sin embargo, su eficacia también puede verse limitada por una rendición de cuentas o una capacidad insuficientes, o una insuficiente influencia en las instituciones gubernamentales oficiales, como los gobiernos locales y los parlamentos.

11. En un planteamiento basado en las organizaciones comunitarias, los ciudadanos, por medio de consultas comunitarias, cartas de ciudadanos y otros mecanismos, participan directamente en la articulación de los intereses locales y nacionales, el diseño y la evaluación de los programas locales y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios. Se reconoce universalmente que los mecanismos que aseguren la participación de las comunidades deben funcionar en el marco de las instituciones oficiales de la administración pública y la gobernanza para promover la continuidad y la sostenibilidad.

12. Sin embargo, es posible que las administraciones públicas varíen entre sí en cuanto a su eficacia, capacidad de respuesta, calidad o comportamiento. Es necesario examinar cuidadosamente las circunstancias y limitaciones nacionales, así como los mecanismos utilizados por la administración pública para responder a las necesidades de la ciudadanía y de los principales interesados. Por lo tanto, una consideración fundamental en la búsqueda de un planteamiento y una metodología “de abajo arriba” es la manera en que se han de tener en cuenta las amplias variaciones en la situación de los distintos países del mundo al determinar los principios y fundamentos de una buena administración pública. En otras palabras, toda evaluación debe reconocer que la naturaleza, el comportamiento y la eficacia de la administración pública dependen en gran medida de las condiciones y circunstancias en que ésta funciona. Las diferencias culturales y las diferencias en la etapa de desarrollo determinan las diferencias en la naturaleza, la misión y la actuación de los sistemas de administración pública.

13. Por consiguiente, los principios y fundamentos de una buena administración pública deben derivarse de la experiencia y la comprensión acumuladas en los diversos niveles de la administración pública de diversos países en diferentes etapas de desarrollo. Ello significa que será necesario descentralizar las metodologías mismas, y estudiar la administración pública en los planos nacional y comunitario antes de analizar y compilar la información y los datos en el plano internacional. En vista de la opinión prevaleciente actualmente de que la descentralización es uno de

los mecanismos estructurales que facilitan la participación de las comunidades de base en la gestión de los asuntos públicos, semejantes planteamientos y metodologías “de abajo arriba” podrían poner de relieve las opiniones y las expectativas de la ciudadanía respecto de la administración pública. Así pues, la reunión de datos al respecto podría realizarse en el marco de los sistemas nacionales vigentes de gobernanza descentralizada.

14. Si bien los principios y fundamentos de la administración pública sirven para orientar a los gobiernos y a la ciudadanía con respecto a la evaluación de la calidad de dicha administración pública, también deben quedar reflejados en su eficacia. En las discusiones sobre el tema de la administración pública han primado las preocupaciones respecto de su actuación, especialmente en cuanto a eficacia, eficiencia y capacidad de respuesta para atender las necesidades.

15. Principalmente bajo la influencia de los principios de gestión del sector privado, hay una expectativa creciente de que las organizaciones del sector público deben ser capaces de competir con entidades de los sectores público y privado en cuanto a costo unitario de los servicios, orientación hacia el cliente y uso eficiente de recursos. Una de las limitaciones de ese planteamiento para una buena administración pública es que la maximización de las utilidades y el uso eficiente de recursos son condiciones esenciales pero no suficientes para promover y proteger los bienes públicos, como el medio ambiente. Por consiguiente, los proyectos públicos deben evaluarse teniendo en cuenta las externalidades.

16. Desde el punto de vista de los interesados, una buena administración pública se reduce a la prestación eficaz por parte del Estado de los servicios que responden a las necesidades más urgentes de la población local. En un entorno democrático, se considera que la mejora de la actuación de la administración pública es una meta deseable, y dicha mejora ha sido el objetivo básico de la reforma estatal en la mayoría de los países. Puede ser captada fácilmente por la ciudadanía y las autoridades elegidas y es un elocuente símbolo retórico. Hace pensar en una mayor atención a los gastos, la reducción de la duplicación, la prestación de servicios por otros medios, y una mayor transparencia y rendición de cuentas en el funcionamiento del Estado. Las reformas administrativas emprendidas para mejorar la actuación casi siempre han venido acompañadas de recortes presupuestarios, reducciones de plantilla y una reorganización a fondo de las estructuras y los organismos estatales.

17. Sin embargo, la actuación es solo uno de los posibles criterios para examinar la eficacia del Estado. La calidad de los servicios prestados por el Estado, la medida en que satisfacen realmente las necesidades y demandas de la ciudadanía, la transparencia con que se financian y se prestan, y la medida en que es posible exigir una rendición de cuentas al gobierno son todos criterios críticos para realizar una evaluación sustantiva del buen gobierno. Debido a ello, hay un creciente consenso en el sentido de que la evaluación por parte de la ciudadanía y la transparencia de la función de gobierno son elementos básicos de una evaluación eficaz.

18. Los ciudadanos pueden participar en esas evaluaciones de muchas maneras. La más básica consiste en informarse acerca del gobierno y de sus actividades. Sin embargo, ello sólo puede ocurrir si el gobierno se compromete explícitamente a actuar de manera abierta, comprensible y transparente, dando una amplia difusión a la información sobre los presupuestos y los programas, y proporcionando boletines informativos, publicados en la Web o por otros medios, en los que se describe detalladamente el gobierno y sus programas en un idioma que los ciudadanos puedan

entender. En tales condiciones, la ciudadanía puede participar en las evaluaciones por conducto de mecanismos consultivos, encuestas oficiales, evaluaciones “inmediatas” como la que ofrece, por ejemplo, la Carta del Ciudadano del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte¹ y mediante la participación de las bases en la elaboración y la ejecución de los programas.

19. Hay un consenso creciente de que la ciudadanía tiene una función que desempeñar en la elaboración de los criterios de evaluación, con lo que se asegura desde un comienzo que las prioridades de la población se tengan directamente en cuenta en el proceso y que la evaluación, una vez terminada, tenga mayor legitimidad. La ciudadanía realiza la evaluación que en definitiva más importa mediante las urnas. Todo el tema de la participación de la ciudadanía en la evaluación de la actuación de la administración pública subraya la necesidad de elaborar y perfeccionar planteamientos y metodologías para determinar su calidad.

20. Ante los esfuerzos del público y de los sectores reformistas por promover el buen gobierno, se ha vuelto cada vez más clara la importancia de unas instituciones de gobernanza bien definidas que funcionen adecuadamente, así como de que los ciudadanos puedan entenderlas y exigirles que rindan cuentas. Ello significa que los ciudadanos deben comprender los elementos básicos del mecanismo estatal. También subraya el hecho de que debe informarse a los ciudadanos y demás partes interesadas sobre los principales programas y actividades estatales de una manera que permita comprender mejor su aspecto y funcionamiento, y sus efectos en la vida cotidiana. Por consiguiente, para que en tales circunstancias los gobiernos rindan verdaderamente cuentas de sus actos es necesario que su labor se lleve a cabo de una manera que pueda someterse a evaluación, que los ciudadanos tengan la oportunidad de comprender los procesos de evaluación y participar en ellos, y que los resultados se distribuyan ampliamente. Sin embargo, aun al evaluar la eficacia de la administración pública se pueden usar diversas estrategias.

I. Evaluación de la administración del Estado: posibles estrategias

21. Los Estados y sus asociados disponen de varias estrategias para evaluar la gobernanza. Los sistemas tradicionales para la medición de la actuación se basaron inicialmente en criterios como el costo medio y el número total de servicios prestados. Este planteamiento, basado en el examen de los productos o resultados de las medidas de política, se centraba predominantemente en criterios relacionados con la etapa posterior a la ejecución², pero a medida que muchas áreas del mundo fueron cayendo presa de una crisis tras otra, quedó a la vista la triste realidad de que muchos Estados eran incapaces de ejecutar programas. La primera necesidad era pues que el Estado adquiriera “la capacidad de concebir y aplicar políticas públicas apropiadas, administrar recursos de manera equitativa, transparente y eficiente, y responder eficazmente a las reclamaciones económicas y de bienestar social

¹ Véase Arvind K. Sharma e Indu Sharma, *Inducing Client- Focus in Bureaucracy: The Citizen’s Charters in India* (New Delhi, Kanishka, 2002).

² Véase Harry P. Hatry y Joseph S. Wholey, *Performance Measurement: Getting Results* (Washington, D.C., Urban Institute Press, 1999).

de la ciudadanía”³. En otras palabras, el Estado debe ser capaz de prestar servicios eficazmente y evolucionar de una manera que permita que florezcan tanto los mercados como la democracia.

22. La capacidad del Estado de planificar y aplicar eficazmente las políticas necesarias para una buena gobernanza constituye el primer paso hacia un concepto amplio de la capacidad. Si los gobiernos o las partes interesadas deciden analizar o desarrollar esa capacidad, se pueden considerar varias opciones. Todas ellas pueden adaptarse cuidadosamente a las necesidades de los distintos países. Todas ofrecen también distintas posibilidades para incluir la participación de la ciudadanía en el proceso y para mejorar la transparencia. Estas son razones de peso para elaborar planteamientos y metodologías “de abajo arriba” para evaluar la actuación.

23. Es posible elegir entre planteamientos “basados en principios estandarizados de administración” y planteamientos “basados en criterios”. Estos últimos usan criterios similares para todos los países, pero son lo suficientemente flexibles como para tener en cuenta los contextos y las circunstancias nacionales. Los planteamientos basados en principios estandarizados adoptan un conjunto común de principios considerados fundamentales para el desarrollo de una administración pública eficaz en distintos Estados y contextos nacionales. Uno de los ejemplos más sencillos de declaración de principios refleja la tradición de larga data de que la buena gobernanza se basa en una administración pública cuyos objetivos son la eficiencia, la economía y la eficacia. Todos ellos son evidentemente objetivos de un sistema eficaz. En la práctica, sin embargo, suponen a menudo soluciones de compromiso; además no se prestan fácilmente a una evaluación objetiva.

24. Esos principios se complementan frecuentemente con otros, más fundamentales. Un buen ejemplo es la transparencia, que ha sido adoptada por gobiernos eficaces en todo el mundo. Otro ejemplo es la participación de los ciudadanos y las partes interesadas en la selección y la evaluación de políticas. Un tercer ejemplo es la presencia de medidas de lucha contra la corrupción.

25. Otro posible principio estandarizado es el de una administración pública unificada y estandarizada, basada en el reconocimiento de los méritos. Se trata, de hecho, del modelo adoptado en muchas naciones poscoloniales; sus preceptos básicos siguen formando la base del concepto de un sistema eficiente y resistente a la corrupción. Esos principios han sido cuestionados por los movimientos reformistas que propugnan, en términos generales, una “nueva gestión de los asuntos públicos”, basada en los principios fundamentales de la flexibilidad y la actuación, así como de la eficiencia⁴. Los principios se ven también cuestionados, en menor medida, por la función central que actualmente desempeñan en la gobernanza las organizaciones de la sociedad civil y otros asociados internacionales. Ese cuestionamiento surge del hecho de que las burocracias estandarizadas son estables y predecibles principalmente porque, en un grado considerable, pueden evitar las influencias externas y la necesidad de compartir el poder. El poder compartido es, sin embargo, un elemento central de las alianzas eficaces, que caracterizan a la mayoría de los gobiernos modernos.

³ Véase Merilee S. Grindle, directora editorial, *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries* (Boston, Massachusetts, Harvard University Press, 1997).

⁴ Véase Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 2000).

26. Muchas de esas nuevas flexibilidades pueden ser cuestionadas y debatidas, pero sus preceptos fundamentales contradicen, en efecto, los conceptos de la estandarización básica de la gestión, y lo hacen de una manera bastante radical. Por ejemplo, una mayor flexibilidad y libertad de acción en el nombramiento de funcionarios públicos podría ayudar a acelerar el proceso de contratación y mejorar la eficacia de la búsqueda de candidatos idóneos. Sin embargo, esa nueva flexibilidad puede permitir que el supervisor contrate a un amigo, pariente o aliado político. Un sistema estandarizado basado en el reconocimiento de los méritos exige que todos los funcionarios ingresen con arreglo a los mismos procedimientos y reciban una oferta de empleo exclusivamente en razón de su talento, aptitudes y conocimientos. Es importante señalar que la manera exacta en que las nuevas flexibilidades cuestionan las prácticas más estandarizadas depende del contexto nacional en que puedan aplicarse.

II. Puntos de partida diferentes, estrategias diferentes

27. Los países del mundo han escogido estructuras y sistemas políticos y de gobierno muy diferentes, que reflejan la cultura, los valores y las prioridades nacionales. Las diferencias entre esos sistemas reflejan la evolución del sector público y, en buena medida, el potencial de cada país en materia de creación de capacidad y de sus posibilidades de lograr una mayor participación de la ciudadanía en los procesos de creación y evaluación de la capacidad. Esas diferencias dependen del fundamento constituido por el desarrollo político, la existencia de dirigentes elegidos y cívicos, y la presencia de recursos naturales. También existen diferencias en las estructuras administrativas del Estado. Pueden citarse como ejemplo diversos sistemas administrativos (presupuestarios, de gestión de la infraestructura y de la información), pero son los sistemas de gestión de los recursos humanos, que suministran el personal para todas las tareas y programas de la administración pública, los que proporcionan la ilustración más clara. En este caso, el modelo básico vigente, o el punto de partida para muchos Estados, bien puede ser el clientelismo. Los sistemas basados en el clientelismo o el “reparto del botín” vinculan el empleo público con los lazos políticos, étnicos, tribales o personales. Los sistemas clientelares cambian drásticamente cuando se producen cambios en la dirigencia o el poder: en una crisis nacional, las diferencias partidarias se observan tanto en las burocracias estatales como en la sociedad en general. El costo para el Estado, en términos de capacidad y gestión, es elevado: un bajo nivel de capacidad y dedicación entre los funcionarios, el predominio de prácticas informales, la poca importancia atribuida a la eficacia, y una corrupción generalizada.

28. La reforma del clientelismo lleva generalmente a un sistema burocrático basado en el reconocimiento de los méritos. En este caso, las estructuras y la estandarización concomitante contribuyen a asegurar que el ingreso en la administración pública dependa de las aptitudes y los conocimientos, y no de las relaciones personales o las afiliaciones partidarias. Esos sistemas ampliamente difundidos, que en muchos países son a menudo un producto de la época colonial, se basan en los valores de la eficiencia y el reconocimiento de los méritos. Sin embargo, traen aparejado el costo de depender de manera generalizada del uso de reglas como instrumento de control, y de otorgar más importancia al proceso que a los resultados o la eficacia. También otorgan una enorme importancia al concepto de fronteras organizacionales y a la estructuración de las relaciones con la sociedad civil con arreglo a los términos y

las condiciones determinados por la burocracia. Un resultado obvio de ello es la “calcificación” de la burocracia pública, que se convierte en blanco frecuente del descontento y la desconfianza populares y en un obstáculo a la comunicación fluida entre los poderes públicos y la ciudadanía.

29. Ya se ha mencionado otra opción de reforma, a saber, la creación de sistemas de gestión más flexibles vinculados con la “nueva gestión de los asuntos públicos” y la “gestión basada en el desempeño”. Esos sistemas, adoptados inicialmente en Australia, Nueva Zelanda y otras democracias parlamentarias de tipo Westminster, pueden encontrarse ahora, al menos en parte, en muchos otros países. Otorgan prioridad a la libertad de acción y la flexibilidad, abogan por unas reglas menos estrictas en aras de la obtención de resultados, y se caracterizan por acuerdos contractuales entre los dirigentes de las organizaciones y las autoridades elegidas. Hay ciertos indicios de que los primeros países en adoptar esos sistemas (todos los cuales emprendieron importantes reformas para sentar las bases de una gestión más flexible) han logrado mejorar la actuación de la administración pública, pero esas reformas también suponen ciertos inconvenientes. Para los países en desarrollo y los países que se están recuperando de una crisis, el dilema es el siguiente: ¿Cómo se usarán las nuevas flexibilidades creadas por la reforma? ¿Para mejorar la actuación o con otros fines?

30. Así pues, al establecer sus sistemas de gestión pública, los gobiernos y los distintos interesados y donantes pueden escoger ahora entre opciones que van desde las altamente estandarizadas hasta las altamente flexibles. Como resultado de ello, los países se encuentran en etapas muy diversas, tanto adoptando el modelo de una administración pública estandarizada como rechazándolo. Algunos países han conservado una estructura centralizada, aunque con propósitos claramente definidos y prestando más atención al reconocimiento de los méritos. Otros han optado por un modelo descentralizado, en el que cada ministerio u organismo puede, hasta cierto punto, adaptar sus sistemas. Y un tercer grupo ha pasado a una estructura descentralizada, pero en un marco estratégico central claramente especificado. Esta situación, en la que los gobiernos han escogido opciones diferentes y seguido caminos diferentes, plantea también un problema para la aplicación de principios rígidamente estandarizados en todos los países.

31. Ello no quiere decir que no se puedan aplicar algunos principios estandarizados básicos. Se ha llegado a la conclusión de que algunos sistemas administrativos específicos, particularmente los sistemas presupuestarios y financieros, se prestan a un consenso sobre tales principios y expectativas. Hay un acuerdo general de que es conveniente contar con sistemas eficaces que permitan hacer un pronóstico fiable de los ingresos, determinar los gastos necesarios y realizar su correcto seguimiento, y proporcionar un acceso transparente a las transacciones y los registros financieros. Sin embargo, aun en el caso de los sistemas financieros, hay diferencias de opinión respecto de otros atributos, como la capacidad de mantener un margen de seguridad que permita amortiguar los efectos de perturbaciones económicas o de una coyuntura desfavorable⁵.

⁵ Véase Yilin Hou, Donald P. Moynihan y Patricia Wallace Ingraham, “Capacity, management and performance: exploring the links”, *The American Review of Public Administration*, vol. 33, No. 3 (septiembre de 2003), págs. 295 a 315.

III. La evaluación de la capacidad considerada como una estrategia

32. La aplicación de principios estandarizados para analizar el desarrollo de la capacidad de gobernanza, es decir, de un planteamiento universal, tropieza naturalmente con dificultades en un mundo caracterizado por su diversidad. Sin embargo, por más difícil que sea determinar unos principios uniformes para el análisis de la capacidad de gobernanza, no por ello deja de ser necesario disponer de herramientas analíticas de algún tipo. Cuando un país sale de una crisis y examina qué es lo que necesita para su reconstrucción, las características de las instituciones nuevas o revitalizadas son una consideración importante. Con el tiempo, el éxito de esas instituciones en la consecución de los objetivos de la ciudadanía, de las autoridades elegidas y de otros interesados pasa a tener una importancia crítica. En ambos casos, es conveniente contar con directrices transparentes y con marcos para el análisis y la evaluación de la capacidad de la administración pública.

33. Para alcanzar ese objetivo hay otra manera de evaluar la capacidad en materia de gobernanza y administración pública: la evaluación basada en criterios. Los planteamientos basados en criterios comparten la misma premisa: las organizaciones que satisfacen elementos clave de ciertos criterios críticos son capaces de ser eficaces y de funcionar a un alto nivel de rendimiento, aun cuando no se analicen parámetros concretos de actuación. La capacidad del Estado depende en gran medida de la configuración, contenido y estructura de valores de sus sistemas administrativos, y es un factor central que determina la sostenibilidad de las estructuras de gobernanza a lo largo del tiempo. Así pues, la capacidad de funcionar a un alto nivel de rendimiento se convierte en una variable crítica que media entre los sistemas y las prácticas de la organización, por un lado, y su actuación, por el otro. También indica en qué medida el Estado será capaz de responder eficazmente a las expectativas de la ciudadanía y de otros interesados clave en diversas esferas de política. Este concepto de la capacidad como fundamento de la actuación es un aspecto central del argumento a favor de la evaluación de la capacidad (aunque el término que se usa en el presente informe es capacidad de actuación, el planteamiento basado en criterios se puede aplicar también a otras dimensiones de la actuación, como la calidad). El uso de criterios como instrumentos para la evaluación de la capacidad permite realizar un examen práctico de ese concepto.

34. Las evaluaciones basadas en criterios se usan mucho en organizaciones públicas y privadas. Las evaluaciones basadas en criterios no son lo mismo que el análisis de prácticas óptimas y no deben confundirse con él. El estudio de prácticas óptimas prescribe soluciones, medidas y reformas concretas, frecuentemente a partir de un número reducido de observaciones. Las evaluaciones basadas en criterios, en cambio, describen condiciones o parámetros que permiten estimar la actuación y la capacidad potenciales. Esas evaluaciones también permiten tener en cuenta circunstancias concretas y condiciones ambientales como, por ejemplo, limitaciones económicas. Tanto en el sector público como en el privado hay casos bien conocidos de aplicación de evaluaciones basadas en criterios. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, las organizaciones públicas son evaluadas periódicamente por el Programa Nacional de Calidad Malcolm Baldrige, un conjunto de criterios organizacionales basados en el principio de la gestión total de la calidad (GTC). Otra variante de la gestión total de la calidad está siendo usada por un número creciente de organismos del Reino Unido comprendidos en el programa Next Steps y de otras

organizaciones públicas europeas. La Fundación Europea para la Gestión de la Calidad analiza a las organizaciones con arreglo a una lista de factores y resultados ponderados. Los factores son el liderazgo, la gestión del personal, las políticas y estrategias, los recursos y los procesos. Los productos son la satisfacción del personal, la satisfacción del cliente, los efectos en la sociedad y los resultados institucionales. Un concepto más reciente, el cuadro de mando integral (“balanced scorecard”), examina la actuación con arreglo a las perspectivas siguientes: los aspectos financieros, los procesos institucionales, la innovación y el aprendizaje, y la perspectiva del cliente⁶. Todas ellas se basan en descripciones generalmente aceptadas de condiciones deseables, que se pueden usar para examinar comparativamente el desempeño, la capacidad o el comportamiento de una entidad. Los criterios se determinan mediante un análisis de experiencias o un análisis realizado por expertos, así como mediante el examen de administraciones públicas u organizaciones que han demostrado ser muy eficaces a lo largo del tiempo. No se presupone que hay una única manera de alcanzar las condiciones descritas en cada criterio; por el contrario, se supone que cada administración pública u organización adoptará una estrategia que mejor se ajuste a sus circunstancias políticas y económicas. En otras palabras, una parte implícita de la evaluación tiene que ver con la medida en que las entidades analizadas aprovechan los recursos de que disponen.

35. Esos planteamientos tienen claramente varias características comunes. Todos ellos se basan en un modelo empresarial más que en un modelo del sector público. Sin embargo, pueden adaptarse para incorporar criterios derivados específicamente de las características del sector público. Además, siguen siendo objeto de gran interés para los profesionales del sector público que procuran evaluar el funcionamiento de sus organizaciones y aprender de otras administraciones públicas. Parte de su popularidad se debe a que, pese a que provienen del sector privado, esos modelos no se limitan a los resultados financieros. También consideran algún tipo de capacidad de gestión. Los modelos basados en criterios se han usado principalmente para evaluar organizaciones concretas o para realizar algún tipo de análisis o evaluación de políticas⁷, pero no para comparar sistemáticamente varias administraciones públicas.

IV. El caso del Proyecto de evaluación del desempeño del sector público

36. El Proyecto de evaluación del desempeño del sector público (Government Performance Project (GPP)) de los Estados Unidos es un ejemplo interesante de un planteamiento basado en criterios aplicado al ámbito público. Ese proyecto de seis años de duración aplica a la evaluación organizacional un enfoque basado en criterios concebido específicamente para el sector público. El proyecto ha permitido analizar un elemento clave de una administración pública eficaz en los gobiernos estatales y locales de los Estados Unidos, a saber, la capacidad de gestión, es

⁶ Véase Robert S. Kaplan y David P. Norton, “Using the balanced scorecard as a strategic management system”, *Harvard Business Review* (enero-febrero de 1996), págs. 75 a 85.

⁷ Véase P.H. Rossi y H.E. Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach*, cuarta edición (Newbury Park, California, Sage, 1989); y también David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice* (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1992).

decir, la capacidad de gestionar eficazmente las funciones administrativas básicas. Los gobiernos estatales son pertinentes a los efectos del presente análisis, ya que en los Estados Unidos controlan economías que se cuentan entre las mayores del mundo y en virtud del sistema federal de los Estados Unidos tienen amplias atribuciones de gobierno. Los criterios del proyecto se aplicaron a los 50 estados en dos estudios distintos, realizados en 1998 y 2000, a las ciudades en 1999 y a los condados en 2001. Los mismos criterios se usaron en otra iniciativa, el Proyecto de evaluación del desempeño de la administración federal, para analizar la capacidad de los organismos federales más importantes.

37. Para establecer criterios es necesario elaborar conjuntos de declaraciones normativas sobre el funcionamiento administrativo. El hecho de que la administración pública no haya llegado a una etapa en que sea posible hacer generalizaciones universalmente aceptadas sobre la naturaleza de la gestión hace que todo intento de elaborar criterios aplicables a actividades administrativas esté expuesto a cuestionamientos. El Proyecto de evaluación del desempeño del sector público respondió a esa dificultad recurriendo a la bibliografía sobre la gestión pública en relación con los aspectos respecto de los cuales existía un consenso, y solicitando el asesoramiento de un amplio grupo de expertos para cada sistema de gestión. Participaron en el grupo autoridades elegidas, expertos en gestión pública, profesores universitarios y administradores. El grupo llegó a un amplio consenso respecto de áreas de importancia fundamental para la gestión pública, consenso que se convirtió en criterios explícitos. Más tarde los criterios se modificaron ligeramente sobre la base de las observaciones formuladas por las administraciones públicas que participaron en el Proyecto.

38. Un planteamiento basado en criterios permite a los analistas dedicar su atención a la reunión de datos sobre dimensiones explícitamente definidas de la calidad, la eficacia y el desempeño. Sin embargo, la manera en que se han de reunir los datos necesarios depende en parte de la naturaleza de los distintos criterios, ya que algunos de ellos pueden prestarse mejor que otros a ciertos métodos de reunión de datos. Por ejemplo, cuando cabe suponer que los funcionarios públicos a los que se envíe una encuesta por escrito contestarán de manera subjetiva u “oficial”, la utilización de otros medios, como entrevistas informales, encuestas de grupos cívicos o análisis de documentos, podrá arrojar mejores resultados. En definitiva, el Proyecto de evaluación del desempeño del sector público utilizó varias técnicas de reunión y análisis de datos: encuestas detalladas realizadas por escrito para cada sistema de gestión, análisis del contenido de documentos públicos, entrevistas con funcionarios y otros interesados, y análisis del contenido de transcripciones de entrevistas y encuestas. Esta triangulación de diferentes métodos de reunión de datos contribuyó a asegurar la validez interna y conceptual⁸.

39. El análisis del Proyecto de evaluación del desempeño del sector público se realizó sobre la base de las siguientes premisas implícitas en el modelo representado en el gráfico:

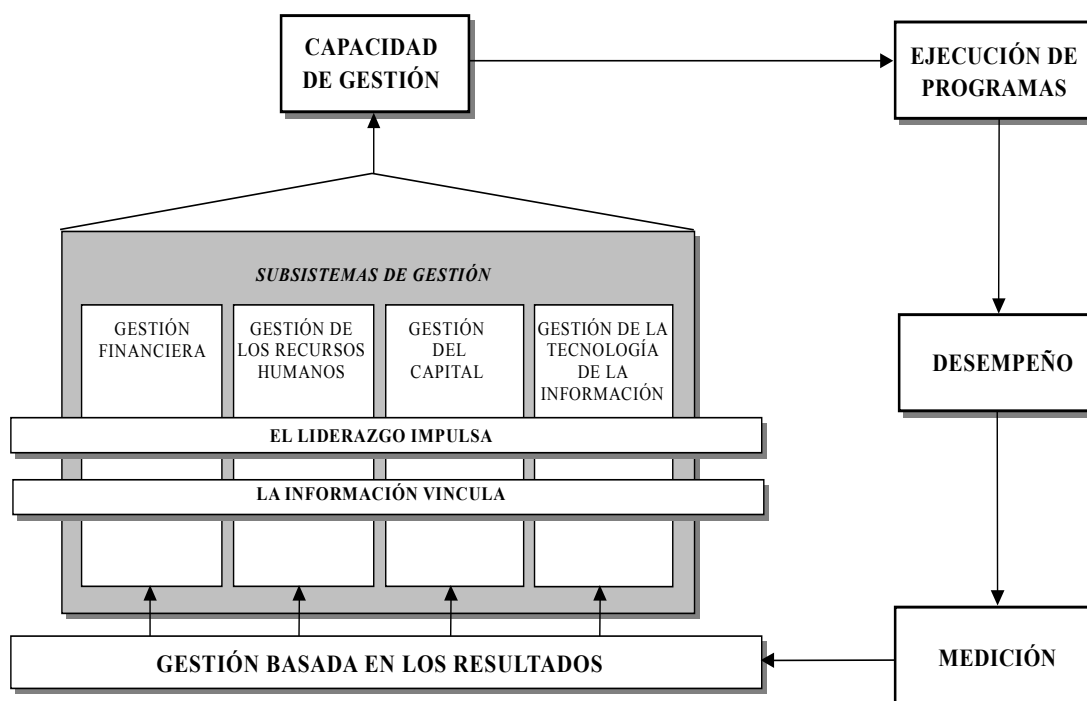
⁸ Matthew B. Miles y Michael Huberman, *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*, segunda edición (Thousand Oaks, California, Sage, 1994).

- La mejora en el desempeño de una administración pública o en la calidad de los servicios no se produce con solo deseársela. Es improbable que ocurra si no existe una capacidad institucional más básica. La creación de esa capacidad en la administración pública es una tarea a largo plazo y se apoya en sistemas y actividades de carácter institucional. Un elemento importante de esa capacidad es la gestión, que en el análisis del Proyecto se basa en la solidez y la capacidad de los cinco sistemas de gestión que se detallan en el gráfico.
- Esa capacidad presentará variaciones entre los distintos sistemas, dentro de una misma administración pública, y de una administración a otra.
- Los principales atributos de esos sistemas de gestión se pueden describir, medir y comparar.
- Es esencial que para la ciudadanía el proceso sea transparente, comprensible y de fácil acceso.

40. Hay importantes salvedades. El modelo del Proyecto de evaluación del desempeño del sector público no midió el desempeño propiamente dicho. Se limitó a analizar y medir un solo componente de la capacidad: los sistemas de gestión. Ello se justificó con el argumento de que, puesto que esos sistemas creaban la capacidad de funcionar eficazmente, eran una plataforma para el desempeño, pero su éxito o fracaso relativo no mide de manera exhaustiva la eficacia global de una administración pública. En términos de análisis de políticas, el Proyecto se limitó a un solo elemento intermedio de los factores que determinan el desempeño. No se midieron los resultados de las políticas. El análisis puede considerarse una medición del desempeño en materia de gestión, como lo hicieron algunos autores⁹. En general, sin embargo, la premisa fundamental del Proyecto es que los sistemas de gestión son variables intervinientes importantes para evaluar la capacidad de la administración pública en diversas esferas de política y son importantes para explicar un posible conjunto de vínculos causales intervinientes con diferentes niveles de rendimiento y eficacia. En cuanto al aumento de la capacidad y la gobernanza, son plataformas para la eficacia a largo plazo.

⁹ Véase Sandra K. Schneider y Jerrell Cogburn, “The quality of management and government performance: an empirical analysis of the American states”, *Public Administration Review*, vol. 63, No. 2 (marzo y abril de 2003), págs. 206 a 213; véase también Amy Kneeder, “Measuring government management capacity: a comparative analysis of city human resources management systems”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, No. 2 (1° de abril de 2000), págs. 381 a 411.

Modelo de los sistemas administrativos como una capacidad potencial



41. Los cinco sistemas de gestión estudiados son funciones básicas de gestión que se encuentran en todos los niveles de la administración pública: la gestión financiera, la gestión de los recursos humanos, la gestión del capital y la infraestructura, la gestión de la tecnología de la información, y la gestión basada en los resultados. La gestión de dinero, personas y bienes estructurales es una responsabilidad fundamental de todos los gobiernos, grandes y pequeños. La gestión de la tecnología de la información, si bien es una adición más reciente a las actividades de gestión, se ha convertido en un factor crucial para la eficacia de la planificación, la evaluación y la adopción de decisiones. Además, en estos momentos en que el concepto del gobierno basado en el desempeño se ha convertido en una norma cada vez más común, los sistemas de gestión basada en los resultados están pasando a ser vínculos críticos entre los recursos y los resultados. Los sistemas se seleccionaron después de amplias consultas con funcionarios en puestos directivos, profesores universitarios especializados en la gestión pública y otros expertos en el tema. Esos sistemas de gestión de carácter general aparecen en casi todas las administraciones de grandes dimensiones y hace posible la ejecución de las políticas. Cada sistema de gestión tiene su propio conjunto de criterios. Además, se tuvieron en cuenta la integración de los sistemas y el liderazgo. La integración es la medida en que los distintos sistemas de gestión están vinculados entre sí, son coherentes y contribuyen a la consecución de objetivos comunes. Se considera que el liderazgo facilita la actuación al ofrecer una visión de la gestión, al prestar apoyo a la mejora y la integración del sistema y al motivar a los agentes pertinentes para que actúen con un propósito común. El liderazgo para el aumento de la capacidad se examina en mayor detalle más abajo.

42. También cabe señalar que en el análisis se omitieron ciertos elementos. En una etapa temprana se determinó que el análisis del Proyecto de evaluación del desempeño del sector público no se centraría en “quién fue el que más logró con la mayor cantidad de recursos”. En otras palabras, se otorgó prioridad a la manera en que las administraciones públicas aprovechaban los recursos de que disponían, y no a la manera en que las administraciones públicas más ricas asignaban y utilizaban su dinero. Los estudios revelaron amplias variaciones al respecto. Algunas administraciones se interesaban únicamente en los sistemas de gestión financiera. Un funcionario, refiriéndose a la gestión basada en los resultados, señaló que “cuando las cosas marchaban bien, nadie se preocupaba por ella, y cuando las cosas marchaban mal, igual no importaba”.

43. Las consideraciones políticas y el contexto político de los sistemas de gestión tampoco se analizaron de manera específica pero, por supuesto, eran factores importantes en todos los casos. Por ejemplo, las autoridades elegidas que recibieron el informe final del Proyecto de evaluación del desempeño del sector público no fueron, en muchos casos, las mismas que habían estado presentes cuando se realizó el análisis. La política y el ambiente político en algunos Estados, ciudades y condados explican en buena medida la estructura altamente sindicalizada en cuyo marco funcionaban los sistemas de gestión, y en particular los sistemas de gestión de los recursos humanos.

44. El hecho de que no se haya realizado un análisis específicamente político no debe hacer pensar que la política no tiene importancia para la gestión. Al contrario. El propósito del análisis fue simplemente estudiar los sistemas de gestión en diversas administraciones públicas sin examinar ni describir el a veces polémico entorno político en el cual existían. Ambos temas son importantes, pero el Proyecto de evaluación del desempeño del sector público no se había concebido como un instrumento político. La evaluación del proceso político excedía el alcance y los recursos del análisis.

45. Por algunos de los mismos motivos, el análisis no examinó específicamente la cuestión del liderazgo. En un entorno público, el liderazgo conjuga necesariamente el liderazgo político y la responsabilidad política con el liderazgo ejercido por un servicio de carrera más permanente. El estudio del liderazgo se considera a menudo una actividad muy política, pero es también una tarea difícil debido a la confusión de papeles y responsabilidades. También en este caso, para poder centrarse en el tema de la gestión y en vista de las restricciones de tiempo y recursos, el Proyecto de evaluación del desempeño del sector público no estudió la cuestión del liderazgo de manera específica. Sin embargo, la calidad del liderazgo resultó ser un factor importante para explicar las diferencias entre las administraciones públicas muy capaces y aquellas con una capacidad mucho menor. En las primeras el liderazgo era ejercido por un dirigente o un equipo que determinaba las prioridades a largo plazo y reforzaba y defendía las prioridades estratégicas, y que gracias a su conocimiento de las organizaciones públicas podía trazar un plan de ejecución realista. Ese tipo de liderazgo fue denominado “liderazgo integrador” por los analistas del Proyecto, para dar a entender que tenía una perspectiva a más largo plazo y que abarcaba tanto programas como políticas, y tanto dirigentes políticos como funcionarios superiores del servicio de carrera.

V. El proceso

46. El proceso de evaluación basado en criterios consta de varios pasos distintos, aunque algunos de ellos pueden realizarse simultáneamente. En primer lugar es necesario hacer una importante salvedad: si bien el proceso puede ser realizado por observadores externos, será más eficaz si participan en él grupos críticos de ciudadanos y otras partes interesadas que no formen parte de la administración pública. Ello puede lograrse de varias maneras y en distintas etapas del proceso, pero es fundamental para asegurar la calidad de la evaluación.

A. Primer paso: selección del objeto de la evaluación

47. Las prácticas, políticas y programas estatales son todos posibles objetos de evaluación. Sin embargo, para que la evaluación sea eficaz es necesario limitar su alcance, a fin de poder reunir información apropiada y completa y asegurar una participación adecuada. El Proyecto de evaluación del desempeño del sector público se centró en los sistemas de gestión. Se podrían evaluar muchos otros objetivos, como los métodos para lograr la participación de la ciudadanía en la elaboración de políticas.

B. Segundo paso: selección y elaboración de los criterios

48. El hecho de que la adopción de decisiones sobre los criterios que se han de incluir en el análisis puede ser una de las partes más difíciles del proceso demuestra la importancia crítica de una participación generalizada en la actividad. La participación y las aportaciones de la ciudadanía pueden contribuir a lograr que los objetivos de los diversos programas y departamentos incorporen y complementen las necesidades populares. Los diferentes grupos de una sociedad evaluarán la eficacia estatal con diferentes perspectivas, algunas de las cuales podrán ser mutuamente contradictorias. Por consiguiente, un buen proceso de elaboración de criterios llevará a seleccionar criterios que reflejen diversas perspectivas y permitan que los grupos que realicen la evaluación examinen la información reunida de una manera equilibrada (o los obliguen a hacerlo). En el caso del Proyecto de evaluación del desempeño del sector público el proceso de elaboración de criterios llevó más de un año.

C. Tercer paso: determinación de la información necesaria y de cómo obtenerla

49. Algunas fuentes de información eran evidentes; en otros casos, fue necesario combinar varias fuentes provisionales para obtener un panorama más completo de los criterios. Muchos gobiernos trataron de reunir datos que eran, básicamente, imposibles de obtener. Algunos gobiernos decidieron no proporcionar información al Proyecto de evaluación del desempeño del sector público. En esos casos fue necesario recurrir en grado considerable a otras fuentes, como grupos cívicos y organizaciones “pro buen gobierno”. La reunión de datos también lleva mucho tiempo: en el caso del Proyecto se necesitaron aproximadamente nueve meses. Puesto que la presentación de informes completos y bien preparados sobre las actividades estatales es esencial para la rendición de cuentas, es posible extraer algunas conclusiones

importantes en esta etapa temprana del proceso. Los gobiernos que no tienen la información necesaria o que se niegan a proporcionarla no son probablemente gobiernos que rindan cuentas de sus actos.

D. Cuarto paso: validación y análisis de los datos

50. Es necesario validar la información que se ha obtenido mediante los instrumentos de evaluación (encuestas de organizaciones estatales y entrevistas con grupos cívicos y otros interesados), verificándola con otros documentos y fuentes. Una validación cuidadosa, que también lleva mucho tiempo, asegura la integridad del proceso de evaluación. Las técnicas de análisis pueden no ser las mismas para todos los elementos de los criterios, ya que algunos tipos de datos son más sencillos que otros. En el Proyecto de evaluación del desempeño del sector público, por ejemplo, si bien fue muy difícil evaluar en qué medida los funcionarios públicos usaban verdaderamente la tecnología de la información, resultó relativamente fácil determinar el costo efectivo de los sistemas analizados.

E. Quinto paso: compilación de la información y preparación de informes; diseminación de los informes

51. Para que el proceso de evaluación basado en criterios sea eficaz, la cuantiosa información reunida debe transformarse en informes comprensibles y accesibles. Tomando otra vez como ejemplo el Proyecto de evaluación del desempeño del sector público, los equipos de análisis y redacción estaban integrados por profesores universitarios y periodistas; la participación de estos últimos se debió a su capacidad de comunicar información compleja de manera comprensible. Las conclusiones se presentaron a los ciudadanos y a otras partes interesadas en forma impresa (breves resúmenes en una revista de amplia circulación dedicada a cuestiones de gobierno y en periódicos nacionales) y en varios sitios Web dedicados al proyecto. Esa amplia difusión de información para hacer saber a los ciudadanos cómo funciona realmente el sector público y para mostrar la relación entre su funcionamiento y los resultados concretos logrados a diario por este sector fue uno de los principales objetivos del Proyecto.

VI. Las lecciones de la evaluación basada en criterios

52. Las conclusiones del Proyecto de evaluación del desempeño del sector público ayudan a determinar cómo los gobiernos organizan los sistemas básicos de gestión que son esenciales para una buena gobernanza y una buena administración pública y a examinar otros aspectos del desarrollo y la evaluación de la capacidad. En el ámbito de la gestión basada en los resultados, por ejemplo, se comprobó que, si bien la mayoría de las administraciones públicas generaba un gran volumen de información sobre su desempeño, muchas de ellas tenían dificultades para aprovechar esa información¹⁰. El análisis de la función de recursos humanos reveló una creciente

¹⁰ Véase Patricia W. Ingraham y Donald P. Moynihan, "Beyond measurement: measuring for results in State Government", en *Task Force on Performance Management and Measurement*, R. Nathan y D. Forsythe, directores editoriales (Nueva York, Nueva York, Rockefeller Institute, 2001).

descentralización, particularmente en la contratación y la evaluación de la actuación profesional, pero también el hecho de que, en pos de una mayor eficacia, los gobiernos habían ensayado diversos sistemas y estrategias de gestión. Por ejemplo, algunos sistemas de gestión de recursos humanos había pasado de ser muy descentralizados, sin ninguna dirección central ni reunión de información, el primer año del análisis, a una descentralización más limitada, con un marco central de orientación, el tercer año. La aplicación de los criterios a la misma unidad de análisis a lo largo del tiempo permitió evaluar cómo fueron cambiando las prácticas de gestión. Al comparar el primer análisis de las administraciones públicas estatales de los Estados Unidos con el segundo análisis se comprobó que se habían logrado progresos en algunas esferas: una mayor planificación de la fuerza de trabajo, un mayor uso de la planificación estratégica y de la medición del desempeño, y una mayor atención a la tecnología de información. La tecnología de la información era donde las administraciones públicas estatales más habían progresado entre el primer y el tercer año del análisis del Proyecto y, al mismo tiempo, donde más problemas serios se les seguían planteando.

53. Sin embargo, los análisis del Proyecto de evaluación del desempeño del sector público revelaron también amplias variaciones en el valor relativo que los distintos gobiernos atribuían a los diversos sistemas de gestión, valor expresado por los recursos invertidos en ellos y por la medida en que esos sistemas eran considerados herramientas útiles para alcanzar otros fines en materia de políticas. Esa conclusión fue muy importante desde el punto de vista de las cuestiones más amplias de la eficacia y la calidad. Por ejemplo, si bien prácticamente todos los gobiernos consideraban que los sistemas presupuestarios revestían la máxima importancia, diferían en su capacidad de usarlos para pronosticar correctamente los ingresos. También diferían mucho en cuanto a la medida y la manera en que compartían la información presupuestaria con la ciudadanía y con otros interesados clave. Algunos gobiernos publicaban la información sobre el presupuesto y las directrices presupuestarias en la Web para fomentar un diálogo constante con la ciudadanía. Otros enviaban un ejemplar del presupuesto a una biblioteca pública y consideraban que con ello habían cumplido su obligación de informar al público.

54. Cabe señalar también que los sistemas basados en criterios, como el Proyecto de evaluación del desempeño del sector público, no presuponen que gastar más dinero en un sistema mejora necesariamente su contenido ni su actuación en cuanto a fomento de la capacidad. Por el contrario, la evaluación basada en criterios examina la capacidad desde la perspectiva del contexto vigente y del conjunto de recursos disponibles y pregunta qué decisiones tomó y qué objetivos procuró alcanzar el gobierno, dado ese conjunto particular de circunstancias, y si esas decisiones contribuyeron a aumentar o a limitar la capacidad a largo plazo.

VII. La evaluación basada en criterios en otros contextos nacionales

55. El modelo y las conclusiones descritos más arriba se basan en la experiencia y las premisas de un país determinado. No pueden exportarse sin modificaciones a otros contextos nacionales. Sin embargo, es conveniente examinar cuáles de los componentes del modelo y cuáles elementos de esos componentes podrían resultar pertinentes en otros contextos. Como se señaló más arriba, la pertinencia de los

elementos sólo puede evaluarse en el marco del ambiente y la estructura de los diversos gobiernos. Una de esas dimensiones contextuales es la política. La naturaleza del sistema político en el que actúa el gobierno es un aspecto de crítica importancia. Otra dimensión contextual es la económica y tiene que ver con los recursos de que dispone el país y las posibilidades que tiene de destinarlos al fomento de la capacidad. Otra dimensión está vinculada a la ciudadanía y se refiere a la medida en que el gobierno se compenetra con sus ciudadanos y a la manera en que procura mantenerlos informados y lograr su participación en los debates sobre políticas. Los sistemas administrativos y de gestión sólo pueden evaluarse si se toman en cuenta esos elementos críticos del contexto nacional.

56. Sin embargo, la experiencia sugiere que algunos componentes del modelo del fomento de la capacidad administrativa pueden ser objeto de un examen comparativo más amplio. En conversaciones mantenidas con funcionarios y estudiosos de China, la India y Tailandia, por ejemplo, se señaló que los sistemas presupuestarios y de gestión financiera podían prestarse al desarrollo de criterios comparativos, y se destacó la importancia central de esos sistemas para una gobernanza eficaz. También se debería dar prioridad al examen de los sistemas de gestión de los recursos humanos, porque son fundamentales para que las administraciones públicas puedan contratar, formar y retener al personal de alta calidad necesario para el funcionamiento de los demás sistemas. Los criterios para evaluar la aptitud de la administración pública para crear y mantener esa capacidad de gestión de los recursos humanos pueden abordar también las condiciones necesarias para lograr unos recursos humanos eficaces, particularmente el desarrollo de un marco de competencias para grupos profesionales básicos, la elaboración de estrategias eficaces de desarrollo de la capacidad, y la institucionalización de una planificación eficaz de los recursos humanos.

57. Además de la posibilidad de transferir criterios concretos, puede considerarse también la posibilidad de transferir las herramientas y los conceptos elaborados para la evaluación basada en criterios. Un ejemplo de semejante herramienta se basa en la idea de que la capacidad y el desempeño son dos elementos distintos que pueden captarse mediante las preguntas siguientes:

- ¿Qué apreciación merece el desempeño de la administración pública?
- ¿Es posible convertir información básica sobre el desempeño en información más amplia sobre la calidad, la eficacia y la transparencia?
- ¿En qué medida están organizados y desarrollados los sistemas de administración pública?
- ¿Cómo puede mejorarse la capacidad de esos sistemas?
- ¿Cuáles son las prioridades?

58. Una vez que se han planteado esas preguntas, es posible elaborar y especificar criterios claros para evaluar cada sistema de gestión en cada contexto nacional. Los resultados de esas evaluaciones se pueden combinar con otras evaluaciones y perspectivas estratégicas para comprender mejor cómo diversas capacidades pueden apoyar u obstaculizar los esfuerzos a largo plazo del gobierno para crear y administrar un sistema eficaz de gobernanza y administración pública. Además, los criterios pueden proporcionar puntos de referencia para evaluar los progresos alcanzados en la consecución de los objetivos en materia de gobernanza y administración pública.

Por último, es posible evaluar la aptitud del propio gobierno para fomentar la capacidad y la autoridad necesaria para alcanzar y preservar la estabilidad esencial para su supervivencia y prosperidad.

59. La transparencia de unos criterios claramente enunciados y universalmente comprendidos hace que los ciudadanos y otros interesados comprendan mejor que el gobierno está para servirles, no sólo en relación con las cuestiones y los problemas que el gobierno afronta, sino también en la medida en que el gobierno ha adquirido la voluntad y la capacidad de encarar esas cuestiones y esos problemas. Así se promueven de manera significativa los vínculos en el ciclo de una administración eficaz, una gobernanza eficaz y una participación eficaz, tan importantes para un buen gobierno.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

60. **Para promover la mejora constante de la administración pública, la ciudadanía debe estar facultada para determinar sus principios, fundamentos, calidad y eficacia. Los cambios en el contexto sociopolítico y económico han destacado la necesidad de hacer más hincapié en los planteamientos y las metodologías “de abajo arriba” que pueden asegurar esa participación en todas las etapas de la determinación de políticas.**

61. **Si bien hay muchos planteamientos y metodologías posibles, el proceso de evaluación basada en criterios que se expone en el presente informe representa una solución potencialmente adaptable. Sus cuatro pasos se pueden adoptar, se pueden modificar en cuanto a su contenido, y se pueden aplicar en una amplia variedad de circunstancias. Debe hacerse hincapié en la participación de grupos críticos de ciudadanos, de los actores clave en la gobernanza y de los interesados no pertenecientes al sector público. En particular, se debe prestar atención a la utilización de estructuras descentralizadas de gobernanza en diversos países y regiones del mundo para poder llegar a grandes masas de ciudadanos y recabar sus opiniones y aportaciones respecto de lo que constituye una buena administración pública. El efecto neto de esa estrategia sería aumentar la legitimidad de los fundamentos, principios, parámetros de calidad y criterios relativos a la actuación de la administración pública.**

62. **Por consiguiente, la evaluación basada en criterios es una alternativa que promete, siempre que las opiniones de la ciudadanía y los grupos comunitarios se incorporen a lo largo de todo el proceso de evaluación, particularmente durante la determinación de sus criterios. Los planteamientos y las metodologías “de abajo arriba” se deben aplicar con considerable flexibilidad para tener en cuenta las importantes diferencias entre países y regiones. Un enfoque universal es inadecuado en el mundo actual y no permite tener en cuenta las diferentes situaciones iniciales, misiones y objetivos. El uso en las organizaciones de la evaluación basada en criterios permite encarar esas cuestiones mediante un proceso de elaboración que incorpora múltiples perspectivas, así como las opiniones de la ciudadanía, especialmente de los integrantes de grupos desfavorecidos.**

63. El uso en las organizaciones de la evaluación basada en criterios, como se indicó en el análisis del Proyecto de evaluación del desempeño del sector público, constituye un ejemplo de discusión y debate sobre diversos planteamientos y metodologías “de abajo arriba” encaminados a elaborar los fundamentos y los principios de la administración pública y la gobernanza.

64. Se recomienda que el Comité de Expertos en Administración Pública, basándose en el presente análisis inicial de nuestro enfoque, y complementándolo con sus propias perspectivas, elabore su propia metodología para establecer los principios y fundamentos de la administración pública.
