

La institucionalización de sistemas de evaluación e instituciones republicanas: control interno, de gestión, evaluación y auditoría

Guillermo F. F. Schweinheim

Introducción

Una nueva esperanza en la evaluación de la gestión y las políticas públicas está recorriendo Iberoamérica. El ambiente profesional y de los expertos parece estar coincidiendo que el mejoramiento de los resultados de la acción pública, un mayor responsabilización de los gobernantes y de los administradores públicos por resultados y un sensible incremento del “accountability” de los gobiernos podrían ser alcanzados en el actual contexto como consecuencia de un renovado esfuerzo por implantar sistemas de evaluación de distintos orden y naturaleza. Nuevas experiencias nacionales de implementación de sistemas de evaluación contribuyen a su vez a intentos de revitalización de experiencias anteriores que, cómo consecuencia de las dificultades iniciales en su implantación o de los procesos de burocratización posterior, se encontraban con escasas oportunidad de relanzamiento y legitimación.

Ejemplos principales de estos recientes esfuerzos son los siguientes:

- La decisión del Gobierno español de crear la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas (Osuna, 2004).
- Las recientes publicaciones del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre responsabilización y evaluación de la gestión pública (Echebarría y otros, 2005; Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2003).
- La consolidación de la Evaluación de Programas de Gobierno en el Tribunal de Cuentas de la Unión en Brasil (Noroña, 2003).
- También en Brasil, la Casa Civil conjuntamente con la Assessoria Especial do Presidente desarrollan una metodología de articulación y ejecución del Sistema de Metas Presidenciais (SMP), tomando como base la plataforma tecnológica del Sistema de Informação e Gestão para a Governabilidade (SIGOB) y del Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN).
- En Colombia se actualizó el Sistema General de Información Administrativa del Sector Público (SUIP) para facilitar el seguimiento y la evaluación de la gestión pública al interior de cada entidad, consolidando la información que sirva de soporte para la formulación de políticas y la toma de decisiones por parte del gobierno nacional; así como proporcionar al ciudadano información en materia de la normativa que rige los órganos y las entidades del sector público.
- En Portugal, se ha creado el Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño en la Administración Pública (SIADAP).

Sin embargo, junto con estos ejemplos de nuevo impulso a la evaluación de la gestión pública entendida en sentido amplio, también es cierto que no son pocos los ejemplos de dificultades o fracasos de implantación en otros tantos casos o países.

En verdad, los últimos treinta años han sido profusos en la puesta en prácticas de distintas prácticas y sistemas de evaluación en Iberoamérica. El conocimiento teórico y metodológico sobre la especialidad tiene ya una larga tradición. Sin embargo, a pesar de esta amplia difusión de las metodologías de evaluación, su impacto sobre la responsabilización y el accountability político y gerencial, la mejora de los resultados, la calidad de los servicios, el mejoramiento de la información disponible para la ciudadanía que favorezca a su vez su participación cívica, y sobre los procesos decisorios democráticos de tal modo que estos estén fundados en la evaluación sistemática de la gestión pública, ha sido francamente decepcionante.

Por tanto, el problema que se abordará en esta ponencia es si las renovadas esperanzas de los expertos, los académicos y la cooperación internacional sobre la implantación de sistemas de evaluación se encuentran fundadas en unas condiciones contextuales diferentes a las de los últimos treinta años. La hipótesis central que recorrerá esta ponencia es que la naturaleza de las instituciones administrativas y de gestión pública sufren un déficit de republicanismo en la mayor parte de los países iberoamericanos; que, en consecuencia, no hay razones para suponer unas condiciones favorables a la implantación de sistemas de evaluación y que, los avances registrados en materia de implantación de sistemas de evaluación están directamente relacionados con la medida en que se institucionaliza la tradición republicana en cada caso nacional.

En primer lugar, se presentará una sistemática de distintos instrumentos públicos desde los cuáles se ha intentado introducir la evaluación como práctica sistemática. En segundo término, se plantearán las hipótesis principales sobre la relación entre déficit de republicanismo y el problema de la institucionalización de los sistemas de evaluación, ilustrando distintos casos de desarrollo de estos sistemas y su vinculación con los niveles de republicanismo de los distintos países iberoamericanos. En tercer lugar, se identificarán un núcleo de factores institucionales republicanos que contribuyen a la institucionalización y sostenibilidad de los sistemas de evaluación. Finalmente, se esbozan algunas conclusiones sobre los cambios institucionales más urgentes que sería deseable que se desarrollaran, como precondiciones para la institucionalización de los sistemas de evaluación y para alcanzar los resultados que de ella se esperan.

Niveles, instrumentos y ámbitos de evaluación

A lo largo de las últimas tres décadas se han propuesto y puesto en práctica distintos instrumentos de evaluación (entendida en sentido amplio) para distintos niveles del proceso de la gestión de gobierno y realizados o realizables desde distintos ámbitos institucionales. Los principales, a los fines de esta ponencia, son los siguientes:

1. Los sistemas de control interno por oposición y por supervisión, orientados a evaluar de manera ex ante o concomitante la regularidad de las decisiones administrativas y responsabilidad de los operadores de los sistemas administrativos y de gestión.
2. Los sistemas e instrumentos de control de gestión, orientados a medir la eficacia, la eficiencia, los tiempos, el rendimiento y la productividad en el uso de los recursos de los procesos, actividades y tareas, implementados por oficinas de planeamiento y control de gestión de las entidades públicas.
3. Los sistemas de evaluación presupuestaria, orientados a evaluar el cumplimiento de objetivos y metas de programas, proyectos y actividades presupuestarias, a cargo de Oficinas de Presupuesto.

4. Los sistemas de evaluación ex ante y control ex post de proyectos de inversión, orientados a evaluar las relaciones de costo efectividad y costo beneficio de proyectos de inversión públicas, obras y trabajos, habitualmente responsabilidad de áreas de planeamiento, obras públicas, infraestructura o unidades ejecutoras de programas (incluidos aquellos con financiamiento multilateral).
5. Los sistemas de evaluación del cumplimiento de metas fiscales, orientados a evaluar el cumplimiento de metas macro fiscales, equilibrio y niveles de superávit fiscal primario y secundario, habitualmente a cargo de Ministerios de Hacienda o Finanzas.
6. Los sistemas de evaluación o auditoría de sistemas de calidad de servicios o cumplimiento de compromisos con el ciudadano en servicios públicos (de gestión estatal o privada).
7. Los sistemas de auditoría de calidad de sistemas y servicios de salud, a cargo de responsables de sistemas públicos de salud o de las unidades asistenciales.
8. Los sistemas de evaluación de la calidad educativa, realizadas por las carteras educativas.
9. Los sistemas de auditoría y control social de servicios públicos, incluidos los programas sociales, promovidos por los propios programas o bien por Defensorías ciudadanas, u otros órganos de contralor.
10. La evaluación de políticas y programas gubernamentales, dentro del ámbito de las agencias públicas o del Poder Ejecutivo o bien efectuados por comisiones legislativas, con el objetivo de evaluar impactos de ciclos programáticos o de políticas a efectos de reorientar la formulación o reformulación de políticas o programas, realizadas por expertos gubernamentales y con habitual concurrencia de consultores externos, Universidades o centros de investigación o think tanks.
11. La auditoría operacional y de resultados de políticas y programas de gobierno, orientada a auditar integralmente la acción gubernamental, responsabilidad de Auditorías, Contralorías o Tribunales de Cuentas.

Cada uno de estos desarrollos ha respondido a determinadas paradigmas en materia de tecnología de gestión. Por ejemplo, la ola de reformas a los sistemas de administración financiera desde principios de los años 90 promovió los nuevos sistemas de control interno, las evaluaciones de cumplimiento de objetivos presupuestarios, la evaluación de cumplimiento de metas fiscales, la evaluación de proyectos de inversión y las auditorías de políticas y programas de gobierno. Las metodologías de marco lógico promovidos por la banca multilateral para el financiamiento de programas y proyectos, retomó, para la misma época, las metodologías de los años 60 y 70 de evaluación de proyectos de inversión pública. Las políticas orientadas al aumento de la transparencia y de la participación ciudadana de la segunda mitad de los años 90 impulsaron la implantación de sistemas de auditoría social y sistemas evaluación participativa de la calidad de los servicios públicos. Las reformas a los sectores salud y educación de los años 90 fueron acompañadas por la implantación de instrumentos de evaluación educativa y de calidad de sistemas y servicios de salud. Las privatizaciones de empresas de servicios públicos determinaron en sus marcos regulatorios la responsabilidad de los órganos de regulación y control no sólo por el control de cumplimiento de los contratos en términos de inversión y tarifas, sino también en términos de calidad de servicios. Últimamente, la evaluación de políticas y programas de gobierno ha renacido luego de los primeros impulsos de los años 70 como una metodología necesaria para aumentar la calidad de acción de gobierno y la responsabilización de los gobiernos.

Independientemente de los distintos orígenes técnicos, profesionales o de origen, todos han sido consistentes con el vigente modelo de gestión por resultados promotor del “accountability” de los gobernantes, las autoridades de las entidades y de la alta dirección o gerencia pública.

Déficit de republicanismo y el problema de la institucionalización de los sistemas de evaluación

Sin embargo, la evidencia empírica muestra que estos esfuerzos han alcanzado una muy baja proporción de los objetivos que se plantearon. Por un lado, en la mayoría de los países iberoamericanos ha habido importantísimas dificultades para la implantación y consolidación de estos instrumentos como una práctica incorporada a las rutinas de gobierno. De hecho, existen notorios fracasos que han obligado a discontinuar las prácticas implementadas. En segundo lugar, aún cuando los mismos se hubieran formalmente implantado y dotado de continuidad, los mismos han tenido carácter formal y, en consecuencia, las conclusiones derivadas de las distintas prácticas de control, evaluación y auditoría no revierten en una mejora de la acción de gobierno o de la asignación de recursos públicos. Finalmente, las distintas mediciones en términos de calidad de los procesos presupuestarios, transparencia, gobernancia, responsabilización o satisfacción de las ciudadanías muestran que en la mayoría de los países la implantación de las distintas prácticas de evaluación no han logrado los impactos esperados.

Por lo tanto, la pregunta que se intentará comenzar a responder en esta ponencia es por las condiciones que hacen posible la institucionalización de los sistemas de evaluación y el logro de los resultados que de ellos se esperan (Echebarría, 2005).

Fracasos en la implantación de sistemas de evaluación y enfoque institucional

En verdad, muchos de los intentos de implantación de estrategias de evaluación de las actividades gubernamentales han estado caracterizados por un enfoque de sistemas que omitió tener en cuenta el contexto institucional donde se promovía su puesta en práctica. Y, ciertamente, este predominio del enfoque de sistemas ha sido común a otros esfuerzos de reforma tales como las reformas a la administración financiera, a la planificación gubernamental, la a la programación de operaciones, a la organización administrativas, a las contrataciones estatales y a la administración de personal.

Sin embargo, las ciencias aplicadas del Estado tales como la economía del sector público, la administración pública, la administración financiera y la teoría de la gestión pública, con más atraso ciertamente pero no por ello con menos necesidad, han comenzado progresivamente a incorporar a sus análisis el enfoque institucional (Prats i Catalá, 1998). Esta historia reciente de aplicación del análisis institucional a las perspectivas vinculadas a las ciencias aplicadas del Estado se origina en los lentos avances y aún en los notorios retrocesos que en muchos casos se han observado en los procesos de reforma administrativa iniciados hacia fines de los años 80. Del mismo modo que en la reforma económica y del Estado primó un enfoque neoclásico que suponía que el método consistía en adoptar las normas formales necesarias que corrigieran la asignación de recursos distorsionada por el tamaño del Estado y sus distintos modos de intervenir en los mercados, las reformas administrativas tuvieron una perspectiva de sistemas que suponía que el método reformista consistía en adoptar las normas formales necesarias que introdujeran un modelo de insumo producto en los sistemas y tecnologías de gestión. Y así como el enfoque neoclásico puro se reveló incorrecto en sus supuestos sobre el método de reforma económica conduciendo a notorios fracasos a lo largo de los años 90, el enfoque de sistemas se ha evidenciado como claramente limitado si se evalúan las marchas y contramarchas en los procesos de reforma administrativa y de los sistemas de gestión pública.

Por tanto, para intentar comprender obstáculos y fracasos se hace necesario introducir las variables institucionales. Esto es el conjunto de reglas formal o informalmente establecidas que tratan de resolver el problema de quiénes pueden tomar qué tipo de decisiones públicas, dictar regulaciones o ejercer controles, con qué reglas y en qué oportunidades pueden decidir, cómo deben ser seleccionados, cómo se garantiza su selección, cómo debe ser el proceso (con controles por supervisión y oposición) para la asignación de recursos públicos, qué información pública sobre las decisiones y resultados de gestión debe ser generada y mediante qué procedimientos los decisores públicos, las asignaciones de recursos y los resultados son evaluados y controlados por la ciudadanía y las instituciones parlamentarias y de auditoría y control del sector público.

Y la tesis principal de esta ponencia es que los distintos intentos por implantar sistemas de evaluación y alcanzar resultados en términos de buen gobierno, responsabilización y accountability no han tenido en cuenta adecuadamente el contexto institucional administrativo y de gestión en los cuáles se los ha decidido implementar. Y, que, en consecuencia, de continuar con estos enfoques, seguiremos asistiendo a notorios fracasos. Y aún más a reforzar las tendencias de comportamiento refractarias a la evaluación.

Evaluación, Accountability y Democracia Delegativa

Hace aproximadamente diez años Guillermo O'Donnell llamó la atención sobre la aparición de un tipo nuevo de institucionalización democrática a la que llamó democracia delegativa (O'Donnell, 1994). No es este el momento para exponer acabadamente la postura de O'Donnell. Pero, a los efectos de esta ponencia, baste señalar que caracterizó este tipo democrático con una poliarquía donde la tradición democrática en sentido estricto era más fuerte que las tradiciones liberal o republicana. Particularmente, en esta última dimensión, O'Donnell vinculó la democracia delegativa con importantes déficit en materia de "accountability horizontal" (O'Donnell, 1998). Este último ejercido por las instituciones de balance constitucional clásico (Poder Legislativo, Poder Judicial) o por instituciones para el control asignado (Contralorías, Defensorías, etc.), está débilmente desarrollado. Por tanto, sostiene O'Donnell se refuerza la delegación de poderes al Ejecutivo, justificado además en las crisis recurrentes.

En otra oportunidad (Schweinheim, 2003-b), he sostenido que al tipo de democracia delegativa corresponde una institucionalidad administrativa para la gestión de las decisiones públicas también de naturaleza delegativa¹, con las siguientes características:

1. Una estructura del poder ejecutivo que establece una dependencia política (vía designación de autoridades, intervenciones o intromisiones, formal o informalmente estatuidas) de los órganos de ejecución y de los órganos de regulación y control con respecto a los órganos formuladores de políticas públicas (presidente, ministros, secretarios de estado).
2. La concentración de capacidades en las autoridades democráticas ejecutivas tanto para ejercer los roles de formulación como los de adopción e implementación de políticas. La continuidad de las

¹ Podría argumentarse en contra de la tesis de la existencia de un tipo específico de "institucionalidad administrativa delegativa", que en realidad se trata de la "institucionalidad administrativa preburocrática", que las reformas de los años 90 contribuyeron a reforzar o reeditar. Ver, por ejemplo, Ramió Matas (2001). Sin embargo, sostengo que se trata de un tipo nuevo donde no sólo actúan políticos y burócratas orientados por valores prebendarios y patrimonialistas sino también tecnócratas reformistas. Esta coalición de poder contribuyó no sólo a la implementación de las reformas de mercado sino también la institucionalidad política y administrativa delegativa. En todo caso, se trata de situaciones de "neopatrimonialismo" asociado a la nueva institucionalidad política y administrativa delegativa y no de "patrimonialismo tradicional" asociado a formas de "institucionalidad administrativa preburocráticas".

políticas públicas y programas debe ser revisada ante cualquier cambio de gobierno o incluso reemplazo de ministros o directivos. En consecuencia, las organizaciones y agencias del sector público deben poder ser creadas, reestructuradas o incluso cerradas con fuertes facultades para el decisor de turno. No existe virtualmente limitación a la disposición de recursos públicos de todo tipo (financieros, humanos, patrimoniales) o para contratar a nombre del estado o para la designación de funcionarios y empleados públicos, bajo el principio de quién puede lo más puede lo menos.

3. La designación discrecional por parte de las autoridades democráticas de autoridades de agencias, organismos autónomos, empresas del estado, banca pública y otros organismos autónomos y autárquicos, incluidas entidades de regulación monetaria y superintendencia bancaria, órganos de recaudación impositiva, órganos de control de derechos ciudadanos y auditorías, que sólo cuentan con una estabilidad impropia, deben convencionalmente renunciar ante los recambios democráticos gubernamentales y cuya evaluación de desempeño carece de procedimientos estables e institucionalizados.
4. La designación discrecional por parte de las autoridades democráticas de los ocupantes de los cargos de dirección, gerencia y jefaturas de los programas, que sólo cuentan con una estabilidad impropia y cuya evaluación de desempeño carece de procedimientos estables e institucionalizados.
5. La coexistencia de un cuerpo de funcionarios públicos estables (con limitados mecanismos de carrera administrativa) con una planta de personal transitorio, contratado o provisional. Institucionalización del principio de la designación discrecional, para todos los tipos de personal, por parte de las autoridades democráticas y por parte de las autoridades de agencias designadas por el gobierno de turno.
6. El funcionamiento de principios y mecanismos de:
 - Responsabilización política difusa de las autoridades ejecutivas democráticas sobre los resultados de las políticas públicas.
 - Responsabilización administrativa y de gestión difusa para autoridades de órganos autónomos, entes reguladores y directivos a cargo de direcciones, programas y gerencias.
 - Rendición de cuentas documental tradicional y de responsabilidad patrimonial difusa frente a parlamentos, órganos fiscalizadores y de auditoría, Inexistente o difusamente estatuida responsabilidad por resultados frente asociaciones de la sociedad civil, opinión pública y la ciudadanía en general.
7. El reflejo presupuestario de toda nueva política o reestructuración organizacional debe ser flexible, con amplios poderes de reasignación de recursos para el Ejecutivo y acompañados por el Legislativo en las modificaciones de base legal. Ello deriva en un funcionamiento institucionalizado débil del rol del legislativo en materia presupuestaria (de hecho o constitucional o legalmente establecido, mediante procedimientos de emergencia, necesidad y urgencia o de delegación de facultades). De allí, la escasa supervisión de las estructuras institucionales o diseños organizacionales del sector público centralizado o descentralizado por parte del poder legislativo. Supone la asistencia de organismos técnicos independientes (Contralorías, Auditorías, Tribunales de Cuentas) que sólo atienden la rendición de cuentas de los ejercicios presupuestarios en términos

de regularidad formal.

8. El funcionamiento de la participación de organizaciones económico sociales y de la sociedad civil y de organizaciones ciudadanas, de usuarios y de consumidores, sólo con carácter de veeduría formal. Inexistentes o difusos mecanismos de participación en la elaboración de las políticas y presupuestos, en el acceso a la información pública y en la evaluación, control y auditoría social de resultados.
9. La ausencia o difusa institucionalización de principios de equidad contributiva, equilibrio y solvencia fiscal macro de la hacienda pública y de responsabilización fiscal por el manejo directivo y gerencial micro de recursos en las distintas entidades estatales.
10. Baja institucionalización de modelos (principios y tecnologías) de gestión orientados a resultados, de información a la ciudadanía de estándares y resultados de servicio, de formulación estratégica de políticas, de programación operativa, de valores y prácticas de control de la transparencia y la ética pública y la participación de la sociedad civil, usuarios y beneficiarios de la acción pública. Cuando por exigencia de organismos multilaterales o de la opinión pública los gobiernos se ven obligados a instaurar instituciones vinculadas a regímenes de servicio civil, sistemas de responsabilización, mecanismos de responsabilidad y solvencia fiscales, modelos de gestión por resultados, autonomía institucionalizada de agencias, organismos de auditoría, sistemas de control y participación ciudadana y regímenes de transparencia y ética pública, las reglas formales son suficientemente vagas y ambiguas como para evitar la colisión con el principio institucionalizado de la discrecionalidad.
11. La institucionalización de los principios y mecanismos de organización y funcionamiento administrativo y de gestión discrecional en todos los poderes públicos, incluidos el legislativo y el judicial.
12. La institucionalización de este modelo a nivel estadual o provincial y a nivel local, comunal o municipal.

Estas instituciones administrativas, en tanto reglas formal o informalmente estatuidas, han caracterizado no sólo a la República Argentina sino en gran medida a todos los países de América Latina. En primer lugar, a la mayoría de los recientemente democratizados (con un Chile como excepción más notoria, con un Brasil con algunos cambios republicanos a partir de la gestión Cardoso/Bresser). Pero, también se verifica en países como Venezuela, Colombia o México, caracterizados por patrones distintos y más antiguos de institucionalización política, y que progresivamente incorporaron las reglas del modo delegativo.

Y si este tipo ideal refleja razonablemente bien la tendencia modal en Iberoamérica no es de extrañar la baja institucionalización del “accountability”. De hecho, el principio institucional realmente institucionalizado es el de la discrecionalidad.

Ahora bien, ¿qué efectos políticos, sociales, fiscales y económicos se derivan a su vez de este conjunto de situaciones de alta discrecionalidad, típicas de una administración pública delegativa?

Ciertamente es necesario señalar que todo gobernante ejecutivo en democracia, e incluso las autoridades del Legislativo, del Judicial y de los órganos de control del sector público y aún de las agencias, empresas y organismos, deben contar con un alto grado de capacidad para la toma de

decisiones. Esta característica es lo que habitualmente se conoce como discrecionalidad en las funciones ejecutivas, decisorias, administrativas y de gestión. Pero, cuando la necesaria discrecionalidad política ejecutiva no está asociada a una institucionalización administrativa republicana sino a una democracia y a una institucionalización administrativa de carácter delegativo, entonces la toma de decisiones se convierte de discrecional en arbitraria o deriva en transgresiones (O'Donnell, 2001).

La arbitrariedad política y la trasgresión han tenido y tienen gravísimas consecuencias negativas en términos de la dimensión liberal de la democracia (libertades y condiciones de vida de los ciudadanos) y del ejercicio republicano del gobierno. En particular en esta última dimensión, puede afirmarse que a mayor arbitrariedad en la gestión pública menor responsabilización de los gobernantes, menor responsabilidad fiscal, menor orientación a la gestión de resultados, menor continuidad y coordinación de programas y políticas públicas, menor transparencia, menor participación y control ciudadanos de la gestión pública y menor auditabilidad. En verdad, la arbitrariedad, originada en la ausencia de instituciones administrativas y de gestión republicanas, no sólo permitió ejecutar las políticas de reforma orientadas al mercado sino que en la práctica conspiró, paradójicamente, contra la mayoría de las políticas de equilibrio fiscal, manejo ordenado del endeudamiento y reforma del sector público que los organismos multilaterales impulsaron de la mano de las democracias de corte delegativo. Esta situación, derivó en los conocidos y explicados procesos de deterioro de las condiciones sociales y económicas, crisis de crecimiento económico, fuga de capitales, corrupción, desequilibrio e insolvencia fiscales, aumento del desempleo, la pobreza y la desigualdad, desencanto político, crisis de los partidos políticos y de los sistemas de representación, fatiga de reforma y aparición de nuevos movimientos sociales.

Retroalimentación entre institucionalidad delegativa e intentos de implantación de sistemas de evaluación fracasados o incompletos

En otra oportunidad he sostenido (Schweinheim, 2004), que la institucionalidad delegativa se ha originado a partir de las transiciones democráticas de la mayoría de los países iberoamericanos, caracterizada por comportamientos orientados por una concepción del poder, el gobierno y las reformas administrativas y de gestión fuertemente fundado en la necesidad de poderes discrecionales. Gobernantes acuciados por las crisis, legisladores oficialistas con escasa independencia en sus carreras políticas, debilidad de las capacidades de gobierno de los partidos, que percibieron que gobernar significaba contar con una fuerte discrecionalidad. Pero, también, que esta conducta fue alimentada por los grupos expertos que asociados a los partidos políticos impusieron un enfoque tecnocrático y de sistemas que también sostenía la necesidad de amplios poderes. Y en gran medida, los organismos financieros multilaterales que apoyaron dichas reformas, apoyaron fuertemente tanto el presidencialismo fuerte, como la concentración de poder en la coalición de políticos y expertos.

Paradójicamente, esta fuerte concentración de poder concebida como necesaria para la implantación de los nuevos sistemas no ha hecho otra cosa que conspirar contra los objetivos de transparencia, responsabilidad fiscal, responsabilización y accountability que se intentaban promover.

La experiencia en materia de implantación de sistemas de evaluación no ha sido distinta a lo sucedido con otras reformas tales como las de administración financiera o de servicio civil. Y, la evidencia muestra que reformas orientadas a implantar sistemas de evaluación en un contexto delegativo han derivado en fracasos de implantación o en escasos resultados en términos de “accountability”

En el caso argentino, por ejemplo, esto ha sido evidente, tal como puede observarse del siguiente conjunto de experiencias:

1. Los sistemas de control interno responsabilidad de las autoridades jurisdiccionales a partir de la Ley 24.156 nunca lograron un adecuado desarrollo, ni las actividades de la Sindicatura General de la Nación lograron corregirlo.
2. El sistema de evaluación presupuestaria no logró corregir los problemas de calidad del gasto público.
3. La ley de inversión pública fue formalmente adoptada aunque el sistema de inversión público no logró funcionar como un sistema de evaluación para la asignación de prioridades o control de resultados.
4. Los sistemas de evaluación de metas macro fiscales aprobadas por los distintos instrumentos de responsabilidad fiscal no lograron evitar la crisis fiscal y económica del año 2001.
5. Los entes de regulación y control de servicios públicos o la Defensoría del Pueblo de la Nación no lograron corregir los déficit de calidad de servicio (en términos de calidad, cobertura y precio) de los servicios públicos privatizados, derivando en una insatisfacción de usuarios y consumidores con el modelo general de prestación privada de servicios públicos y con el funcionamiento e independencia de los entes reguladores.
6. El Programa de Carta Compromiso con el Ciudadano ha alcanzado escasa cobertura y resultados en materia de mejora de servicios.
7. Los mecanismos de auditoría social de programas sociales que se intentaron poner en práctica a mediados de la década del 90 por la SIGEN no superaron la modalidad de sistema de quejas y no proveyó de instrumentos a los grupos de beneficiarios para la realización de auditorías sociales.
8. Los sistemas de auditoría de la calidad de la atención médica no superaron el estadio de formulación en las políticas públicas.
9. Los resultados del sistema de evaluación de la calidad educativa no condujeron a políticas de mejoramiento de los programas compensatorios o de incrementos del gasto público en educación como consecuencia de la medición de objetivos de aprendizaje no alcanzados por las distintas cohortes de estudiantes.
10. Las prácticas de evaluación amplia de políticas y programas para reorientar las políticas públicas han sido virtualmente inexistentes. Cuando los programas con financiamiento externo preveían evaluaciones de resultados e impactos (en general a un alto costo), estas no mejoraron ni las operaciones ni la asignación de recursos.
11. Las auditorías operacionales y de resultados implementadas o coordinadas por la SIGEN han sido escasas y en la Auditoría General de la Nación virtualmente inexistentes.

Ahora bien, paradójicamente, todas estos intentos de implantar distintos niveles e instrumentos de evaluación lo fueron en un ambiente de institucionalidad política y administrativa delegativa, con fuerte

concentración de facultades, con un Legislativo orientado a no cuestionar ni obstruir la implantación de estos sistemas y puestos en práctica por expertos con apoyos financieros multilaterales que creyeron que el liderazgo delegativo y la concentración de facultades o bien un enfoque tecnocrática y de sistemas permitiría la implantación de sistemas de evaluación modernos.

Cabe señalar que intentos similares de implantación de estas medidas como en Bolivia han tenido similar devenir y parecidos resultados. La débil implantación de los sistemas de planificación, de inversión pública, de programación de operaciones, de auditoría gubernamental integral e integradas y del sistema de evaluación de resultados puestos en práctica a partir de la sanción de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control de 1990 ha tenido una suerte parecida (Baldivia Únzaga, 2004).

No parecen ser distintas las experiencias en Ecuador, Perú, Honduras, El Salvador, Guatemala, Santo Domingo y Nicaragua. Y aún en un estadio de más alta modernización, aunque aún es temprano para sostenerlo, con las reformas orientadas a la evaluación de la performance de la gestión pública durante la presidencia Fox en México o de Uribe en Colombia parecen estar corriendo por un patrón similar.

Condiciones de institucionalidad republicana e institucionalización de la evaluación

Como casos importantes de experiencias sostenibles cabe destacar:

1. La ley de responsabilidad fiscal en Brasil y sus efectos sobre la institucionalización de la evaluación de cumplimiento de metas fiscales, la evaluación y auditoría de programas de gobierno por parte del Tribunal de Cuentas de la Unión y la puesta en práctica por parte de Tribunales de Cuentas estatales de procedimientos de auditoría de información a la ciudadanía de cumplimiento de metas fiscales y de programas, incluidos el estímulo a la auditoría social.
2. La rápida puesta en marcha del compromiso de gobierno español de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas.
3. Las prácticas en materia de auditoría integral y de gestión implementadas de manera sostenida por la Contraloría General de Colombia.
4. Los sistemas de evaluación de la calidad educativa en España y Chile.

¿Cuáles son los factores que pueden señalarse como coadyuvantes a la institucionalización de sistemas de evaluación? A continuación se enumeran algunos de tales factores:

- La institucionalización de principios y prácticas (premios y sanciones) de responsabilidad política y gerencial (patrimonial, de resultados, administrativa).
- La autonomía relativa de las estructuras permanentes de la administración frente a los gobiernos democráticos, incluidas agencias autónomas, banca central, órganos de recaudación, órganos de regulación y control de servicios públicos.
- La estabilidad relativa de la alta dirección o gerencia pública.

- La consagración del principio de mérito y carrera institucionalizado en el funcionamiento de un servicio civil autónomo.
- La activa participación del parlamento en la formulación y la evaluación presupuestaria y en la evaluación de los resultados de gobierno.
- La consagración de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y de los principios de independencia del cuerpo de auditores del Estado.
- La consagración de principios de responsabilidad fiscal.
- La progresiva implantación de modelos de gestión por resultados.

Estos factores constituyen algunas de las notas distintivas de lo que vengo denominando como institucionalidad administrativa republicana (Schweinheim, 2003-a)². Estas reglas de juego del diseño institucional provocan:

1. Una mayor propensión de los gobernantes, alta gerencia pública y funcionariado de carrera al accountability, la auditabilidad y la evaluabilidad de la gestión pública.
2. Una mayor propensión a los controles horizontales de balance y asignado.
3. Una mayor orientación a resultados.
4. Una menor discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones.
5. Una mayor democratización de los estilos de liderazgo.
6. Una cultura política y administrativa propensa al debate sobre la base de información producida en procesos de evaluación y control.
7. Una mayor orientación a fomentar la información a la ciudadanía y a la participación ciudadana.
8. Un contexto de orientación a la ética pública y la transparencia.
9. Una mayor responsabilidad fiscal.

Por el contrario, cuando el contexto institucional no es republicano sino de naturaleza delegativa, la baja responsabilización y accountability general determinan un ambiente de reglas de juego escasamente propicio para la institucionalización de la evaluación.

Aún más. Es posible que en el contexto delegativo, sucedan algunos de las siguientes prácticas:

1. Una implantación de sistemas de evaluación y control en manos de consultores, expertos contratados, y programas de evaluación con financiamiento externo que solo contribuyan a un

² Para una aplicación del nuevo republicanismo a los estudios sobre administración pública ver, Bresser-Pereira (2001a, 2001b 2002).

aumento del gasto y del endeudamiento, pero que no logren implantarse como prácticas permanentes del proceso decisorio de gobierno.

2. Una alta rotación de evaluadores y auditores.
3. La “fatiga” de evaluación como consecuencia de que los resultados de evaluaciones, controles o auditorías no mejoren el proceso de asignación de recursos, la eficiencia, la transparencia y la información a la ciudadanía.
4. La adopción formal de prácticas de evaluación y control con rutinas formales y burocráticas de escaso impacto.
5. La decepción de ciudadanos y funcionarios públicos con respecto a la utilidad de la evaluación.

Condiciones: algunas precondiciones urgentes

A continuación se señalan algunas precondiciones cuya implantación contribuiría a mejorar las condiciones institucionales para la institucionalización de sistemas de evaluación:

1. Mejorar las capacidades de control y evaluación de comisiones clave de los parlamentos, dotándolas de capacidades tecnológicas y personal permanente de carrera y mérito especializado. Por ejemplo, en comisiones de finanzas públicas, presupuesto, hacienda, control hacendal, educación y salud.
2. Profesionalizar el servicio civil en unidades organizativas de formulación de políticas públicas y de gestión administrativa financiera en Ministerios y Agencias del Ejecutivo.
3. Dotar a agencias clave de autonomía y estabilidad directiva en la banca central, organismos de ciencia y tecnología aplicada, empresas públicas clave, institutos de estadísticas, órganos de recaudación, entes de regulación y control de servicios públicos, implantando planes estratégicos y acuerdos de gestión.
4. Institucionalizar el servicio civil y la alta dirección pública meritocrática.
5. Mejorar la independencia de entidades fiscalizadoras superiores y de los cuerpos de auditores.
6. Implantar claros sistemas de premios y sanciones y procedimientos consistentes en materia de responsabilidad fiscal y de responsabilidad política, administrativa, civil y penal para funcionarios políticos y alta dirección pública (autoridades de agencias y alta gerencia).

La conclusión de esta ponencia es pesimista. La retroalimentación entre reglas de juego, conductas de los tomadores de decisión, comportamiento ciudadano y resultados en términos de acción de gobierno está comprobada, así como su vinculación con el desarrollo económico social, la calidad democrática y el “rule of law”. Esta retroalimentación negativa genera escasos incentivos al cambio institucional (North, 1993).

Pero, los propulsores de la implantación de los distintos sistemas de evaluación aquí analizados, contribuirían fuertemente a una institucionalización de la función democrática republicana de la

evaluación, si no cometieran viejos errores y no cayeran en ciertas trampas. El error tecnocrático de creer que basta un fuerte liderazgo de algún gobernante de turno o el apoyo de un circunstancial funcionario político para alcanzar los resultados que se esperan de la evaluación puede ser gravoso en el actual contexto. Una baja calidad institucional republicana determinará quizás oportunidades a expertos y consultores en evaluación para desempeñar su profesión. Pero, sus resultados sostenibles serán escasos y su contribución a la calidad de la democracia y sus impactos en términos de desarrollo, virtualmente inexistentes. Y si estas hipótesis son correctas, la posibilidad de aumentar la responsabilización, la mejora de la gestión y el accountability serán muy poco probables.

BIBLIOGRAFIA

- BALDIVIA ÚNZAGA, José H. (2004), Análisis y Reflexiones Ley N° 1178, Punto Com, La Paz.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2001), Ciudadanía y res pública: la aparición de los derechos republicanos, Seminario Internacional “La Reinención de la Política y la Ciudadanía, Instituto Internacional de Gobernabilidad – PNUD – Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2001), A new Management for a New State: iberál, social, and republican, The 2001 John L. Manion Lecture, Canadian Centre for Management Development, Ottawa.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2002), La Restricción política y la democrática, VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa.
- CUNILL GRAU, Nuria y Sonia OSPINA BOZZI (eds) (2003) Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas, CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, Caracas.
- ECHEBARRIA, Koldo (2005) Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos, en Echebarría et al., *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, CLAD; Agencia Española de Cooperación Internacional; Ministerio de Administraciones Públicas; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, Caracas.
- ECHEBARRÍA, Koldo; Joan Subirats; Francisco Longo; Eduardo Zapico; Luis Babino y Diego Dequino; Jorge Hintze; Regina Pacheco; Oscar Oszlak; y Paulo Roberto Motta y Mariana Lima Bandeira (2005), Responsabilización y Evaluación de la Gestión Pública, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Caracas.
- NORONHA, Maridel Piloto de (2003) A experiênciã do Tribunal de Contas da União do Brasil na avaliação de programas de governo, VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá.
- NORTH, Douglas (1993), Desempeño Económico en el transcurso de los años. Academia Nobel, Estocolmo.
- O’DONNELL, Guillermo (1994) Delegative Democracy. Journal of Democracy 5 (1).
- O’DONNELL, Guillermo (1998) Accountability Horizontal. Ágora. Verano 1998. Buenos Aires.
- O’DONNELL, Guillermo (2001) Accountability Horizontal: La Institucionalización Legal de la Desconfianza Política. Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político Nro. 7. Buenos Aires.
- OSUNA, José Luis (2004) Nuevas instituciones y prácticas de evaluación para la Administración Pública, IX Congreso Internacional del CLAD, Madrid.
- PRATS I CÁATALA, Joan (1998) Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. Revista del CLAD Reforma y Democracia Nro. 11. Caracas.
- RAMÍO MATAS, Carles (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nro. 21. Caracas.
- SCHWEINHEIM, Guillermo (2003-a) ¿Podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de una crisis? Lecciones de la República Argentina. Revista del CLAD Reforma y Democracia Nro. 27. Caracas.

SCHWEINHEIM, Guillermo (2003-b) República e Instituciones Administrativas: Segunda Fase de la Transición Democrática y superación de la Institucionalidad Delegativa. Revista Política y Gestión, Volumen 6. Homo Sapiens/Universidad de San Martín. Rosario, Argentina.

SCHWEINHEIM, Guillermo (2004), Un enfoque institucional de la reforma administrativa, Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, XVII Seminario Nacional de Presupuesto, Buenos Aires.

CURRÍCULUM VITAE GUILLERMO SCHWEINHEIM

Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador. Fue docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la USAL entre 1982 y 2004. Actualmente es el Director Ejecutivo de la Maestría en Auditoría Gubernamental de la Universidad Nacional de San Martín. Ha sido Coordinador del Gabinete de Modernización y Reforma del Estado (2002-03), Auditor General de la Dirección de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires (2000-2002), Vocal del Directorio del INAP (1999) y Jefe de Gabinete de la Secretaría de la Función Pública (1998). Fue Representante de la República Argentina en la I y II Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (1998-99) y Representante Alterno de la República Argentina en el Consejo Directivo del CLAD (1998-99 y 2002-2003). Actualmente, es además profesor de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires, de la Maestría en Desarrollo Local de la Universidad Nacional de San Martín y Universidad Autónoma de Madrid y de la Maestría en Gerencia Pública de la Universidad Nacional de la Patagonia. Dirige el Centro de Estudios “La Piedad” de la Asociación del Personal de los Organismos de Control. Integra la Comisión Directiva de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Dirección: Berutti 1035/37 (1828), Banfield, República Argentina.

Tel./Fax: 54 11 4 242 6189

E-mail: guisch@infovia.com.ar