

# EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA EN TRES PAÍSES, ARGENTINA, AUSTRALIA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA. ENSEÑANZAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO

Autor : Hernán Pablo Llosas

Institución : Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata

Domicilio : Santos Dumont 2563, 1426 Ciudad de Buenos Aires

Teléfono y fax : (54-011) 4346 8830

Correo electrónico : [herllo@mindef.gov.ar](mailto:herllo@mindef.gov.ar)

Códigos JEL : D7, H1, H5

# EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA EN TRES PAÍSES, ARGENTINA, AUSTRALIA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA. ENSEÑANZAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO

Hernán Llosas\*

## ANTECEDENTES.

El interés por aumentar la eficiencia en el gasto público surge en todos los países, en las últimas décadas, como consecuencia del contraste entre recursos estancados<sup>1</sup> y una creciente presión por aumentar la oferta de bienes y servicios públicos. La restricción presupuestaria significa que la oferta de bienes y servicios públicos puede aumentar sólo si aumenta la eficiencia en las actividades que los producen.

Australia es, de los tres países enunciados en el título, el primero que, en 1984, se inició en el camino hacia la evaluación presupuestaria. Argentina y EE.UU. de NA dictaron casi simultáneamente el marco legal que establece la evaluación presupuestaria en esos países. En 1993 Argentina sancionó la ley 24.156 de Administración Financiera (LAF), que en sus artículos 44 y 45 establece las obligaciones de los diversos organismos. En ese mismo año EEUU de NA dictó la ley de Desempeño y Resultados Gubernamentales (LDRG). En Australia el proceso había comenzado casi una década antes, con la Ley de Reforma del Sector Público de 1984. En Argentina se agregaron posteriormente otras dos leyes: en 1994 la ley 24.354 de Inversión Pública, y en 1999 la ley 25.152 de Solvencia Fiscal, que en su artículo 6° norma sobre los convenios-programa.

Gerenciamiento y rendición de cuentas por resultados, transparencia, monitoreo del desempeño, evaluación por resultados, e incentivos<sup>2</sup>, son algunos de los conceptos que definen esa nueva cultura de la evaluación. Estos conceptos se contraponen a los de la cultura tradicional de los sectores públicos, que prestan más atención a los procesos y al cumplimiento de reglas y formalidades que a los resultados, respondiendo a la figura del funcionario y no a la del gerente público.

Este trabajo se propone brindar al lector un análisis comparado entre las tres experiencias en materia de evaluación presupuestaria. Se comenzará (I) por mostrar los hechos desarrollados en cada uno de los tres países, para pasar luego (II) a analizar los resultados obtenidos. De la comparación entre esos resultados (III) se extraerán algunas conclusiones y recomendaciones de política (IV).

## I. INSTITUCIONES.

### ARGENTINA.

En el Ministerio de Economía, las Secretarías de Hacienda (SH) y de Política Económica (SPE)<sup>3</sup> crearon unidades o equipos de trabajo cuyo objetivo fue la mejora en la eficiencia del gasto público. La Dirección de Evaluación Presupuestaria (DEP), dentro de la Dirección Nacional Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), que integra la Subsecretaría de Presupuesto de la SH, es la encargada por la ley 24.156, art. 45, de evaluar la eficiencia y eficacia del gasto público nacional, mediante el monitoreo de los indicadores físicos y financieros. La

Auditoría General de la Nación (AGN), en el ámbito del Parlamento, tiene asignado el control de los informes que trimestralmente prepara la DEP.

La Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP), el Proyecto FOSIP y el Proyecto UNPRE tienen como misión mejorar, mediante la evaluación previa de los proyectos de inversión, la eficiencia y eficacia del gasto en inversión pública. Más recientemente se ha incluido el gasto social como formando parte de la inversión pública en capital humano.

En los últimos dos años dos nuevas jurisdicciones se han sumado a los anteriores, adoptando elementos de la cultura de la evaluación. La Jefatura de Gabinete de Ministros (JBM) ha creado equipos de trabajo para producir la inclusión de los acuerdos-programa como instrumentos de la evaluación presupuestaria, y el Ministerio de Defensa (MD) ha creado dentro de la Secretaría de Planificación un equipo de trabajo para la mejora en la calidad del gasto en el área.

*El desarrollo de la "cultura de la evaluación" en el SPN Argentino.*

(a) *La DEP.*

Durante los primeros años de vigencia de la ley 24.156, la DEP colaboró activamente con un importante número de organismos, en la identificación de los indicadores de desempeño necesarios para el monitoreo del desempeño y la evaluación de los resultados. Así se creó el término "meta presupuestaria" para distinguir aquellos objetivos presupuestarios de índole física, los indicadores de desempeño. Cada organismo del gasto debía cada año cuantificar esas metas incluirlas en los proyectos de Presupuesto Nacional.

Así se diseñaron los indicadores físicos y financieros que hoy se utilizan. La urgencia de las tareas coyunturales, principal razón de ser de la ONP, y la falta de presión por parte de la AGN por mejores informes, resultó luego en un progresivo desvío de los recursos humanos de la DEP hacia otras tareas. La falta de apoyo político, dentro y fuera de la ONP, contribuyó a la insuficiencia en el suministro en cantidad y calidad, de indicadores de desempeño por parte de los organismos del gasto.

Un primer problema es de naturaleza metodológica, con importantes implicancias prácticas. No se ha comenzado por definir primero la misión de cada organismo o programa, luego los objetivos a alcanzar para cumplir con la misión, y por último las metas de corto plazo (anuales) a lograr durante el ejercicio presupuestario. Sólo una vez realizado todo ese proceso se debiera pasar a la identificación de los indicadores de desempeño, unos pocos por cada meta, que se usarán luego para el monitoreo y evaluación del desempeño. En la práctica se pasa directamente a la definición de algunas metas, referidas a menudo a sólo una parte limitada de la actividad del organismo.

Es así como (i) lo que en la terminología presupuestaria argentina se denomina "meta" es en algunos casos una meta, y en otros un indicador de desempeño, (ii) esas "metas" se refieren a sólo algunas de las varias actividades que se supone se realizan dentro de un mismo programa, o sea, que no permiten evaluar sino una parte, a menudo pequeña, de las tareas cumplidas.

Un segundo problema, también de naturaleza metodológica, se refiere a la definición de "programa", a los efectos de su evaluación. Cuando un mismo programa abarca actividades diversas, a menudo muy distintas, resulta necesario, además de identificar indicadores para medir el producto de cada actividad, contar con un sistema contable que permita determinar los costos asociados a ellas. La falta de una apertura programática adecuada no permite contar con datos sobre los beneficios (productos, resultados) y sobre los costos asociados a esos beneficios. No permite evaluar la eficiencia y eficacia del gasto.

Esto significa que lo único que se puede medir es la efectividad, muchas veces parcial, de cada programa. Comparar las cifras presupuestadas para cada producto físico con las cifras ejecutadas. Esto, que parece poco es, sin embargo, un gran avance, incluso en comparación con la experiencia de otros países, como los EE.UU. de NA.

El tercer problema es de carácter práctico. La falta de apoyo político, dentro y fuera de la ONP, contribuye a la insuficiencia en el suministro en cantidad y calidad, de indicadores de desempeño por parte de los organismos del gasto. La DEP ha logrado que sólo algunos organismos identifiquen “metas” presupuestarias para sus programas, y aún en ellos esas metas no suelen cubrir la totalidad de las actividades que se desarrollan. La urgencia de las tareas coyunturales ha impedido continuar con la colaboración con los organismos en la identificación de nuevos indicadores de desempeño.

#### *(b) Los organismos del gasto.*

Medición de costos y de beneficios. Como ya se explicó, no se ha avanzado en la implementación de contabilidades de costos en cada uno de los organismos que administran programas presupuestarios. Esa contabilidad es necesaria para calcular la eficiencia de las tareas que se realizan en aquellos programas. En algunos casos ha sido posible realizar estimaciones de eficiencia, utilizando datos sobre metas y aperturas presupuestarias a niveles inferiores al programa. Un ejemplo de ello son algunas unidades de las Fuerzas Armadas (FFAA), tales como los institutos educativos, los hospitales militares centrales, y otras. Si bien no se trabaja con costos sino con gastos, se llega a cifras que pueden considerarse aproximaciones razonables, debido a que no se producen cambios patrimoniales importantes.

La otra hoja de la tijera son los beneficios. Hoy algunos de ellos se miden físicamente a través de las metas presupuestarias. Las que se utilizan representan sólo una mínima parte de los productos físicos del SPN, lo que constituye de por sí una importante limitación.

Las pocas identificaciones de indicadores de resultado que se han realizado en el ámbito de la ONP no han sido vinculadas con el proceso presupuestario<sup>4</sup>. No se ha hecho aún ningún intento de medición de los beneficios. Sin embargo, todos ellos pueden medirse, en forma directa o indirecta. Siguiendo el ejemplo de los institutos educativos de las FFAA, es posible utilizar datos sobre costos en otros países, o en la misma Argentina, para actividades similares.

Metas e indicadores. Por otra parte, el art. 44 de la ley 24.156 obliga a los organismos a “centralizar la información sobre ejecución física de sus respectivos presupuestos”. Para ello deben determinar las unidades de medida (de los indicadores) y apoyar la creación de centros de medición. En la práctica, los funcionarios no se sienten motivados para destinar recursos y esfuerzo a la tarea de identificar su misión, sus objetivos y los indicadores de desempeño necesarios para medir su contribución al logro de esos objetivos, y al cumplimiento de aquella misión. Se limitan a presentar cifras de metas físicas y financieras como parte del proyecto de presupuesto, sin prestar mucha atención a la coherencia entre ambas. En todo caso, son las cifras financieras las que les interesan, ya que son las que determinan su capacidad de gasto. Luego de la aprobación del presupuesto, desagregarán por trimestres esas cifras, para informar con esa misma periodicidad los desvíos físicos y financieros que se produzcan.

Por las razones expuestas arriba, las metas físicas que se informan representan habitualmente sólo una mínima parte de las actividades que realiza cada organismo. Aún así, los funcionarios no parecen destinar mucha atención a lograr cifras razonables. Al presentarse

en forma agregada y no por actividades, no permiten a quien desee usar la información tener una idea adecuada del volumen de productos que representan, ni tampoco evaluar la eficiencia operativa.

Como ya se dijo, sólo es posible medir la efectividad, como relación entre las metas iniciales y los resultados finales, y aún eso en contados casos. La utilidad de estas mediciones resulta limitada, adicionalmente, por la autorización que tienen los organismos para efectuar durante el año revisiones en sus planes iniciales. Esta autorización reduce la presión sobre los organismos para producir presupuestos correctos. En segundo lugar permite que los desvíos sean ocultados, apareciendo como “revisiones”. Finalmente, el dato que se informa, la relación entre el resultado final y la meta revisada, posee un valor muy dudoso.

Algunos organismos llevan registro de gastos presupuestarios a niveles más desagregados que los programas. Por ejemplo, es posible obtener datos de gasto presupuestario, y metas físicas, para la mayoría de los institutos educativos y sanitarios de las Fuerzas Armadas (FFAA). Si bien la relación entre ambos datos no constituye exactamente una medición de costos unitarios, como la mayor parte del gasto es en mano de obra, un insumo no acumulable, es posible aceptarla como una aproximación razonable.

Más aún, sería posible utilizar datos sobre evolución de existencias (inventarios) que recoge la Contaduría General de la Nación, para ajustar aquella relación. La SH está considerando incorporar una contabilidad patrimonial, siguiendo las sugerencias del FMI y el ejemplo de Nueva Zelanda. Esto permitirá completar el conjunto de datos necesarios para determinar costos.

Incentivos. El logro de mejoras en el desempeño depende de si la obtención de resultados es o no la fuerza impulsora en las operaciones corrientes. La cultura organizativa de los organismos debe llevar a que los gerentes usen los planes orientados hacia resultados como sustento en la toma de decisiones. Esto incluye las decisiones presupuestarias que cada año toma el Congreso.

Es necesario transformar a los funcionarios en gerentes públicos, y lograr que éstos presten atención a los resultados más que a los procesos. Para que ese cambio cultural sea posible deben crearse sistemas de premios y castigos, que hagan que los intereses de los agentes (los ex funcionarios, ahora gerentes públicos) se alineen con los intereses del principal (el Gobierno).

Los acuerdos-programa son instrumentos por los cuales las autoridades de un programa se comprometen, frente a una autoridad política (Presidente de la Nación, Jefe de Gabinete de Ministros, por ejemplo), a lograr determinadas metas con determinados recursos. En caso de éxito, esos gerentes de programas recibirán un premio, que puede consistir en una suma de dinero, o en una distinción honorífica. En caso de fracaso serán castigados según lo que se haya previsto en el acuerdo. Implantar este sistema requiere que la ley de presupuesto incluya partidas para financiar los premios, o que permita que de los ahorros que se produzcan se paguen los premios, y partidas para financiar los despidos que fuesen necesarios. En Argentina se evidencia mucha renuencia, tanto por parte del Centro como de los organismos, a poner en marcha nuevas instituciones.

La ONP ha realizado, a nivel experimental, actividades tendientes a la puesta en marcha de convenios-programa. Hasta ser discontinuados en 2001, se habían realizado estudios de cinco organismos. La JGM ha iniciado tratativas conducentes a concretar otros convenios-programa.

Los vaivenes políticos, traducidos en frecuentes cambios de autoridades, han socavado las fuerzas de la DNIP, el FOSIP y la UNPRE. Esos organismos han contribuido, aunque en

forma irregular, al crecimiento de la capacidad de los organismos para evaluar sus propios proyectos de inversión o de gasto social, y también han supervisado ocasionalmente esa tarea. La falta de continuidad ha destruido los pocos frutos que pudieron obtenerse, haciendo que las tareas de quienes pregonaban la cultura de la evaluación resultasen, paradójicamente y contra su voluntad, altamente ineficientes.

La práctica de mejoras en la calidad del gasto. Varios organismos han realizado experimentos transitorios o permanentes de mejora en la calidad del gasto. La Secretaría de Minería incorporó la tecnología SADCI (Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional) para luego abandonarla. El Ministerio de Defensa, bajo la conducción de Ricardo López Murphy primero, y de Horacio Jaunarena ahora, hizo de la mejora en la calidad del gasto una de sus prioridades. Concentró sus esfuerzos, entre otros, en los sectores educación y salud para la defensa. Como primer objetivo se fijó aunar lo más posible los limitados recursos, ofreciendo servicios en forma conjunta, habiéndose logrado importantes avances en el análisis y, en el caso de la salud, en el logro de acuerdos parciales.

La auditoria de los resultados. La AGN, si bien cumple en exigir a la DEP la presentación de los informes trimestrales previstos en la ley, no parece realizar un estudio profundo de esos informes, ya que de hacerlo advertiría las deficiencias que éstos presentan. Como consecuencia, los legisladores no cuentan con información de evaluación, adecuada para una mayor eficiencia y eficacia en la toma de decisiones respecto del gasto público<sup>5</sup>. Puesto que son los legisladores quienes deben decidir acerca de la totalidad del gasto público nacional, esa carencia demora el avance hacia niveles más altos en esos indicadores.

El gasto consolidado provincial y municipal, cuando se eliminan los gastos de seguridad social, es mayor al nacional. Los legisladores provinciales y municipales tampoco cuentan con información proveniente de evaluaciones, lo que potencia la gravedad de esta carencia.

Multiplicidad de organismos de control de gestión vs. resultados muy pobres. La ley 25.152 dispuso, en su art. 6 f), que los convenios-programa, respecto de los cuales hasta ese momento se habían estado realizando algunas actividades tentativas en la ONP, pasasen a la jurisdicción de la JGM. Poco después de dictarse esa ley había no menos de tres oficinas del gobierno nacional trabajando en distintos aspectos de lo que podría calificarse como evaluación presupuestaria: la ONP, la JGM y una Secretaría de la Vicepresidencia de la Nación<sup>6</sup>. Sin embargo, no se lograron efectos contundentes. Esto se habría debido a la falta de una fuerte voluntad política que respaldase la tarea de los profesionales encargados de la tarea, y a la confusión adicional que genera la multiplicidad de organismos de control de gestión.

## AUSTRALIA.

El proceso se inicia en 1984 con la Ley de Reforma del Servicio Público. Antecedentes más lejanos son la creación del Departamento de Finanzas (DF)<sup>7</sup> en 1976 para aumentar la eficacia y eficiencia del sector público. Este mismo Departamento, un departamento central poderoso, es el que ha estado apadrinando la evaluación de los programas. Esto permitió vincular a la evaluación con el proceso presupuestario y con el gerenciamiento diario de los programas.

La existencia de una sólida infraestructura de los servicios públicos, incluyendo una elevada dosis de capital humano y de instituciones, ha sido un segundo elemento crucial en el desarrollo de la cultura de la evaluación. Todo esto permitió alcanzar persistencia en el esfuerzo durante diez años.

Las reformas gerenciales otorgando mayor autonomía a los gerentes de línea y dando importancia a los resultados globales en la rendición de cuentas y en el cálculo de los incentivos, fueron un tercer elemento complementario muy positivo. Ellas crearon una demanda por evaluación como instrumento para medir esos resultados. “Dejar que los gerentes gerencien” fue la frase clave.

En 1987 se inicia el proceso de presupuestación de portafolios, con la finalidad de aumentar la libertad de los ministros para decidir por sí mismos una parte de su presupuesto. Esa flexibilidad permitía reasignar gastos dentro de cada portafolio, siempre que no perjudicase a otros.

Más recientemente se reforzó el proceso evaluativo con mayores exigencias en la rendición de cuentas y en el desempeño de los gerentes, el uso de licitaciones y el establecimiento de niveles (mínimos) de servicio para los clientes.

Elementos adicionales fueron la programación a tres años vista y la fusión de organismos para reducir su número. Se puso especial atención en instruir a los gerentes en la identificación de objetivos realistas, en la recolección sistemática de datos sobre desempeño y en la periódica realización de evaluaciones.

Todo esto tuvo lugar en el contexto de una reducción en el gasto público de más de 7 puntos del PBI. El DF estableció las pautas generales y dejó a los organismos las decisiones de detalle respecto de los cortes, con la condición de que la eficiencia y efectividad del gasto aumentase. Sin embargo, los departamentos se mostraron preocupados por la posible interferencia del DF en sus asuntos internos.

Durante los cinco primeros años el progreso fue lento, a pesar de las acciones del DF. En 1988 el Ministro de Finanzas pidió y obtuvo la venia del Gabinete para implantar una estrategia de evaluación en todos los departamentos. Esa estrategia (i) estimuló a los gerentes de programas a usar la evaluación, (ii) proveyó al Gabinete con información para la toma de decisiones, y (iii) fortaleció el proceso de rendición de cuentas en un contexto de devolución de facultades. El énfasis se puso en la transparencia.

Se dispuso que cada programa sería evaluado cada 3-5 años. Esas evaluaciones serían hechas públicas. A partir de 1987-88 todos los departamentos prepararon evaluaciones. Cada departamento elegía qué programas evaluar, y qué temas en cada uno. El DF influía en esas elecciones, con el respaldo del Gabinete.

La mayoría de los departamentos instalaron unidades de evaluación con dos o tres personas para coordinar los planes de evaluación. A veces se constituyeron grupos de interesados que participaban externamente. Por lo general las evaluaciones mismas son realizadas por áreas en los programas de línea. Algunas evaluaciones muy importantes son encaradas por terceros externos al departamento. En la mayoría de los casos el DF participa. El DF emite asimismo guías formales para la evaluación, y hace un seguimiento de las mismas. Los informes de evaluación son publicados y el público tiene acceso a ellos<sup>8</sup>.

En 1990-91, nuevos informes parlamentarios señalaban las diferencias en actividad evaluadora entre departamentos. Hacían énfasis en la falta de atención a los temas de la efectividad y consideraban que el DF debía ser más activo en el estímulo a los departamentos para que encaren las evaluaciones. Esto dio lugar a que se crease, dentro del DF, una rama responsable de proporcionar asesoramiento, apoyo, entrenamiento y estímulos evaluativos.

Los departamentos utilizaron las evaluaciones para mejorar el gerenciamiento de los programas. Su impacto principal ha sido lograr mejoras en la eficiencia operacional, en la asignación de recursos y en la calidad de los servicios de atención a clientes. Los organismos

centrales buscan estimar la efectividad-costo de los programas. La presupuestación de portafolios, una práctica nueva, ha estimulado a los departamentos a prestar más atención a la efectividad-costo.

También en el proceso presupuestario las evaluaciones juegan un intenso papel. Esto es particularmente cierto en el caso de las políticas nuevas. Estas representaron en 1994-5 u\$s 1.755 millones<sup>9</sup>, haciendo crecer la demanda por evaluación. También lo es respecto a las partidas marcadas para recortes, 65% de las cuales fueron influidas en ese mismo año por los resultados de las evaluaciones.

La naturaleza del proceso presupuestario australiano coopera para que las evaluaciones tengan influencia. Ese proceso hace a la transparencia de los costos de cada una de las opciones, y estimula el debate entre los diversos grupos interesados.

La Oficina Nacional Australiana de Auditoria (OFAA) ha sido la madrina de la evaluación, mediante la auditoria de los procesos de evaluación. Ha preparado y publicado dos guías de buenas prácticas. Anualmente realiza una 40 auditorias anuales sobre las 3E<sup>10</sup> de los programas. Las mismas no son persecutorias sino que buscan encontrar formas de ayudar a los departamentos a mejorar su desempeño.

El Parlamento australiano no posee los recursos estructurales ni la vocación para utilizar los informes de evaluación en la supervisión del gasto público. La excepción la constituyen algunos comités parlamentarios.

## ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.

En los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU de NA) la Oficina General de Contabilidad (GAO), dependiente del Congreso, y la Oficina de Gerenciamiento y Presupuesto (OMB), equivalente a nuestra ONP, son quienes tienen la responsabilidad de auditar que el énfasis gubernamental pase de las actividades a los resultados e impactos<sup>11</sup>.

La Ley de Desempeño y Resultados Gubernamentales de los EEUU de NA (LDRG) establece el marco legal para lograr como objetivo la “Reinvención del Estado”. Esa reinvención consiste en un cambio cultural que no sólo afecta al sector público federal<sup>12</sup> de ese país. Se prevé su extensión para abarcar también los sectores públicos sub federales y la forma en que el sector empresario y la ciudadanía toda ven a los sectores públicos. Consciente de que los organismos y programas no estaban preparados para ello, el gobierno se auto impuso *un periodo de siete años* para la implementación gradual de la ley.

1. El papel de la OMB. El propósito de la LDRG es mejorar el desempeño de los programas de gobierno. Por ese motivo la OMB se reorganizó para *integrar los procesos, presupuesto y de gestión*. Asimismo enfatiza los aspectos inter-agencias (organismos). Una buena ejecución de la LDGR debiera permitir que el *presupuesto se convirtiese en un documento más orientado hacia los resultados*.

Se supone que el personal de la OMB debe proveer liderazgo y actuar como catalizador en grupos inter-agencias (organismos), incluyendo, entre otros grupos profesionales y programáticos, el Consejo de Gerenciamiento del Presidente, el Consejo de Funcionarios Financieros Jefes y el Consejo de Asesoramiento de los Funcionarios del Presupuesto.

Para cada meta estratégica, la OMB define varios objetivos estratégicos, a los que corresponden a su vez unas cuantas finalidades de desempeño. Para cada una de ellas se identifica por lo menos un indicador de desempeño.



2. El papel de la GAO. Este organismo asumió la tarea de auditar el desempeño de las agencias del Ejecutivo.

Una de las investigaciones realizadas por la GAO tiene que ver con lo que se llama *presupuestación del desempeño*. Este informe de la GAO busca analizar la *relación entre recursos presupuestarios y objetivos de desempeño*. El presupuesto tradicional muestra cómo debe gastarse, pero no qué es lo que debe lograrse. De este tipo de presupuesto se debe avanzar hacia otro que muestra la relación directa entre el gasto propuesto y los resultados esperados. Es necesario mostrar también cómo afectaría los resultados aumentar o disminuir el gasto, digamos, un 5%.

El 85% de los organismos vincularon las actividades que realizan, financiadas por el Presupuesto, con los objetivos de desempeño, pero sólo el 40% tradujo esas vinculaciones en términos presupuestarios. El resto no explicó cómo iba a financiar el logro de los objetivos.

La asignación de fondos presupuestarios a las actividades dirigidas al logro de objetivos se facilitaría si:

- Hubiera una relación más simple y clara entre actividades y objetivos.
- Los organismos integrasen sus planes de desempeño con los proyectos de presupuesto que presentan anualmente.
- Los organismos modificasen sus estructuras de actividades programáticas para que reflejen sus estructuras de objetivos.

*Falta mucho por hacer aún para lograr que la información sobre desempeño sea útil en la toma de decisiones presupuestarias.*

Se necesitan esfuerzos persistentes para

- Clarificar y fortalecer los vínculos entre las *estructuras de planificación* y las *presupuestarias*.
- Enfrentar los permanentes desafíos existentes en la planificación y medición del desempeño, y en la *contabilidad de costos*.

*En general se subestima la importancia de asegurar avances continuos hacia la determinación e información acerca de las consecuencias de las decisiones presupuestarias sobre el desempeño.*

En una exposición ante el Congreso realizada en 1999 (GAO, 1999d), funcionarios de la GAO informaron que los esfuerzos anteriores para aumentar la eficiencia del gasto público<sup>13</sup> no habían vinculado el desempeño con el presupuesto. La LDRG, por el contrario,

- Requiere que los Planes Anuales de Desempeño (PAD) de los organismos, estén vinculados con las estructuras de presentación del presupuesto.
- Define un proceso de implementación por etapas e iterativo: pruebas piloto, evaluación formal de conceptos clave.

Sin embargo, no parece haberse tenido presente que *el presupuesto es un ejercicio político de elección*. La información sobre desempeño, en el mejor de los casos, no es el único factor que será tenido en cuenta en las decisiones de gasto. *La presupuestación del desempeño es un proceso de adaptación* a las necesidades e intereses de quienes toman las decisiones, más que la adopción de un proceso específico. La falta de vinculación entre planificación y presupuesto inhibe la utilidad de la información sobre desempeño en el proceso de toma de decisiones.

La implementación de una *contabilidad de costos* en cada organismo estaba prevista para el año fiscal 1997 pero fue demorada. Los organismos, sin negar su importancia, comenzaron este esfuerzo recién en 1999.

Las estructuras presupuestarias se desarrollaron para ayudar al Congreso a controlar y monitorear las actividades y gastos. Esto las orientó hacia la rendición de cuentas por insumos y productos. Las estructuras de planificación se orientan hacia aspectos más amplios, para poder articular las misiones y los objetivos. Ahora se necesita una vinculación entre ambas.

La GAO insiste en la necesidad de que la OMB elija cinco organismos para realizar *proyectos piloto de programación del desempeño*. Estima que algunos organismos han avanzado en esta dirección. Para ello recomienda que la OMB evalúe las metodologías usadas por los organismos para ligar las metas con las actividades programáticas en los planes de desempeño para el 2000, con el objeto de determinar

- el progreso de los organismos en *asociar financiamiento con fines*.
- cómo se pueden lograr *nexos entre recursos presupuestarios y resultados* que sea útiles para la misma OMB y el Congreso
- qué tipos de *proyectos piloto* podrían ser prácticos y benéficos, y
- *cuándo y cómo* podrían realizarse esos proyectos piloto.

Para esto recomiendan que la OMB trabaje con los organismos y con el Congreso para construir una agenda. Comenzando por la confección de guías para la preparación de los planes 2001.

3. El papel de las ONG. Algunas veces con el apoyo del Gobierno y otras sin él, varias ONG colaboran en el proceso de reinversión del estado. Por lo general están

## II. OBSTÁCULOS.

Todos los países experimentaron dificultades en la implantación de la cultura de la evaluación.

### ARGENTINA,

A. *Falta de definición de la misión y los objetivos*. La mayoría de los organismos ha adoptado la definición “legal” de su misión y objetivos, la que surge del instrumento legal por el que fueron creados. Ésta, en algunos casos peca de falta de actualización a las circunstancias presentes del país. En todos los casos presenta un elevado grado de generalidad que hace difícil la identificación de indicadores de desempeño de carácter operativo.

Para vencer este obstáculo será necesario que las autoridades de esos organismos dediquen recursos a la identificación precisa de la misión de cada uno de ellos. Luego deberán identificar (i) el o los problemas que, cayendo dentro de aquella misión, necesitan solución, (ii) las necesidades que requieren satisfacción, y (iii) las poblaciones que experimentan esas necesidades. En una segunda etapa, deberán identificar indicadores de desempeño que permitan medir la distancia que separa los volúmenes presentes de producción de los necesarios para satisfacer aquellas necesidades. Luego deberán transitar la etapa de evaluación de la eficiencia en la producción, y de los proyectos que sea necesario implementar para cubrir los baches que hayan sido detectados.

B. *Dificultad para identificar indicadores.* Uno de los principales obstáculos es la dificultad que manifiestan tener los funcionarios de los diversos organismos para identificar indicadores que permitan medir los avances hacia el logro de las metas fijadas<sup>14</sup>. Esta dificultad tiene su origen en la falta de imaginación de los funcionarios, la que puede ser resultado de su falta de interés.

Cito como ejemplo la discusión con un profesional de las ciencias duras, representante de un organismo de control de la seguridad de construcciones. Él manifestó que la seguridad no se puede medir. Muchas metas (productos, resultados) no son medibles en forma directa, la seguridad es una de ellas. Sin embargo, siempre existen métodos indirectos de medición, y aun de valoración. En el caso de la seguridad, para demostrar a ese funcionario que es posible medirla, se partió de datos que él mismo había proporcionado, según los cuales periódicamente esas construcciones eran inspeccionadas por técnicos en seguridad, quienes recomendaban tareas a ser realizadas para lograr los niveles de seguridad técnicamente correctos. Se le explicó que, en la medida en que los responsables de la seguridad de esas construcciones ejecutaban la totalidad de las tareas recomendadas, podía suponerse que la seguridad era del 100%. La seguridad disminuía a medida que el porcentaje de tareas era inferior a la totalidad de las recomendadas.

Procedimientos similares de medición indirecta pueden utilizarse cuando es necesario medir y valorizar metas tales como defensa nacional, seguridad interior, seguridad nuclear, control del tráfico de drogas. La seguridad urbana, por ejemplo, puede medirse por la cantidad de crímenes ocurridos en un cierto lapso. Para lograr mayor refinamiento puede ser conveniente ponderar cada tipo de crimen, según su gravedad.

Las actividades de evaluación desarrolladas hasta el presente se han limitado en general a intentos por analizar la efectividad y, en algunos pocos casos, la eficiencia. Sólo la Secretaría de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación ha intentado medir resultados, mediante pruebas tomadas a los alumnos. Estas mediciones han recibido, sin embargo, numerosas críticas.

*El proceso de evaluación presupuestaria* se dificulta cuando un organismo tiene a su cargo programas tipo “ómnibus”, es decir, que se proponen alcanzar múltiples objetivos. Pueden proponerse realizar, por ejemplo, investigación y desarrollo, tareas de extensión y docencia y, además, resolver problemas sociales. O realizar tareas de regulación y de promoción, que a su vez implican el logro de numerosas metas.

Si bien es cierto que en algunos casos esto no puede evitarse, pues se trata de situaciones en las que la producción es conjunta<sup>15</sup>, en otros sería posible crear programas adicionales, o alternatively abrir los programas existentes en sub programas, en actividades, o instalar contabilidades de costos que permitan un seguimiento separado de cada función de producción<sup>16</sup>. Una mayor apertura programática permitiría una mayor coincidencia entre las metas (productos) y los costos necesarios para obtenerlos.

La situación de divorcio entre la organización jurisdiccional y por finalidades y funciones dificulta el gerenciamiento por resultados<sup>17</sup>.

C. *Ausencia de una contabilidad de costos.* Para poder medir la eficiencia de una actividad es necesario contar con datos sobre los volúmenes de producción y sus valores, y sobre el costo de los recursos utilizados en esa producción. Argentina comparte con la mayor parte de los países del mundo la ausencia de (i) una contabilidad patrimonial<sup>18</sup>, y de (ii) una contabilidad de costos<sup>19</sup>. La primera es un requisito para la existencia de la segunda.

D. *Falta de análisis de costos por unidad de producto.* Es general la insuficiencia de indicadores de desempeño en la práctica presupuestaria argentina. Sin embargo, en los pocos

casos en que los organismos y sub organismos respectivos han proporcionado esa información, y en los que, además, la información sobre los costos de funcionamiento del organismo o sub organismo también está disponible, no se ha realizado el esfuerzo por calcular los costos unitarios respectivos. Esta deficiencia está siendo remediada en el caso del área de la Defensa.

En aquellos casos en que tales cálculos se realizaron, se obtuvieron cifras de costos que pudieron ser comparadas con:

- Esos mismos costos en otros ejercicios (*variaciones en el tiempo* de la eficiencia del organismo).
- Los costos en otros organismos públicos similares (*eficiencia relativa* de los organismos involucrados).
- Los costos de *organismos privados* que prestan servicios similares – como por ejemplo establecimientos educativos y hospitalarios – en nuestro país o en el extranjero.

Esas comparaciones muestran diferencias que requieren un análisis, que en algunos casos está siendo realizado.

E. *Las “categorías”*. Cuando una jurisdicción considera que realiza algunas actividades que producen beneficios a varios o todos los programas de la misma, suele definir esa actividad como una “Categoría”, denominándola “Actividad Central” cuando afecta a todos los programas, o “Actividades comunes a los programas X y Z”.

Esta actitud, que es consecuencia de (i) un deseo de evitar el esfuerzo de asignar parte de esos gastos a cada programa beneficiario, o (ii) un deseo de mantener un mayor grado de libertad en la reasignación de recursos, es nociva para el cálculo de los costos por programa o actividad y, por consiguiente, de la eficiencia y eficacia con que se opera.

Para ese cálculo será necesario, en definitiva, realizar la imputación de esos gastos a cada uno de los programas o actividades. Se producen situaciones extremas, como cuando una jurisdicción asigna a una “categoría” la totalidad del gasto en personal que corresponde a otros programas. Este obstáculo se suma a los anteriores para dificultar el cálculo de los costos de cada actividad.

F. *Desvío de créditos presupuestarios entre programas*. Los créditos asignados a cada programa se deben aplicar exclusivamente a gastos de ese programa. Es frecuente, sin embargo, que algunas jurisdicciones destinen créditos del programa “A” a financiar gastos que benefician el programa “B”. Puede ocurrir también que al mismo tiempo créditos del programa “C” se destinen a financiar gastos del programa “A”, y que el gasto total de este último sea en definitiva superior, o inferior, al previsto en el Presupuesto.

Otros organismos encuentran más expeditivo resistirse a subdividir los programas “ómnibus”, porque de esa forma tienen libertad para transferir fondos entre diversas actividades, dentro de un mismo programa.

Los organismos de auditoría, la SIGEM y la AGN, no parecen detectar estas irregularidades, o si las detectan no las denuncian, ni publicitan, ni actúan para corregirlas. De hecho se repiten año tras año.

G. *Desvíos entre lo programado y lo ejecutado, que se repiten sistemáticamente año tras año*. Que un organismo se equivoque en la programación de sus metas es algo comprensible. Que ese desvío sea muy significativo (errores de hasta el 400% no son raros) ya no es

tan comprensible. Pero que el error se repita en forma casi idéntica, año tras año, resulta inexplicable.

También es correcto que los organismos que se supone deben evaluar el desempeño presupuestario del organismo se limiten a aceptar las explicaciones formales que el organismo de marras produce. El art.º 45 de la Ley 24.156 establece que la ONP (DEP) “interpretará las variaciones operadas con respecto de lo programado, procurará determinar sus causas, y *preparará informes con recomendaciones*<sup>20</sup> para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados”. Luego la reglamentación dispone “3. Si la ONP detectara desvíos significativos ... deberá comunicarlos en forma inmediata a sus superiores jerárquicos ...”. Ninguna de estas disposiciones tiene aplicación práctica.

H. *Factores externos.* En muchos casos existen factores externos que tienen una gran incidencia sobre los productos y los resultados. Por ejemplo, una fuerte y prolongada recesión económica puede aumentar la matrícula en escuelas públicas, la cantidad de personas que concurren a hospitales públicos y la demanda por servicios sociales en general. En estos casos esas unidades tendrán que revisar sus metas proyectadas.

En Argentina los organismos del gasto suelen, en casos así, revisar sus planes, pero la práctica presupuestaria no está preparada para proponer al Legislativo las reasignaciones del gasto entre sectores, o el aumento necesario de los recursos.

I. *Comparaciones.* Al no existir mercados para los bienes y servicios que provee el estado, una forma de determinar si las actividades que se llevan a cabo son o no eficientes consiste en compararlas con otras similares en otros países, y en el sector privado del mismo país. Los intentos por comparar, sin embargo, tropiezan con el obstáculo de que (i) muchos países muestran carencias similares a las de Argentina, (ii) la calidad de la información difiere mucho entre sectores y (iii) las definiciones de cada variable son distintas.

J. *Personal capacitado en evaluación.* En Argentina se ha invertido mucho dinero y esfuerzo en capacitar al personal del Sector Público Nacional, y de los sectores públicos subnacionales, en evaluación de inversiones públicas<sup>21</sup>. Ese personal podría ser recapacitado ahora en técnicas de creación y recolección de datos, monitoreo del desempeño, evaluación de resultados, rendición de cuentas, lo que permitiría ahorrar tiempo y dinero.

## AUSTRALIA.

A. *Avance lento.* A cuatro años de iniciada la cruzada pro evaluación, el DF y otros organismos centrales estaban preocupados por el escaso avance de los departamentos de línea. Dispusieron por ello que toda propuesta nueva de política debía llegar acompañada de los objetivos y de los indicadores de desempeño y de las propuestas para realizar las evaluaciones. Se publicó un manual de evaluaciones y se dictaron cursos básicos.

Dos años después, los progresos seguían siendo no satisfactorios. Un estudio encarado por el DF reveló:

- Falta de integración de la evaluación en la toma de decisiones.
- Enfoque en la eficiencia y los procesos más que en la efectividad global del programa (¿estaban los programas cumpliendo sus objetivos?)
- Habilidades evaluativas y capacidades analíticas pobres.
- Papel poco claro del mismo DF.

Las áreas donde se estima que las reformas no habían sido operativas eran:

- *Costos corrientes.* Hacía falta vincularlos más a los resultados de los programas. El dividendo de eficiencia, una presión para bajar los costos, era considerado un obstáculo al buen desempeño.
- *Cargos al usuario.* Faltó información sobre costos. En otros casos hubo preocupación sobre equidad y acceso a los bienes y servicios públicos.
- *Descentralización.* Para seguir avanzando faltó seguridad de mejoras en los sistemas informáticos y en las prácticas de evaluación y rendición de cuentas.
- *Información sobre desempeño.* Había mucho camino por recorrer.
- *Rendición de cuentas.* Se puso énfasis en el control Parlamentario de los cambios en el Programa de Mejoras en el Gerenciamiento Financiero. Se necesitaba más colaboración de los funcionarios como testigos ante las Comisiones. Se necesitaban más recursos para la Oficina Nacional de Auditoría.
- *Capacitación en gerenciamiento de recursos.* El Centro (DF) debía coordinar y financiar esa capacitación.

En 1993 se consideraba que la dirección de las reformas era correcta, que habían sido aceptadas. Hubo resultados y costos (de implementación). Faltaba extenderlas a todo el sector público e incorporarlas en la cultura de la administración.

Se consideraba que había ansiedad en el personal sobre posibles despidos, mayores expectativas y problemas de implementación, y que la capacitación no siempre estaba disponible.

B. *Identificación de objetivos, recolección de datos.* Las deficiencias departamentales en la identificación de objetivos claros y alcanzables, en la recolección de datos y en la información sobre desempeño, continuaron. Se logró que los departamentos pusieran más énfasis en la evaluación, pero a expensas de la desatención al monitoreo del desempeño. En vista de ello el DF solicitó y obtuvo autorización del Gabinete para encarar, junto con cada departamento, revisiones trianuales de todos los objetivos e información de desempeño de cada programa. Con ello se buscaba mejorar ambos.

Se ve así que las iniciativas en el sector público necesitan un empujoncito desde el Centro para lograr que los departamentos las adopten.

C. *Problemas consecuencia del éxito.* Otro problema que hubo que resolver fue el del gradual crecimiento en el tamaño de los informes de evaluación, y en la cantidad de controles internos. A esto se respondió con la implementación de contratos de empleo<sup>22</sup> especificando las obligaciones que asume cada gerente, y de sistemas de premios y castigos.

D. *Calidad de las evaluaciones.* En cuanto a la calidad de las evaluaciones, la OFAA estima que una tercera parte padece de debilidades metodológicas. Esto tiene importancia cuando las evaluaciones son utilizadas para la toma de decisiones. La OFAA insiste en que los departamentos deben establecer procedimientos centrales de supervisión, que han demostrado su eficacia en producir habilidades y capacidades de evaluación, mejorando la calidad.

Se critica el énfasis en los temas relacionados con los procesos, como opuestos a una orientación hacia resultados e impactos. Se considera que es necesario avanzar en la vinculación entre la evaluación y la mejora en el asesoramiento del Sector Público al gobierno. Las evaluaciones no apuntaban a la efectividad y eficacia (resultados) ni estaban coordinadas con la toma de decisiones. Tampoco existían vínculos con el presupuesto.

E. *Necesidad de planificación.* Mientras que se considera que la cultura de la evaluación se ha instalado en el gobierno de Australia, también se recomienda que exista más planificación, puesto que ayuda a ver hacia donde se va.

F. *El apoyo político.* El papel del DF como abogado del diablo ha sido muy útil, pero también le ha creado enemigos. Esto ha obstaculizado parcialmente su efectividad.

G. *Dificultades a nivel departamental.* Algunos gerentes departamentales no comprenden las ventajas de la evaluación. Quienes lo hacen, a menudo no le dan prioridad, tironeados por las urgencias y la falta de recursos. De hecho, la información sobre evaluación no es un elemento clave en el gerenciamiento. No puede hablarse de gerenciamiento para resultados. La frecuente rotación de gerentes ha sido perjudicial para el logro de avances.

Por otro lado, la evaluación sí ha servido para asistir a los ministros en el diseño de nuevas políticas y en el establecimiento de prioridades entre políticas en vigencia.

H. *Los costos de la evaluación.* Descentralizar la evaluación tiene costos y los departamentos han tenido que crear estructuras burocráticas para preparar los planes de evaluación. En la mayoría de los casos los mismos gerentes forman parte de esa estructura, lo cual ahorra costos e involucra a las autoridades de los programas en el proceso de evaluación. La otra cara de la moneda es la falta de capacitación de muchos de los que integran esas estructuras, y su falta de objetividad. A esto se ha respondido incluyendo expertos externos, a menudo provenientes del DF.

*En conclusión,* se estima que,

1. hay campo para mejoras en el servicio al público,
2. se demanda mayor liderazgo desde el Centro,
3. el lema “hacer más con menos” inquieta al personal; consideran que tienen pocas oportunidades de crecer, y que
4. los gerentes públicos no tomaron suficiente conciencia de su obligación de rendir cuentas.

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA. La experiencia en el periodo 1994-2000.

Es necesario tener en cuenta que el proceso de reinversión del gobierno es lento y progresivo (Mackay, 1998). La experiencia recogida en los EEUU de NA lo confirma. Luego de siete años aún queda un largo camino por recorrer.

Dado el volumen de información disponible, se optó en esta investigación por la metodología de análisis de casos. Se escogieron para el análisis los planes presentados por los departamentos de Defensa, de Educación, de Energía y de Salud, y por la OMB<sup>23</sup>. Los PAD muestran cambios progresivos en el tiempo y muchas similitudes inter departamentales. También se han tomado en cuenta los informes que presentó la GAO sobre cada uno de aquellos documentos<sup>24</sup>.

a) Los primeros resultados. La GAO<sup>25</sup> analizó en 1997 los primeros problemas encontrados por los organismos al tratar de *medir el desempeño*. Se propuso identificar los desafíos que tuvieron que enfrentar los organismos en su intento por implementar la LDGR. Las conclusiones, aunque esperables, resultan llamativas. La lista de los principales obstáculos coincide con la mayoría de los que se experimentan en Argentina. En general se trata de dificultades en:

1. La traducción de los objetivos en fines.
2. La distinción entre resultados y productos.
3. La especificación de indicadores mensurables y valorizables.
4. El desarrollo de indicadores alternativos para tener en cuenta resultados que pueden demorarse en el tiempo.
5. Las estimaciones de niveles de desempeño razonables.
6. La definición de formas de medir el desempeño, uniformes a nivel nacional.
7. La determinación de la precisión y calidad de los datos sobre desempeño.
8. El control limitado sobre sus objetivos.
9. La separación del impacto atribuible al programa, de otros impactos causados por agentes externos.

Además de presentaron

10. Errores en la especificación de la relación entre insumos, actividades, productos y resultados; se detectaron dificultades en precisar los datos que corresponden a las diversas variables en las siguientes ecuaciones:

$$\begin{array}{ll} [1] & X = x' (Y) \\ [2] & Z = z' (X) \end{array}$$

donde **Y** son los insumos, **X** los productos y **Z** los resultados, siendo **z'** y **x'** las funciones de producción o actividades y tareas que realiza el organismo.

11. Falta de objetivos de desempeño orientados hacia resultados
12. Falta de avance, más allá de los indicadores de producto, hacia indicadores de resultado.
13. Agencias que tienen varios objetivos (finales e intermedios).
14. Casos en que el desfazaje entre acción y resultados excede de un año.
15. Dificultades y costos en la recolección de datos. Falta de selectividad en cuanto a la cantidad de información que se demanda.

En 1997, luego de 4 años, sólo 27% de los organismos en la muestra había completado las 4 etapas del proceso, 38% de los que habían sido seleccionados como pilotos, y el 19% del resto. Esos organismos representaban el 30% de los organismos federales, 18% de los estatales y 36% de los locales (municipales). Los organismos reguladores estaban entre los más retrasados.

b) Estudios adicionales. En la primavera 1998 los organismos presentaron sus *primeros planes anuales de desempeño* (GAO, 1998a). La GAO revisó 6 programas para determinar:

1. Qué estrategias siguieron para enfrentar los desafíos 1 a 15 listados.
2. Qué desafíos analíticos adicionales enfrentaron, y qué estrategias utilizaron para enfrentarlos.
3. Que recursos especiales o circunstancias fueron identificadas como importantes en sus esfuerzos.

Las conclusiones a que llegaron incluyen lo siguiente,

A. *Los fenómenos fuera de su control* constituyeron un desafío común para la mayoría de las agencias. Esas agencias emplearon estrategias diseñadas para encarar las circunstancias propias. Esas estrategias procuraban reducir la influencia de los factores externos sobre los resultados.

B. *El acceso a recursos analíticos y a experiencia previa en la evaluación de sus resultados* benefició a todas esas agencias en la tarea de identificar sus fines de desempeño. Tres de ellas habían comenzado a realizar planeamiento estratégico para identificar su misión y sus metas de largo plazo, antes que se dictara la LDGR. Los funcionarios tenían acceso a in-



vestigaciones que vinculaban las actividades con los resultados, o habían experimentado el uso de investigación y evaluación en la planificación de los programas.

C. *El compromiso de los sectores interesados* en el desarrollo de mediciones de desempeño fue mencionado por varios funcionarios. La inclusión de esos sectores contribuyó a una mejor definición y medición de los resultados. Tres programas usaron información sobre el desempeño para hacer responsables por los resultados a los proveedores locales.

D. *Metas de desempeño orientadas hacia productos y no hacia resultados* constituyeron una debilidad común a todos los casos, debido a que estos últimos dependen de muchos factores externos a las agencias. Los organismos denunciaban que les resultaba difícil definir con confianza una relación causal entre el programa y los resultados deseados.

E. *Operar a través de agencias subfederales, o del sector privado*. En esos casos se presentó el tema de en qué medida los programas federales son responsables por las acciones de terceros. Parte de la respuesta consiste en exigir a los estados que preparen y presenten planes estratégicos y anuales, consistentes con los de la agencia federal. Los resultados de esos planes serían incluidos en los informes anuales de la agencia federal. Otra posibilidad consiste en identificar una finalidad para cada agencia, de modo que el desempeño de cada una de ellas es medido en forma independiente.

F. La *dimensión espacial* de las actividades obliga a tener en cuenta las diferencias que pueden existir entre las diversas localidades. Una forma de encarar este tema es poner énfasis en los resultados, dejando de lado los productos obtenidos por cada actividad local.

G. La *recolección de datos* suele ser realizada por agencias subfederales, utilizando criterios y metodologías dispares. Eso llevó a algunos programas a organizar sistemas federales de recolección de datos a efectos de uniformar la información recibida. En ciertos casos esos sistemas consistieron en encuestas en el ámbito nacional. En otros se organizaron muestreos. También se optó por solicitar a la agencia subfederal no todos los datos, sino sólo algunos.

H. La *separación de fines* también es útil cuando se esperan efectos que tienen varias dimensiones. En otros casos, por el contrario, puede ser conveniente reunir varios resultados en una sola finalidad.

I. Las *finalidades estratégicas* eran en algunos casos más ambiciosas que los recursos disponibles. En esos casos se sugirió a las agencias reducir sus fines en forma realista.

J. *El tiempo necesario* para obtener algunos resultados se mide en años. Como consecuencia, esos resultados no pueden atribuirse a las actividades del año en que se producen, sino a las de varios años anteriores. Esa dimensión temporal aumenta la incidencia de factores externos a la agencia en los efectos obtenidos.

K. La *ausencia de una contabilidad de costos* es una carencia común a los organismos analizados. También la de un sistema contable que permita una *apertura de las partidas presupuestarias* y del personal, *por objetivos*. La información contenida en los informes habría sido construida sobre la base del conocimiento de los funcionarios, sin dejar constancia en los mismos.

En algunos PAD se buscó subsanar esa carencia mediante la inserción de una tabla donde se mostraban las relaciones entre los programas y los objetivos del PE. Allí se puede encontrar información sobre el costo global de cada programa. Las relaciones, sin embargo, no están cuantificadas, de modo que resulta imposible obtener datos sobre los costos de

alcanzar cada objetivo. *No es posible*, por tanto, *medir la eficiencia* con que se opera, ni siquiera a nivel global.

### III. COMPARACIONES ENTRE LAS TRES EXPERIENCIAS.

Apoyo político. Es esta una de las condiciones fundamentales para el éxito en el cambio hacia una cultura de la evaluación.

En Argentina han existido importantes dosis de fuerte apoyo político, pero con una duración muy limitada y frecuencia errática (Marcos Makón respecto de las tareas de implementación de la Ley de Administración Financiera en la Secretaría de Hacienda, Juan Llach respecto de la ley de inversión pública, el Vicepresidente Álvarez con la creación de la Secretaría de Modernización del Estado). Esa escasa duración resultó fatal para una tarea a la que la experiencia internacional asigna una duración mínima de una década.

En Australia el proceso de cambio contó con el apoyo sostenido a través del tiempo del poderoso Departamento de Finanzas. Ese apoyo significó, entre otras cosas, aportes financieros importantes para obtener insumos indispensables. También el Gabinete apoyó.

El ex-Vicepresidente Al Gore dio todo su apoyo a la iniciativa para la reinversión del estado en los EEUU de NA. Sin embargo, ese apoyo no logró que los avances fueran notables. Será interesante analizar la evolución de la experiencia a partir del reciente cambio de gobierno.

Contabilidad de costos. Como se vio antes, la existencia de una contabilidad de costos resulta requisito básico para el cálculo de la eficiencia y eficacia. Es una asignatura pendiente tanto en Argentina como en los EEUU de NA. Formalmente pareciera serlo también en Australia, pero la información que provee este país sobre eficiencia revelaría que tienen alguna forma de calcular costos.

Identificación de misión, objetivos y metas. Nuevamente son Argentina y los EEUU de NA quienes presentan mayores deficiencias. En ambos países los funcionarios de los organismos alegan que les resulta difícil identificar los objetivos y las metas. Otros funcionarios sostienen que lo que ellos producen no es medible, y rechazan, por considerarlas impracticables, las sugerencias de esforzarse por encontrar indicadores de desempeño indirectos.

Factores exógenos. La presencia de factores externos al organismo o ministerio constituye un verdadero problema en todos los países, e inclusive en el sector privado. En este último se lo define como “tratamiento del riesgo” y existen varias propuestas para que el mismo pueda ser tomado en consideración. Sin embargo, en muchos casos, lo que los funcionarios denuncian como factores exógenos no son sino objetivos que tienen que ser logrados por el mismo sector público. Sólo que a menudo es otro organismo el responsable. Por ejemplo, el desempleo es un factor exógeno para los organismos de seguridad, pero un objetivo para los responsables de la política laboral. En aquellos países como la Argentina, donde la estabilidad institucional es menor, el peso de estos factores exógenos es mayor.

Disponibilidad de personal capacitado. En Argentina la tarea de evaluación se ha radicado en los organismos centrales, la DEP y la DNIP, y no en los de gasto. Esto constituye de por sí un obstáculo, dada la envergadura que tendría esa tarea si se realizase plenamente. Tanto la DEP como la DNIP cuentan con algún personal capacitado, pero no suficiente como para realizar la tarea plena. Metodológicamente, además, es conveniente que la primera evaluación la realicen los organismos del gasto, o sea, las agencias.

En Australia la tarea es compartida entre el Centro y los organismos. Existen reclamos para que el Centro, como contrapartida a la mayor descentralización hacia los organismos y mayor flexibilidad gerencial, fortalezca el monitoreo y la coordinación.

En los EEUU de NA las evaluaciones las realizan las agencias. Del análisis realizado por la GAO surge que aquellas que contaban con más recursos humanos capacitados, y con experiencia previa en evaluación de resultados, tuvieron menos problemas.

Resultados vs. Productos. En los EEUU de NA denuncian como problema no haber conseguido especificar las metas en términos de resultados sino sólo de productos. Esto se debería a que aquellos dependen, más que estos, de factores exógenos.

Otro motivo es que los productos se obtienen en el corto plazo, mientras que los resultados tardan más en producirse. Por ejemplo, cada año una camada de alumnos egresa de su grado, pero obtener un egresado del ciclo total demora varios años, y detectar si ese egresado logró entrar al nivel educativo siguiente, o ingresar al mercado laboral, demora aún más. Esta segunda razón parece tener mucho peso en los tres países.

Federalismo fiscal. En Argentina no se ha avanzado hacia convenios federales para la evaluación del gasto público. Ni siquiera hacia una evaluación conjunta cuando se trata de gastos que realizan las provincias con dinero provisto por la Nación (transferencias).

En Australia el debate se ha centrado más bien en el tema del nivel óptimo de descentralización dentro del sector público nacional.

En los EEUU de NA aún no se ha resuelto el problema de si cada agencia debe medir su propio desempeño, o de si se debe lograr consistencia entre los planes estratégicos y anuales de la Nación y los de las jurisdicciones subnacionales, en los casos en que ambas jurisdicciones intervienen en la provisión de un mismo servicio.

Dimensiones temporal y espacial. En Argentina la dimensión temporal no fue tomada en cuenta aún. Respecto de la espacial, existe información sobre la distribución geográfica del gasto nacional directo. La mayor parte del mismo se realiza en la Ciudad de Buenos Aires. Respecto del gasto nacional indirecto<sup>26</sup>, el mismo fue excluido expresamente de las mediciones de resultados.

En los EEUU de NA se manifiesta preocupación por aquellos objetivos cuya obtención puede demandar más de un periodo presupuestario. La relación entre beneficios y costos sólo puede ser analizada en un horizonte plurianual. En cuanto a la dimensión espacial, se toman en cuenta las diferencias que pueden existir entre localidades.

Multiplicidad de objetivos. En el presupuesto argentino es habitual que cada uno de los programas se proponga varios objetivos, a veces muy diferentes entre sí. Los funcionarios de la SH son conscientes de que se necesita revisar la apertura programática y, probablemente, aumentar la cantidad de programas. Esto no evitará la necesidad de implementar contabilidades de costos para cada actividad conectada con un objetivo. No parece aconsejable multiplicar la cantidad de programas hasta que cada uno tenga un solo objetivo.

En Australia y los EEUU de NA el problema es diferente porque sus presupuestos no son por programas. Sin embargo, cada departamento tiene varios programas, y cada uno de ellos tiene más de un objetivo, de modo que el problema de la multiplicidad de objetivos también se presenta en esos países.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El análisis de la experiencia realizada en los tres países estudiados sugiere que los esfuerzos aislados y esporádicos (Argentina) no permiten lograr resultados satisfactorios. La persistencia y contar con un buen padrino (Australia) serían condiciones necesarias y suficientes para el éxito. Un buen padrino no siempre es quien está más arriba en la jerarquía, sino quien tiene buen acceso a los organismos involucrados (EEUU de NA).

La existencia de un marco institucional medianamente aceptable (Argentina y EEUU de NA) es otro factor favorable. En cambio no lo es la dispersión de las funciones docentes y de control entre varios organismos (Argentina)

La estabilidad de los funcionarios encargados de implantar el cambio cultural y el apoyo político con que cuentan resultan condiciones necesarias para avanzar en el cambio cultural (Australia y EEUU de NA).

Todas las experiencias muestran la importancia de contar con personal capacitado en evaluación, en la mayoría de los organismos del sector público nacional. Esto reclama la realización de un importante esfuerzo de capacitación, como tarea previa o simultánea a la implantación de la evaluación y el gerenciamiento por resultados en cada organismo.

El cambio hacia una cultura de la evaluación es un proceso que, en el mejor de los casos, toma una década. Se trata de una política de largo plazo. J. M. Keynes sostenía que en el largo plazo todos estaremos muertos pero, con el corrimiento en la esperanza de vida, posiblemente no lo estemos. En ese caso lamentaremos no habernos ocupado hoy de impulsar este cambio.

#### ANEXO I

General Accounting Office (1999), *Gerenciamiento para resultados. Oportunidades para mejoras continuas en los planes de desempeño de los organismos*<sup>27, 28</sup>, Washington, D.C., pp.213.

La ley de desempeño y resultados gubernamentales (LDRG), dictada en 1993, establece que los organismos deben producir programas anuales de desempeño (PAD)<sup>29</sup> para cada programa y actividad principal, las medidas para medir el desempeño, las estrategias y recursos para lograr las metas, y los procedimientos para verificar y validar la información sobre desempeño.

Esto no basta para mejorar el desempeño, sino que es necesario un cambio cultural que haga que lograr resultados sea el motor para la realización de operaciones corrientes, y que los tomadores de decisiones usen esos planes y el proceso gerencial subyacente para informar sus decisiones.

Este informe se basa en datos sobre 24 organismos y busca determinar

- Ideas claras del desempeño buscado.
- Discusión de estrategias y recursos.
- Credibilidad de la información sobre desempeño

De los 24 organismos, 4 tenían ideas claras, 14 ideas generales y 6 ideas limitadas. Se encontró que sólo uno pudo especificar bien sus estrategias y recursos, 19 lo hizo en forma general y 4 en forma limitada. Ninguno tuvo confianza en la credibilidad de la información, 4 tuvieron una confianza general y para los 20 restantes fue limitada.

En segundo lugar busca determinar la calidad de los PAD 2000 en comparación con los de 1999. Se puede concluir que ha habido una moderada mejora y que la información y las proyecciones son mejores.

Las principales fortalezas que el equipo de la GAO determinó fueron,

- Uso de metas orientadas a resultados y cuantificables, en la determinación del desempeño.
- Uso de datos de base y tendenciales para identificar el desempeño histórico.
- Discusión frecuente de las estrategias programáticas en relación con el logro de metas de desempeño.

Por otro lado las debilidades más importantes encontradas fueron,

- Falta de consistencia en la atención a los desafíos gerenciales y riesgos programáticos críticos para el logro de la misión.
- Necesidad de mayor atención a las áreas grises entre programas.
- Insuficiencias en la presentación del cómo se usarán los recursos humanos y gerenciales, y las estrategias, para lograr los resultados.
- Confianza limitada en la credibilidad de los datos de desempeño.

## ANEXO II

**GLOSARIO:** Interpretación que se da en el presente trabajo a términos de uso común, respecto de los cuales existen discrepancias entre diversos tratadistas en cuanto a su correcto significado.

**Desempeño:** en el sector público se entiende por tal la acción, actividad o tarea que resulta en la provisión de un bien o servicio. Por lo tanto, un programa que se desempeña bien es aquel que provee bienes o servicios en forma eficiente, eficaz y efectiva.

**Efectividad:** es la relación entre el producto obtenido, o el grado de satisfacción alcanzado, y los valores programados. En términos presupuestarios es la relación entre lo ejecutado y lo presupuestado.

**Eficacia:** es la relación entre grado de satisfacción de una o varias necesidades, y la cantidad de productos necesarios para satisfacerla. Cuando mayor sea el grado de satisfacción, dada una cantidad de productos utilizados, mayor será la eficacia.

**Eficiencia:** es la relación entre beneficios y costos, entre productos e insumos. Es tanto mayor cuando más producto se logra con una cierta cantidad de insumos, o cuando menos insumos hacen falta para obtener una cierta cantidad de producto.

**Estrategia:** es el conjunto de acciones, actividades y tareas, que comprenden la elección del o los objetivos; el diagnóstico de la situación presente; el diseño de un modelo que conecte las acciones posibles, a través del comportamiento del sistema, a los objetivos; la elección y implementación de las acciones (desarrollo); y el monitoreo y evaluación del desempeño. Esa evaluación dará origen, a su vez, a correcciones en los objetivos, a un nuevo diagnóstico, a modificaciones en el modelo y en las acciones, a nuevas evaluaciones, y así sucesivamente en un proceso de *tatōnement*, o aproximaciones sucesivas.

Meta: en el proceso presupuestario argentino significa cualquier tipo de indicador físico, su-puestamente de producto o producción.

Misión: Indica el problema que se supone debe resolver el organismo o programa, los servi-cios que debe proveer, y la población a beneficiar.

Producto: Son las unidades físicas (bienes o servicios) que surgen como consecuencia de un proceso productivo. La relación entre valor del producto y costo de los insumos es la efi-ciencia del programa.

Programa: Es el conjunto de acciones, actividades y tareas que, juntas, constituyen un pro-ceso de producción de bienes o servicios, con el fin de satisfacer necesidades experimen-tadas por una población determinada. Puede o no incluir uno o más proyectos de inversión pública. Contribuye al logro de un objetivo de la política pública. Los productos pueden ser terminales, cuando satisfacen directamente la necesidad, o indirectos, cuando concurren como insumos en otros procesos productivos (programas). Por ejemplo, un programa de evaluación de la calidad educativa no aporta un producto terminal sino uno intermedio, con-tribuyendo que otros programas satisfagan la necesidad de educación que experimenta la población.

Proyecto de inversión pública: Es toda propuesta de incremento en la capacidad de produc-ción de bienes o servicios. Surge como respuesta a una necesidad experimentada por una determinada población. Incluye no sólo las obras de infraestructura y otras formas de capital físico, sino también los programas de gasto social destinados a la construcción de capital humano.

Resultado: Es el avance hacia el objetivo deseado. Constituye el efecto que el uso o con-sumo del producto tiene en la satisfacción de la necesidad identificada como problema a resolver por el programa. La relación entre resultado y producto es la eficacia del programa.

## BIBLIOGRAFÍA.

- Bemelmans-Videc M-L, Rist R.C. and Vedung E. (eds.), 1998, *Carrots, sticks and ser-mons. Policy instruments & their evaluation*, Transaction, New Brunswick and London.
- General Accounting Office, 1999a, *Performance Budgeting: initial experiences under the Results Act in linking plans with budgets*, (Presupuestación del desempeño: experiencias iniciales en relacionar planes con presupuestos, dentro de la Ley de Resultados), GAO/AIMD/GGD-99-67, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_, 1999b, *Agency performance plans: examples of practices that can impro-ve usefulness to decision-makers* (Planes de desempeño de los organismos: ejemplos de prácticas que pueden ser útiles para quienes toman decisiones), - GGD/AIMD-99-69. Es un antecedente del GGD/AIMD-99-215, Washington, D.C. Utiliza los planes de de-sempaño de los organismos para extraer enseñanzas.
- \_\_\_\_\_, 1999c, *Managing for results: opportunities for continued improvements in agencies' performance plans* (Gerenciamiento por resultados: oportunidades para mejo-ramiento continuo en los planes de desempeño de los organismos) - GGD/AIMD-99-215, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_, 1999d, *Performance budgeting: initial agency experiences provide a foundation to assess future directions* (Presupuestación del desempeño: las experiencias iniciales de los organismos proporcionan una base para evaluar directivas para el futu-ro), T-AIMD-99-216, Washington, D.C. Declaraciones ante el Congreso.
- Gray A., Jenkins B. and Segsworth R., (eds.), 1993, *Budgeting, auditing and evaluation*, Transaction, New Brunswick and London.
- Leeuw F. Rist R.C. and Sonnichsen R. (eds.), 1994, *Can governments learn?*, Transac-tion, New Brunswick and London.

- Llosas H.P., 1999a, "Increasing international mobility of factors of production: impact on fiscal policy", *Annals of the XXth Annual Congress of the International Economic Association*, Buenos Aires.
- Llosas H.P., 1999b, "La evaluación en el proceso presupuestario: desarrollos recientes con aplicación a la Argentina", *Jornadas de Finanzas Públicas*, Córdoba.
- Llosas H.P., 2000, "El proceso de 'reinvención del estado' en los Estados Unidos de Norteamérica. Luces y sombras, de las que la Argentina puede extraer enseñanzas", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Córdoba.
- Mackay K. (ed.), 1998, *Public sector performance - The critical role of evaluation*, The World Bank, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_, 1998b, "The development of Australia's evaluation system", in Mackay K. (ed.), *op.cit.*
- Office of Management and Budget, 2000, *Annual Performance Plan FY2001*.
- \_\_\_\_\_, 1998, *Circular no. A-11, Preparation and submission of strategic plans and annual performance plans*, (*Circular sobre preparación y presentación de planes estratégicos y planes anuales de desempeño*), Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_, 1996, *Memoranda 96-18, Performance measurement program pilots for 1995 (Programas piloto de medición de desempeño para 1995)*, Washington, D.C.
- Oficina Nacional de Presupuesto (1999), *Indicadores relevantes de la Administración Pública Nacional*, Buenos Aires, diciembre.
- Shand D., 1996, *Performance standards and measuring performance*, OECD, Paris.
- Oficina Nacional de Presupuesto (1999), *Indicadores relevantes de la Administración Pública Nacional*, Buenos Aires, diciembre.
- Shand D., 1996, *Performance standards and measuring performance*, OECD, Paris.
- \_\_\_\_\_, 1998, "Evaluation capacity and the public sector", en Mackay (ed.), *op.cit.*
- Vedung E. (1997), *Public policy and program evaluation*, Transaction, New Brunswick and London.
- Zapico-Goñi, E. (1997), "Performance monitoring for budget management: a new role of the budget centre", en Mayne J. y Zapico-Goñi E. (eds.), *Monitoring performance in the public sector*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, capítulo 3.
- \_\_\_\_\_, (1998), *Presupuesto por programas y adaptación del estilo de gestión del gasto público: dos pilares para la reforma presupuestaria*, Buenos Aires, pendiente de publicación por la Secretaría de Programación Económica y Regional.

---

\* Profesor Titular Ordinario, Universidad Nacional de La Plata y Universidad Católica Argentina. Esta presentación tiene por objeto recoger comentarios y sugerencias que permitan mejorar la tarea emprendida. En ningún caso debe interpretarse que refleja la opinión de los diversos organismos a los que el autor está o estuvo vinculado. Correo electrónico [herllo@mindef.gov.ar](mailto:herllo@mindef.gov.ar)

#### NOTAS.

<sup>1</sup> La creciente globalización expone a los sistemas productivos nacionales a la competitividad extranjera. Los impuestos constituyen un ingrediente principal en el así llamado “costo país”. Ese costo país afecta la competitividad internacional de la producción local. Para ser más competitivos los países necesitan bajar la presión fiscal, y lograr que el gasto público contribuya a bajar los costos de producción.

<sup>2</sup> En el Glosario del Anexo se encontrarán las definiciones de cada uno de estos términos que se emplean en este trabajo. Debido a que, como en toda ciencia nueva existen diversas interpretaciones para los mismos términos, se consideró necesario especificar claramente cuáles son las que utilizamos aquí.

<sup>3</sup> Antes, Secretaría de Programación Económica.

<sup>4</sup> ONP, (1999), *Indicadores relevantes de la Administración Pública Nacional*, Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto, Buenos Aires.

<sup>5</sup> Ver en Anexo I, información sobre el accionar del equivalente a la AGN en los EEUU de NA.

<sup>6</sup> Este último grupo de trabajo pasó luego a la JGM.

<sup>7</sup> Equivale a nuestra SH.

<sup>8</sup> De hecho están en Internet.

<sup>9</sup> Según la tasa \$A1 = u\$s 0.76, implícita en la p.49 de Mackay (1998b).

<sup>10</sup> Eficiencia, Eficacia y Economía (ver Zapico-Goñi, 1997).

<sup>11</sup> Arreglos similares existen en Nueva Zelanda, Canadá y el Reino Unido.

<sup>12</sup> El término “federal” en ese país corresponde a lo que en Argentina llamamos “nacional”. Se sugiere al lector argentino que cuando lee federal lo traduzca mentalmente en nacional.

<sup>13</sup> El presupuesto por programas y el presupuesto base cero, fundamentalmente.



---

<sup>14</sup> Ver Llosas H.P.(2000), "La reinención del Estado en los Estados Unidos de Norteamérica. Luces y sombras de las que la Argentina puede extraer enseñanzas", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Córdoba.

<sup>15</sup> Aún en esos casos es posible asignar beneficios y costos a cada producto.

<sup>16</sup> Para esto sería necesario reformar asimismo algunas de las normas contenidas en el instructivo emitido por la Subsecretaría de Presupuesto, *El sistema presupuestario público en la Argentina*, (no hay fecha ni lugar de publicación).

<sup>17</sup> Cf. Zapico-Goñi (1997).

<sup>18</sup> Nueva Zelanda constituye una honrosa excepción. El FMI ha encarado una campaña para conseguir que el resto de los países la imite.

<sup>19</sup> En este caso Suecia ha sido otra excepción. Aunque la experiencia ha sido discontinuada. Algunos organismos, en cada país, llevan contabilidades de costos, o similares, para fines internos.

<sup>20</sup> El destacado es de este autor.

<sup>21</sup> Los programas FOSIP del Ministerio de Economía, y Provincias I y II del Ministerio del Interior han financiado numerosos cursos.

<sup>22</sup> O acuerdos programa, según nuestra terminología

<sup>23</sup> Para ver el análisis detallado de esos documentos el lector es referido a Llosas 2000.

<sup>24</sup> Para mayores detalles ver Anexo II.

<sup>25</sup> GAO, 1997.

<sup>26</sup> Transferencias desde la Nación hacia las jurisdicciones subnacionales y el sector privado.

<sup>27</sup> Resumen del informe preparado por la GAO, documento GAO/GGD/AIMD-99-215, de julio de 1999.

<sup>28</sup> Organismo es el equivalente, en el léxico presupuestario argentino, a "agency", o agencia, en el de los EEUU de NA.

## RESUMEN

El análisis de la experiencia realizada en Argentina, Australia y los EEUU de NA sugiere que los esfuerzos para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, si son aislados y esporádicos (Argentina) no permiten lograr resultados satisfactorios. La persistencia, y contar con un buen padrino (Australia), serían condiciones necesarias y suficientes para el éxito. La estabilidad de los funcionarios encargados de implantar el cambio cultural, y contar con personal capacitado, resultan requisitos deseables (Australia y EE.UU. de NA). El cambio hacia una cultura de la evaluación es un proceso que, en el mejor de los casos, toma una década.

## SUMMARY

The study of the experience in Argentina, Australia and the USA suggests that the efforts to improve efficiency and efficacy in public expenditure fail when they are isolated and irregular (Argentina). Persistence, and having a strong godfather (Australia), would be necessary and sufficient conditions for success. The stability of those civil servants entrusted with the change towards an evaluation culture, and the availability of trained personnel, would be additional requisites (Australia and the USA). The cultural change would demand no less than a decade, at best.

---