

MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS EN EL SECTOR PÚBLICO: LOS TÉRMINOS DEL DEBATE^{*}

Silvia Regina Pacheco^{}**

INTRODUCCIÓN

DOS ORIENTACIONES DISTINTAS

POLÉMICAS Y PROBLEMAS FRECUENTES

**"ENFERMEDADES" DE LA MEDICIÓN DE LOS
RESULTADOS EN EL SECTOR PÚBLICO**

LECCIONES APRENDIDAS

Bibliografía

* El presente trabajo se publica en la Biblioteca Virtual TOP con autorización de la autora.

* Profesora de FGV-EAESP Escuela de Administración de Empresas de Sao Paulo, la Fundación Getulio Vargas y coordinadora de la Maestría Profesional en Gestión y Políticas Públicas. Fue presidente de ENAP Escuela Nacional de Administración Pública entre 1995 y 2002. Contacto: regina.pacheco@fgv.br

MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS EN EL SECTOR PÚBLICO: LOS TÉRMINOS DEL DEBATE

Silvia Regina Pacheco

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es contribuir al debate sobre la medición sistemática del rendimiento en el sector público. El tema es controvertido y su aplicación en los dos últimos decenios ha sido objeto de numerosos artículos y estudios.

Para algunos autores, la medición del desempeño en el sector público ha contribuido a la consecución de múltiples objetivos, incluida la transparencia de los costes y los resultados, la mejora de la calidad de los servicios, la motivación de los empleados, uno de los pilares más importantes de nuevo gobierno en torno al miembro de la red (Goldsmith y Eggers, 2006; Behn, 1995). Para sus críticos, sin embargo, se trata de una indebida aplicación de instrumentos desarrollados para la empresa privada, lo que crea graves distorsiones cuando se aplica al sector público (Dunleavy y Hood, 1994; Hood, 2007).

A pesar de estas polémicas, las experiencias de contractualización al interior de las organizaciones y la consecuente medición del desempeño de los resultados se ha ampliado tanto en otros países como Brasil. Los gobiernos enfrentan las dificultades inherentes a esta nueva forma de gestión tratando de perfeccionar el diseño de metas e indicadores de la gestión y los resultados. La medición del desempeño es indispensable si se trata de llevar para llevar adelante este tipo de cambios. Es el pilar de apoyo de las innovaciones para mejorar el desempeño de las organizaciones públicas según una investigación comparada en siete países: las prácticas de contractualización por resultados y el presupuesto según productos, combinados con una contabilidad con enfoque gerencial (Jann y Reichard, 2002)¹

Medir los resultados es una herramienta que forma parte de un amplio conjunto de cambios, entre los que se incluyen la revisión de la macro-estructura del Estado y la creación de *arm's lenght organizations* (agencias y organizaciones públicas no estatales), la definición previa de los resultados que deben alcanzarse, el establecimiento de condiciones de cierta flexibilidad a la organización que está comprometida con los resultados, el reconocimiento del papel de gestor público que se concede más autonomía y responsabilidad por los resultados asumidos, por lo que estos cambios van acompañados de una nueva distribución de responsabilidades, o *accountability* por resultados.

Tales innovaciones requieren del uso de la planificación estratégica, con el fin de los objetivos y resultados sean establecidos con la necesaria claridad, las nuevas formas de control deben ser desarrolladas menos sobre el control formal de los procedimientos y más orientadas a la comparación de los resultados obtenidos por otras organizaciones similares, o simplemente una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos a través del propio control de los resultados logrados. Esta es también la base para el desarrollo de nuevas formas de relaciones entre las entidades públicas y con contrapartes ("socios estratégicos") públicos, públicos no estatales o privadas.

DOS ORIENTACIONES DISTINTAS:

A pesar de que parte de la literatura sobre gestión pública por resultados se orienta hacia la única visión de que la gestión privada es superior y propone de transferir sus métodos al sector público, hay autores que se identifican al menos dos puntos de vista diferentes como fuente de inspiración de los cambios en marcha.

Kettl (1997) presenta estas dos corrientes en los debates según dos lemas diferentes: en primer lugar, el que reza "*make managers manage*" (hacer que los gerentes que gerencien), referido a los países que han creado incentivos para influir en el comportamiento de los gestores, el otro, "*let managers manage*" (dejar que los gerentes gerencien), expresando la opinión de que existen numerosas barreras que deben eliminarse, normas, procedimientos y estructuras rígidas que impiden que al administrador público su tarea. En el primer caso, la

¹ Los países estudiados tienen diferentes historias administrativas y contextos políticos: Dinamarca, EE.UU., Países Bajos, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia y Suiza. La tercera innovación identificadas por la búsqueda se refiere a los cambios en las relaciones laborales, la reducción de las diferencias entre los contratos de trabajo en los sectores público y privado e introduciendo flexibilidad en la gestión de personas.

contractualización de resultados representa una nueva forma de control, y es acompañada por el establecimiento de sanciones positivas y negativas. El país que más avanzó en este enfoque es Nueva Zelanda, con su primera generación de reformas. En el segundo caso, los acuerdos por resultados es visto como un instrumento de coordinación, ajuste y aprendizaje organizacional y de experimentación pero no de control: es una apuesta a la mejora en el desempeño; tal ha sido la orientación predominante en las reformas en Australia y Suecia.

De manera semejante, Jann y Reichard (2002) también se refieren a dos distintos orientaciones al examinar los sistemas de contractualización por resultados. Estos autores identificaron dos grupos: uno, el de los defensores de la eficiencia (minimizadores de costos), y otro, el de los buscadores de mejoras en el desempeño del sector público (maximizadores de resultados). El primer grupo privilegia los mecanismos del tipo premios y castigos según los resultados obtenidos; para el segundo, el fin es el aprendizaje basado en relaciones de confianza como una forma de lograr mejores resultados. Los autores identifican la "elección racional" y la teoría de la agencia como bases conceptuales del primer grupo, al adoptar el contrato como los resultados de un nuevo instrumento de control para abordar el problema de comportamiento de maximización del interés propio; la segunda vertiente hace hincapié en el comportamiento cívico de los agentes públicos, como sustento a la lógica del aprendizaje mutuo.

Trosa (2001) también destaca diferentes opiniones sobre la medición de los resultados y su utilización por los distintos países y gobiernos. Sus análisis son similares a los ya mencionados; en el caso de la utilización exhaustiva de la contractualización de los resultados como nueva forma de forma de control, la autora ve el riesgo de un nuevo tipo de formalismo y de rigidez. Después de haber acompañado experiencias en varios países, Trosa llega a la conclusión de que los resultados son mejores cuando los objetivos son objeto de negociación (y no impuestas de manera unilateral) y cuando son otorgados ciertos grados de flexibilidad como contrapartida de las metas a lograr.

Las orientaciones sobre este tema son tan distintas que llevaron a algunos autores a afirmar que hay una manera de medir el desempeño "a la nórdica"². Para ellos, la perspectiva nórdica se diferencia de la anglosajona, que asocia el rendimiento individual a los incentivos financieros en lugar del aprendizaje de valores:

"Given the egalitarian values, many Scandinavians may well be puzzled by the importance imputed to individual financial incentives in the Anglo-American culture. Organisational learning ... may better suit the Nordic approach. Naturally, in the Nordic countries too, individuals are assessed and rewarded for their contribution to organisational effectiveness, viability and so on, but probably not as extensively, and certainly not as taken-for-granted in such a manner as seems to prevail in some Anglo-American cultures..." (Johnsen, Norreklit e Vakkuri, 2006, p.208).

Distinguir entre estos dos grupos de inspiración puede ayudar a clarificar el debate en Brasil, donde muchos críticos se refieren sólo a las experiencias más conocidas de los países anglosajones, que promueven la asignación de premios y castigos en el plano individual. Por ello es también interesante que los formuladores de las políticas de gestión conozcan las experiencias de los países nórdicos y puedan elegir un modelo u otro, a sabiendas de las consecuencias de las cuestiones implícitas en ambos.

POLÉMICAS Y PROBLEMAS FRECUENTES

A pesar de que muchos autores han insistido en la importancia de la gestión por resultados para mejorar el rendimiento del sector público, también señalan polémicas y problemas frecuentes asociados a esta nueva forma de gestión. Estos problemas no son justificación para el abandono del modelo sino que, por el contrario, han dado lugar a un mayor fundamento, buscando vías para corregir y superar los obstáculos identificados.

² un número especial de rendición de cuentas y gestión financiera, se dedicó a la cuestión [22 (3), 2006], presentado por Johnsen, Norreklit y Vakkuri (2006), que explica y defiende "la perspectiva de los países nórdicos en la medición del desempeño del sector público".

Parte de los problemas relacionados con la medición de los resultados se puede atribuir a la adopción prematura o bien aislada de esta herramienta, de modo no articulado del conjunto de cambios que constituyen elementos de una reforma más amplia de la organización y del funcionamiento del Estado. Por lo tanto, son grandes las posibilidades de fracaso cuando la medición de los resultados se adopta cuando las restantes innovaciones en la gestión no se hallan presentes. El gran riesgo es que la medición se convierte en un fin en sí mismo, disociado del objetivo superior de la mejorar del servicio público al ciudadano (Behn, 1995). Además de esto -la adopción parcial e aislada de la medición del desempeño en cuanto a los resultados-, es posible resumir la polémica en torno a la medición de los resultados en tres grupos de temas: la discusión en torno a qué medir -los productos (*outputs*) o los resultados efectos e impactos (*outcomes*)-; la adopción de sanciones positivas y negativas, y la vinculación de alguna parte de la remuneración al grado de rendimiento individual.

En un artículo anterior sistematizamos el debate sobre qué medir -*outputs* o *outcomes*- (Pacheco, 2006). La defensa de la medición de los resultados e impactos (*outcomes*) como contribución efectiva a la solución de problemas ha llevado a algunos analistas, tanto en Brasil como en otros países, a criticar a la mayor parte de las experiencias actuales, ya que la mayoría de ellas comenzaron por medición de la prestación de determinados servicios previamente especificado (*outputs*). Sin embargo, hay autores que consideran que este debate es inocuo. Para ellos, ambas opciones tienen ventajas y desventajas. En la medición de los impactos es difícil establecer la relación de causalidad entre las acciones emprendidas y los resultados observados. En efecto, suele resultar difícil aislar, entre las muchas variables que afectan la situación, los directamente relacionados con los servicios prestados por una organización pública. A veces, las acciones requieren de mucho tiempo antes de que sus efectos sean observables. El efecto deseado puede, por ejemplo, depender de cambios sustanciales en el comportamiento de los ciudadanos. Por otra parte, la medición de productos puede dar lugar a una excesiva atención en el corto plazo.

Para Trosa (2001), ambas formas de contractualización son importantes y responden a dos preguntas diferentes. La medición de los productos permite conocer lo que realmente se producen con los fondos públicos, mientras que la evaluación de los resultados e impactos informa acerca de la eficacia y la utilidad de lo que se produce. Según el autor, la respuesta a este debate debe ser pragmática: los gobiernos deberían empezar por los productos -medida que es más fácil-, y avanzar hacia la evaluación de los *outcomes* a través de la construcción de la cadena lógica que relaciona las acciones con los productos y éstos, a su vez, con los objetivos y los resultados intermedios finales a que se refieren.

Behn (2004) aboga firmemente por la medición de resultados, entre otras razones porque se trata de un poderoso instrumento para ser utilizado por los directivos públicos para motivar a los gestores a su cargo. Para este autor la función de los directivos es motivar, mientras que el de controlar corresponde a otros, como los economistas. Otra ventaja de la adopción de la medición de los productos es que permite fijar claramente las metas perseguidas; el autor subraya que cabe a la actividad de evaluación de los programas el establecer los vínculos entre los impactos y los productos o servicios que se prestarán, de manera los vínculos lógicos entre estos siempre sean suficientemente explícitos.

Por lo tanto, no hay pruebas que demuestren la superioridad de la medición de los impactos sobre la medición de los productos. Las dudas sobre estas dos formas de medida no parecen tener mayor sentido, a la luz las lecciones aprendidas de la experiencia internacional. Los países en los que se contractualizó ampliamente lo responsabilización por resultados a través de lo propio en cuanto a los productos (*outputs*), como Nueva Zelanda, trataron de corregir los errores introduciendo una adecuada medición de los impactos; países a favor de la medición de los *outcomes*, como Australia, han dejado un amplio espacio a las organizaciones involucradas en cuanto a su compromiso con las acciones más directamente mensurables.

Por cierto, se observan variaciones entre uno y otro sector. En el campo de la gestión de la salud, por ejemplo, existen indicadores bastante claros de producción y de resultados intermedios, y la cadena lógica entre productos y efectos está más claramente establecida y aceptada. En materia de educación se han multiplicado las políticas en las que se establece la medición de los impactos a través de la evaluación externa del desempeño de los estudiantes.

En Brasil el sector de la salud parece más preparado para convivir con la medición que el de la educación, tal vez porque la propia lógica de remuneración de los servicios, a través de los procedimientos, ha abierto vías para la medición clara de los mismos. Según el testimonio de un gerente municipal, el foco centrado sobre los procedimientos era tan generalizado por el SUS que hoy impide avanzar hacia una visión de "línea de cuidados" o de los procedimientos no finalísticos, como la supervisión médica³. En Gran Bretaña, la política de medición de resultados en el sector de la salud se ha profundizado con la reciente aprobación de la medición de la satisfacción de los pacientes sobre la calidad de la atención médica recibida, ello con los efectos de la remuneración del médico.

Ya en el sector de educación en Brasil, la adopción de la evaluación externa de aprendizaje de los alumnos (impacto) ha provocado la reacción aguda de los sindicatos docentes (tal vez con la excepción del Estado de Minas Gerais⁴). La principal objeción de los dirigentes sindicales y los especialistas en pedagogía se refiere al respeto por la autonomía de docente, que se vería disminuida al fijársele metas de aprendizaje a ser alcanzadas por sus alumnos. Se alega también la imposibilidad de relacionar con certeza las acciones de los maestros y el rendimiento de sus alumnos, que estaría condicionado por muchos factores ajenos a las aulas, considerando por lo tanto imposible medir el impacto de la acción de los docentes –en la misma línea de lo dicho antes acerca de las dificultades antes para medir los resultados.

Médicos y profesores de la parte pública conforman el segmento denominado por Lipsky (1980) como *street level bureaucrats*, o "personal de punta", especializado, para quienes la ética de su profesión está por encima de su vínculo con el Estado, y que se resisten a ser presentado los controles externos. La adopción de medidas de evaluación de desempeño provoca sentimientos de pérdida de autonomía que tienden a generar reacciones contrarias a las perseguidas por las políticas. Sin embargo, parecen haber avances más importantes en el sector de la salud que en el de la educación.

Otra explicación de esta diferencia, además de la ya señalada, puede relacionarse con la situación de la gestión en esos sectores: el director del hospital se ha convertido en una figura destacada y respetada entre los profesionales de la salud, mientras que el director de la escuela pública no es visto análogamente como la autoridad legítimamente responsable de los resultados de la escuela que conduce y, por tanto, sin equivalente poder de dirección sobre los profesores que trabajan allí. Otra razón puede estar vinculada a la introducción de nuevas formas de organización en materia de salud –en efecto, la medición de los resultados fue implantada simultáneamente con la creación de hospitales con nuevo formato de organización social de la salud, mientras que las escuelas públicas permanecen siendo parte de la administración estatal directa, donde prevalece una ausencia casi total de autonomía de gestión.

En el sector de gestión de la cultura la medición de los resultados está apenas comenzando, también vinculado a la adopción de nuevos formatos de "organización social". En el estado de São Paulo, se adoptaron indicadores de producción bastante simplificados y homogéneos para instituciones de distinta naturaleza. De este modo, el rendimiento de los museos se mide en términos de número de días abiertos al público, el número de exposiciones, el número de visitantes, sin distinción entre un museo orientado al público en general y otro más especializado en una temática determinada. Un emprendimiento dedicado a la interacción cultural entre el arte y la tecnología no ha conseguido hacer valer el número de visitas a su sitio web como un indicador de acceso al público, puesto que la Secretaría de Estado de Cultura sólo toma en cuenta las visitas físicas a su local.

El debate sobre qué y cómo a medir no habría llegado aun a la prensa, a no ser por los conflictos entre los líderes de los sindicatos docentes y la Secretaría de Educación. Así pues, la controversia se limita a los especialistas y afectados por la medida, sin que el público o los beneficiarios de los servicios públicos puedan involucrarse y presionar para el logro de avances.

³ Discurso del Subsecretario de Salud de Curitiba, GV Salud, de abril de 2009.

⁴ La mayor aceptación por parte de los docentes, puede tener parte de la explicación el hecho de que es una política gubernamental para todos los sectores, en otros casos, se trata de una política sectorial aislada.

En algunos casos, cuando los usuarios toman conciencia de que los sistemas de fijación de objetivos y metas, tienden a ejercer presión por sanciones en caso de no alcanzarse los logros previstos, lo que no siempre es el objetivo perseguido por el responsable de la medición de los resultados. El ex secretario de Modernización Administrativa del municipio de Santo André relató las dificultades que debió enfrentar junto con los representantes de los usuarios cuando se trató de adoptar la medición de resultados en unidades básicas de salud – querían el castigo a los funcionarios cada vez que un objetivo no se cumplía-; sin embargo, el objetivo de la política municipal adoptada era promover el aprendizaje acerca de cómo mejorar el servicio prestado, no aplicar sanciones en caso de dificultades con consecución de las metas⁵.

En la sección anterior, presentamos dos visiones diferentes sobre la cuestión de premios y castigos. Tales visiones se relacionan, además, con la cuestión de la remuneración variable. Así, los defensores de "la perspectiva nórdica" consideran que los problemas de la medición de los resultados aparecen cuando se vincula a las recompensas financieras:

"In fact, much of the perverse learning from performance measurement may be due to using performance measurement in close conjunction with organisational objectives and financial rewards. Performance measurement has a number of functions, including enhancing transparency, improving organisational learning and appraising performance. The more performance measurement is used compulsively for more of these functions, the more the performance measurement will be experienced as unfair" (Johnsen, Norreklit e Vakkuri, 2006, p.208).

La relación entre la medición del desempeño y las recompensas financieras está mucho menos difundida de lo que usualmente se cree: según una encuesta realizada por la OCDE entre sus países miembros⁶, apenas un 18% de ellos relacionan de algún modo el presupuesto con los resultados (Nueva Zelanda, Holanda ...), pocos tienen mecanismos formales de recompensas o castigos según resultados: el 41% no tienen ninguno, sólo el 11% (dos países) vinculan siempre los salarios con el logro de objetivos y el 26% sólo los vinculan esporádicamente⁷.

Otro estudio señala que el éxito de los sistemas de remuneración variable según el rendimiento depende de factores tales como la transparencia en la fijación de objetivos y metas, las normas por las que los empleados serán evaluados y las relaciones entre las medidas de rendimiento y la remuneración (Perry et al., 2009, p. 14).

Por lo tanto, medir el rendimiento no siempre se implica adoptar la remuneración variable en función del rendimiento. El tema es polémico y controvertido. Hay un número significativo de países que han adoptado la medición del desempeño y publican de los resultados obtenidos por el gobierno o sectores determinados, pero apenas una parte de estos países han dado a las recompensas financieras a los empleados y entre aquellos que lo hacen, muchos han adoptado los valores de impacto moderado sobre la remuneración con el fin de no causar desviaciones significativas en el comportamiento.

En otros casos, las consecuencias de la evaluación de desempeño se hacen sentir más. El presidente Obama, en su primer discurso sobre política de educación en los EE.UU., dijo que el pobre desempeño de los estudiantes en las evaluaciones externas de aprendizaje puede llevar al despido de los docentes –en consonancia y profundizando la política de su predecesor, denominada "No Child Left Behind" (NCLB), que introdujo metas de aprendizaje de los estudiantes en las escuelas públicas de todo el país.

En Brasil, uno de los problemas relacionados con la remuneración variable según el desempeño ha sido su adopción no articulada con otras medidas de reforma. En la administración federal, la variable de remuneración por el desempeño en general en el segundo gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, sin que hubieran avanzado simultáneamente otros esquemas de contractualización según resultados. En el gobierno Lula,

⁵ Marcio Bellisomi, conferencia, FGV-EAESP.

⁶ De los 30 países miembros de la OCDE, 27 respondieron a la encuesta.

⁷ OCDE / Banco Mundial Presupuesto Base de Datos de Prácticas y Procedimientos, 2003.

el aumento de los valores de la remuneración variable fueron significativos, pasando a representar a más del 50% de la remuneración total en muchos casos, para luego considerar todo aumento salarial como salario variable (transformado en "indemnización"). "enfermedades" de los resultados de la medición en el sector público

"ENFERMEDADES" DE LA MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Además de las frecuentes controversias en torno a la medición de los resultados, la literatura señala problemas inherentes a las formas de medir los resultados en el sector público. Así:

Por lo tanto, "a plethora of unintended, negative consequences are documented. Teachers are teaching the test; ambulances are waiting outside of the hospital to improve response times; waiting lists are reduced by creating waiting lists for waiting lists; follow up visits are cancelled; delayed trains are wrongly registered as broken and 'creative accounting' is abound ..." (Van Dooren, 2008).

Bouckaert y Balk (1991) sistematizaron un conjunto de problemas relativos a la medida del rendimiento en las organizaciones públicas, presentándolas como "enfermedades" y sus correspondientes "curas". Los autores identifican en dichas enfermedades tres aspectos diferentes: 1) obstáculos para medir el desempeño, 2) problemas con la percepción de las medidas, 3) los problemas relacionados con las propias medidas. En total, los autores proponen doce tipos de "enfermedades" relacionadas con la medición del rendimiento en el sector público.

Algunos ejemplos son la justificación para no medir incluye algunas dolencias tales como "la enfermedad del Dr. Pangloss"⁸; o la insistencia en no medir algo aduciendo que no existe: "enfermedad de la imposibilidad", según la cual es imposible medir; "enfermedad hipocondría", que cree que el sector público no debe presumir de algo que tenga resultados positivos.

Las "enfermedades" relativas a la percepción de los números y volúmenes son denominadas "la enfermedad de lo cóncavo / convexo", que provoca percepción aumentada o disminuida de lo que se mide; la enfermedad "hipertrofia / atrofia", en la cual el acto de medir estimula la producción de más o menos productos de lo que realmente se necesita, y la "enfermedad de Mandelbrot", que ignora el hecho de que el resultado de la medida depende de cómo se mide.

En cuanto a las propias medidas, el autor enumera los siguientes "enfermedades": "contaminación" (por la mezcla indiscriminada de diferentes elementos de lo que mide), "inflación" (uso innecesario de un gran número de medidas), "la enfermedad de los iluminados" o "top down" (cuando los administradores deciden solos qué y cómo medir y lo imponen al conjunto de la organización sin la suficiente comunicación, lo que lleva a la desmotivación del personal), "la enfermedad del corto plazo" o "espejismo" (cuando se mide algo distinto se cree estar midiendo), "enfermedad del desvío del comportamiento" (causada por las medidas que no contemplan los verdaderos objetivos de la organización y terminan promoviendo el comportamiento adverso).

Parte de estos problemas son también resaltados por otros autores. Goldsmith y Eggers (2006) se refieren a la competencia entre diferentes actores por ejecutar las tareas más fáciles a fin de mejorar sus medidas de rendimiento, o bien promover perjuicios en la calidad de los servicios cuando las medidas se centran en las economías, lo que puede conducir a reducciones de costos que afectan a la calidad. Estos autores también hacen referencia a la controversia sobre qué medir -insumos, productos o resultados e impactos-. Señalan también los problemas derivados de la falta de datos fiables sobre la situación inicial que se mida (cuando sub evaluaciones del punto de partida pueden llevar a establecer objetivos de logro muy fácil, lo que puede causar críticas de la prensa, por ejemplo).

Otros autores se refieren a la *cream skimming*, ("descremado"), es decir, la actitud de prestar los servicios más fáciles a los usuarios más fáciles de atender, de modo de obtener mejores indicadores de producción.

⁸ Con referencia a la obra de Voltaire, Cándido.

Jann y Reichard (2001) también informan de los ya citados problemas relacionados con metas poco ambiciosas y deficiencias en su seguimiento, entre otros problemas frecuentes.

LECCIONES APRENDIDAS

En buena parte de los problemas identificados en la literatura, se mezclan las dificultades de medición de los resultados en el sector público con la introducción de formas de contractualización por resultados (pilar de las reformas en curso). Sin embargo, muchos autores consideran ambas como avances irreversibles, que continuarán en las agendas de modernización del Estado de los próximos años (Lapsley, 2008).

Como buscamos señalar antes, señalar, las dificultades relativas a la medición de los resultados en el sector público son importantes, tanto en el Brasil y en las experiencias internacionales en curso. No nos referimos a actitudes orientadas a la manipulación de datos o falseamiento de resultados, sino más bien a las dificultades relacionadas con la naturaleza de las actividades realizadas por el Estado y el hecho de que estamos frente a una gran emprendimiento de reforma, en el cual la medición de los resultados es sólo uno de sus instrumentos cuyo aislamiento del conjunto es una distorsión que puede comprometer los resultados.

Los comportamientos adversos no derivan, como hemos visto, de las intenciones individuales, se pueden más bien explicar por la asimetría de información o de otros elementos de la teoría de juegos; pueden estar presentes en diferentes instituciones o tradiciones político-administrativas. No se derivan, por lo tanto, de prácticas clientelistas o desvíos de conducta. En la práctica, en Brasil, ninguna denuncia mayor fue asociada con las mediciones de rendimiento o resultados o las nuevas formas de organización en las que éstas se emplean (organizaciones sociales).

A pesar de las dificultades mencionadas, el sentido de las experiencias en curso es el de profundizar las reformas en la dirección de la gestión hacia los resultados. Esto implica enfrentar las dificultades de la medición de los desempeños y sus resultados, superando las justificaciones simplistas para no medir o las críticas superficiales que muestran estas iniciativas como "privatización del Estado", simplemente porque algunas de estas técnicas son aplicadas por las empresas privadas. Las adaptaciones y ajustes son, desde luego, necesarios, así como esfuerzos continuados de perfeccionamiento de las medidas y sus medidores, ya que hay pruebas suficientes para demostrar la contribución de la medición del desempeño para la mejora efectiva de los resultados obtenidos por el público -en especial en las áreas que prestan servicios, donde la medición de actividades y productos es más fácil que en aquellas en las que las políticas públicas se formulan.

Las contribuciones de la medición de los resultados a la transparencia son claramente notables. Por mayores que sean los problemas que tengan los indicadores, es siempre mejor contar de ellos que no tenerlos. La enmienda a la ley orgánica de la municipalidad de São Paulo (propuesta por iniciativa de un grupo de organizaciones de la sociedad civil), obliga a los alcaldes, a partir de 2008, a traducir sus promesas en una campaña en un plan con metas e indicadores de desempeño. El conjunto de 223 metas presentadas a la ciudad en el último día de marzo constituyó una base para el monitoreo de las acciones de gobierno por parte de la sociedad⁹. Pueden sobrevenir varias de las enfermedades mencionadas –“inflación”, “contaminación top down”, no haber metas de efectos e impactos, algunas ser demasiado genéricas, otras demasiado puntuales. Sin embargo, es mejor tenerlas y debatirlas en audiencias públicas en todas las regiones de la ciudad que no tenerlas.

Lo mismo puede decirse de los recientes avances en materia de previsión social. Tener los indicadores y las metas en el momento de la concesión de beneficios es una condición indispensable para llegar a tramitar la jubilación en treinta minutos. Puede haber “descremado” o pérdida de calidad si no hay otros indicadores relacionados con los tiempos de otorgamiento del beneficio. Pero una canasta de indicadores combinados puede ayudar a evitar la enfermedad del shifting disease o desplazamiento de los objetivos.

Otras experiencias en curso merecen atención por ser abarcativas y constituir elementos centrales de políticas públicas orientadas a la gestión: los casos de los municipios de Curitiba y Porto Alegre y el gobierno de Minas Gerais. Estos laboratorios están siendo monitoreados y de ellos surgen lecciones sobre cómo mejorar el desempeño del sector público,

⁹ Ver www.prefeitura.sp.gov.br/agenda2012

el trabajando y reworking las medidas de rendimiento, tanto de productos como de resultados, y ello de modo aislado sino como parte constitutiva de un conjunto de medidas para modernizar el Estado.

RESUMEN

La medición de los resultados es uno de los pilares de las reformas en curso en varios países en los últimos dos o tres décadas y es la base de otras innovaciones como la gestión bajo el modelo de agencia, el establecimiento de contratos por resultados, remuneración variable por rendimiento, las asociaciones entre el estado y el sector privado, la creación de redes y otros. Las polémicas en torno a la aplicación de este instrumento de gestión en el sector público son intensas, tanto entre los adeptos como entre los críticos y defensores. Este texto busca sistematizar los términos del debate sobre la medición del desempeño en el sector público, en la literatura internacional así como las principales opiniones sobre el tema en Brasil, con el fin de contribuir al avance del conocimiento sobre la cuestión.

BIBLIOGRAFÍA

- Behn, Robert D. (1995). "The Big Questions of Public Management". *Public Administration Review*, 55(4):313-24.
- Behn, Robert D. (2004). "Why Public Managers Must Measure Outputs". *Public Management Report*, vol.1, nº10, June.
- Dunleavy, Patrick, and Christopher Hood (1994). *From Old Public Administration to New Public Management*. *Public Money and Management* 14(3): 9-16.
- Goldsmith, Stephen e William Eggers (2006). *Governar em Rede. O novo formato do setor público*. Brasília: ENAP.
- Hood, Christopher. (2007). "Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles?" *Public Money and Management*, 27: 95-102.
- Jann, Werner e Christoph Reichard (2002). "Melhores práticas na modernização do Estado". *Revista do Serviço Público* 53(3):31-50.
- Johnsen, Age, Hanne Nørreklit e Jarmo Vakkuri (2006). "Introducing a Nordic Perspective on Public Sector Performance Measurement". *Financial Accountability and Management* 22(3):207-12.
- Kettl, Donald F. (1997). "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links". *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3): 446-62.
- Lapsley, Irvine (2008). "The NPM Agenda: Back to the Future". *Financial Accountability and Management* 24(1):77-96, February.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Pacheco, Regina Silvia (2006). "Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público". Texto apresentado ao XI Congresso Internacional del CLAD, Ciudad de Guatemala.
- Perry, James L. et alli (2009). "Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence". *Public Administration Review* 69(1):1-31, January-February.
- Trosa, Sylvie (2001). *Gestão pública por resultados. Quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP.
- Van Dooren, Wouter (2008). "Performance indicators: a wolf in sheep's clothing?"; mimeo