

Medición de desempeño: clave para una gestión eficiente

Norma Caplán-Cohen*

ARGUMENTA SOBRE LA IMPORTANCIA DE MEDIR EL DESEMPEÑO COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA UNA BUENA GESTIÓN, DIFERENCIANDO LA EVALUACIÓN DE LA MEDICIÓN Y EL MONITOREO, PUNTUALIZANDO LA NECESIDAD DE CONSTRUIR UN SISTEMA DE INDICADORES PARA CUMPLIR CON ESTOS REQUERIMIENTOS.

Los nuevos escenarios de los gobiernos

El desafío del siglo XXI para los gobiernos locales es una paradoja: por un lado, deben adaptarse a los procesos irreversibles de descentralización y, por otro, se deben recentralizar como eje de la vida y futuro de la comunidad. Ante la globalización y la rapidez de los cambios, que junto con el avance tecnológico naturalmente expulsa empleos, el municipio debe asumir funciones antes impensadas con recursos que no crecen con igual ritmo.

Todo ello presenta oportunidades de desarrollo, pero también enfrenta al municipio con una crisis

estructural de asumir más funciones con recursos cada vez más limitados. Esto obliga a enfocar la gestión desde un plano diferente al tradicional: si se considera al municipio como una gran empresa prestadora de un tipo de servicios diferente a los ofrecidos por el sector privado, se trata de servir a la comunidad garantizando el bienestar de sus miembros pero actuando con eficiencia y eficacia.

Ante los permanentes reclamos de los vecinos, e incluso ante la presión de los medios, por la deficiente prestación de servicios que, en muchos casos, no son legalmente de competencia municipal, surgen interrogantes tales como:

- ¿Cuán satisfactoriamente se prestan los servicios?
- ¿Por qué se quejan los vecinos?
- ¿Tienen razón los vecinos?

* Consultora del Centro de Estudios de Gestión Municipal. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

- ¿Los medios agigantan el problema?

Por otra parte, las demandas por más y mejores servicios, van unidas a la exigencia de transparencia y confiabilidad en el gobierno local. Para alcanzar estas expectativas es necesario saber con precisión en qué situación se encuentra la administración municipal en cuanto a las prestaciones. También se deberán adoptar métodos apropiados de gestión, a fin de optimizar la asignación de los escasos recursos y generar algunos adicionales.

El presupuesto como herramienta de gestión

El presupuesto es, y siempre ha sido, el reflejo implícito o explícito de lo que el gobierno planea hacer (en términos del proyecto), y de lo que efectivamente hace (en términos de la ejecución). En este sentido, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX las técnicas presupuestarias pasaron de reflejar las obligaciones legales en términos de gastos, a las responsabilidades en términos de objetivos y prioridades.

De algún modo, a lo largo de los últimos 50 años, se afianzó la planificación presupuestaria como instrumento de gestión. Así la clasificación económica de los gastos los ligó con las cuentas nacionales, y con su destino entre funcionamiento e inversión; la clasificación funcional puso el acento en relacio-

nar los bienes y servicios que se proveen a través del presupuesto con las finalidades que debe cumplir el gobierno; el presupuesto por programas y, más tarde, el presupuesto base cero implementaron una planificación explícita y detallada de las acciones en base a metas y objetivos a corto y largo plazo, incluyendo una revisión anual. Finalmente, el presupuesto con resultados ligó los gastos al grado de cumplimiento de esos objetivos.

Este devenir de las técnicas presupuestarias muestra la modificación en lo que el imaginario popular espera de sus gobernantes, que satisfaga con seguridad, aquellas necesidades que el mercado no puede satisfacer por las características mismas de los bienes involucrados (públicos puros, o sea, no rivales, y no excluyentes). Asimismo, demanda algunos bienes que el mercado puede satisfacer pero en los que la exclusión de su consumo no es deseable para toda la sociedad (educación, salud, vivienda, asistencia social e incluso empleo y capacitación laboral). Finalmente, reclama y exige responsabilidad y transparencia en la gestión de la cosa pública. En otras palabras, exigen resultados.

En este sentido surge el último elemento a incorporar: la medición objetiva de resultados, precisamente a fin de rendir adecuadamente cuentas a la población, acerca del cumplimiento de las tareas democráticamente delegadas en los gobernantes, así como

también planear y eventualmente modificar la asignación eficiente de recursos.

Finalmente el último desafío, y por cierto no menor, es transformar al presupuesto público en un instrumento efectivo de comunicación desde el gobierno hacia los ciudadanos-contribuyentes, y de participación desde los ciudadanos-contribuyentes hacia el gobierno, como forma de acercar la oferta a las demandas no reveladas. En este sentido, la experiencia del presupuesto participativo y del planeamiento estratégico, constituyen un intento exitoso en este rumbo.

Dentro de esta línea de pensamiento, el municipio se asemeja a una empresa de características extremadamente complejas, hacia la que convergen problemas totalmente disímiles. Desde la falta de semáforos hasta los caños rotos, pasando por el control de higiene, horarios de los hipermercados, autos abandonados, nichos en los cementerios, falta de trabajo o fiestas ruidosas. Todo es materia de interés y responsabilidad del intendente y sus colaboradores. Por otra parte, el municipio interactúa en un contexto más amplio que sus propios límites territoriales, en el que se producen fenómenos tecnológicos, económicos, políticos y sociales que lo afectan directa o indirectamente.

La prestación de servicios, en el sentido amplio de las funciones a cumplir, es por lo tanto, el objetivo de la gestión. A ello se supeditan los

aspectos presupuestarios y administrativos. Solo que, en este caso, se trata de bienes con características sociales, que no presentan una demanda claramente revelada en un mercado, pero cuya provisión debe organizarse de acuerdo a criterios de eficiencia y eficacia. En América Latina, donde en general no existe la figura del gerente municipal, y es resistida su adopción, es deseable que los dirigentes políticos y los funcionarios técnicos adopten una postura gerencial que complemente el tradicional enfoque legalista.

El enfoque gerencial de las finanzas municipales se centra en el desarrollo de instrumentos para el análisis y toma de decisiones, tendentes al logro de objetivos concretos, y no solamente al cumplimiento de normas legales de procedimiento. Se trata de que gobernar un municipio se convierta en un proceso creativo que se adapte a un nuevo escenario. Perseguir calidad en el desempeño no implica abandonar el fin social.

Desempeño eficiente: ¿evaluar? ¿medir? ¿monitorear?

Los mecanismos habituales para evaluar las operaciones del gobierno se basan, en general, en los datos aportados por los resultados financieros de la acción de gobierno. Esto es claramente insuficiente frente a los reclamos por mayor responsabilidad y transpa-

rencia de las autoridades, y las demandas por más y mejores servicios que enfrentan todos los niveles de gobierno. Es especialmente insuficiente en el caso de los gobiernos municipales, donde las acciones se reflejan en servicios de alta visibilidad y cercanía a los usuarios.

Actualmente la responsabilidad va más allá del cumplimiento de normas legales y de la reducción de los déficits, hoy se relaciona con la capacidad de los gobiernos locales para prestar servicios en tiempo y forma. En este sentido, las clásicas rendiciones de cuentas deberían incluir algún tipo de información acerca de los servicios en términos de indicadores de eficiencia, calidad y resultados.

La mayor credibilidad que se obtiene es solo uno de los subproductos de una evaluación sistemática del desempeño. Esta acción permite:

- Conocer las fortalezas en la prestación de los servicios.
- Alentar sobre deficiencias.
- Convalidar el grado de efectividad de las iniciativas encarradas para mejorar la prestación de los servicios.

La evaluación del desempeño incluye dos aspectos: la medición y el monitoreo. La primera implica diseñar y aplicar un sistema de indicadores consistentes, referentes a distintos aspectos de los servicios que permitan obtener información acerca de cantidad, calidad, costos, etc.

El monitoreo acumula evidencia a fin de determinar si las operaciones del gobierno se realizan de manera apropiada a lo largo del tiempo. Para ello se miden, registran y comparan los resultados, entre sí o frente a pautas externas objetivas y confiables. La idea central es que las observaciones casuales o eventuales, y las anécdotas positivas o negativas sobre la prestación de los servicios, sirven pero no bastan. El monitoreo sigue el rastro y controla sistemáticamente la gestión en general y la prestación de los servicios en particular, y lo contrasta con estándares preestablecidos.

En otras palabras, las medidas de desempeño son inseparables del monitoreo. Cuando se recoge la información en los indicadores éstos constituyen la materia prima que, una vez empleada para determinar la eficiencia y/o eficacia del desempeño en relación a estándares predeterminados, se transforman en productos elaborados. Al mismo tiempo deben complementarse con la observación informal y las anécdotas que se recojan de las opiniones de los vecinos.

En resumen: un buen monitoreo depende, en gran parte, de un buen sistema de indicadores.

En muchas ocasiones el monitoreo se confunde con la auditoría de los servicios. Esta última implica el análisis puntual y detallado del desarrollo del servicio o de las cuentas públicas. En este punto hay que diferenciar las auditorías de desem-

peño de las de "cumplimiento" o de legalidad, en las que se analiza si un servicio se cumple de acuerdo a las normas de procedimiento, pero no se detiene a analizar si es satisfactorio, necesario o eficaz. Esta situación puede asimilarse a la diferencia entre los presupuestos tradicionales, presentados por reparticiones a cargo de cada partida solo destinados al control de legalidad, y los modernos presupuestos por funciones, programas que permiten evaluar la relación entre el gasto y los objetivos.

Si bien existen largas listas de posibles indicadores, básicamente se analizan aspectos tales como eficiencia, eficacia, efectividad, comparación y resultados.

Para que estos sistemas funcionen, es necesario contar con medidas de referencia que permitan determinar si el desempeño del gobierno local, es o no satisfactorio en comparación con pautas razonables.

Algunos recurren a la comparación de los indicadores presentes frente a su propia *performance* en períodos previos, otros optan por confrontarla con unidades similares de otras jurisdicciones, o bien equiparan el desempeño en relación a los objetivos previamente fijados.

En el caso específico de los indicadores de desempeño financiero, ello implica relacionar los aspectos centrales del proceso presupuestario, o sea gastos e ingresos. Esto se relaciona con la idea

de que todo proceso exitoso de descentralización de funciones, debe ir acompañado por la consiguiente transferencia de recursos para desempeñarlas.

Para los gobiernos locales hay dos escollos importantes en la determinación de estos indicadores. Uno es la disponibilidad de información, tanto de su propia experiencia como de otras comunidades, a fin de realizar las comparaciones. El segundo problema es, precisamente, poder realizar comparaciones válidas.

Por ejemplo, si se comparan costos pueden existir diferencias en los períodos computados, en los índices de precios o en las prácticas contables y de medición. También los factores sociales, políticos y económicos alteran la validez de las comparaciones. A veces el mismo servicio necesita distinta carga laboral, de acuerdo a los usos y costumbres de cada lugar.

En los últimos años a partir de las demandas por mayor transparencia en la gestión, han comenzado a desarrollarse mecanismos de evaluación del desempeño mediante los cuales, además de la información acerca de los resultados financieros, se presentan datos relevantes sobre los servicios que se brindan en términos de calidad, cantidad, eficiencia y resultados obtenidos.

El denominador común de todas las formas de evaluación por desempeño, consiste en acumular evidencia sistemática acerca de

cuán satisfactoria es la acción del gobierno local. Esto implica definir medidas objetivas (indicadores) de desempeño, frente a las cuales contrastar los logros y/o deficiencias de la prestación y acción de gobierno.

Estos índices conformarán un buen sistema de medición del desempeño si pueden responder cuatro preguntas básicas acerca de la gestión:

- ¿Cuánto servicio se presta?
- ¿Es eficiente?
- ¿De qué calidad?
- ¿Qué efectos produce?

En base a estos datos los funcionarios pueden identificar las fortalezas y debilidades de su gestión, y adoptar las medidas necesarias para mejorar o, al menos, conocer las deficiencias para ordenar las prioridades en la asignación de recursos futuros o al contraer deuda. Sobre todo, permite conocer la productividad de los recursos empleados en la acción de gobierno con criterios objetivos, entendiendo por productividad en el gobierno a "la eficiencia con la que se consumen los recursos en la provisión efectiva de servicios a la comunidad". Este concepto no comprende solo la relación entre insumos y producto obtenido, sino también la calidad del servicio.

Es verdad que, en el sector público, medir el desempeño en base a los resultados no es tan sen-

cillo como en el sector privado, por las características sociales de su accionar. Sin embargo, es posible construir algunos indicadores simples y compararlos con los de otras municipalidades en el país, o en el exterior tomando en cuenta las diferencias relativas.

Indicadores de desempeño financiero: evaluando una parte del todo

Son un aspecto de la gestión municipal, pero no constituyen un fin en sí mismos, en cuanto no se relacionan con la prestación efectiva de un servicio. Sin embargo, condicionan la cantidad y calidad de todos los servicios provistos en términos de disponibilidad de recursos. De allí la necesidad de realizar una evaluación del desempeño de los aspectos financieros del presupuesto.

Si uno preguntase qué entendemos por "evaluar", las respuestas incluirían aspectos tales como, auditorías internas y externas de los movimientos financieros, revisiones de la implementación de las acciones de gobierno o los distintos programas. Finalmente también alguien incluiría al desempeño, entendiendo por tal, el modo y grado en que se han alcanzado los objetivos, y la calidad con que se ha hecho la tarea en relación con parámetros objetivos de comparación.

Si bien, todo el proceso de evaluación de las finanzas parte de la

idea de equilibrio presupuestario, o sea, la relación entre los ingresos y los gastos totales. Este resultado por sí solo, cualquiera que sea el mecanismo de cálculo, es insuficiente para emitir una opinión acerca de la real capacidad del gobierno local para cumplir sus funciones

La evaluación incluye los flujos de gastos y recursos, o sea el aspecto fiscal no se limita al mismo. La excede durante y después del gasto en sí mismo, complementando la idea de legalidad presupuestaria con la de responsabilidad del funcionario, en cuanto al cumplimiento de las metas previstas, las que pueden ser explícitamente especificadas en el presupuesto y/o en el plan de gobierno, o haber sido planteadas como plataforma electoral, o incluidas en la revisión anual del Ejecutivo frente al Legislativo.

Es poco recomendable tratar de juzgar si la acción del municipio fue adecuada solo en base a la ejecución financiera del presupuesto, y a algunas anécdotas recogidas al pasar. Sin embargo, muchos gobiernos locales adoptan este método como primera etapa de la evaluación del desempeño. Esto resulta lógico, ya que, en general, se cuenta con información suficiente para comenzar el proceso.

En el caso del desempeño financiero hay indicadores financieros propiamente dichos, o sea que reflejan el estado de las finanzas públicas e indicadores de gestión presupuestaria, que indican la efi-

ciencia con que se desarrolla la planificación y la ejecución del presupuesto, tanto en sus aspectos de gastos como de recursos.

¿Por qué medir el desempeño?

Como se indicó anteriormente, la simple medición de los resultados fiscales, no deja de ser importante desde el punto de vista legal e incluso operativo, pero es insuficiente si el gobierno municipal quiere asegurar:

- Transparencia y credibilidad respecto al uso de los recursos de los contribuyentes.
- Eficiente asignación de recursos presupuestarios entre los distintos servicios y/o programas a desarrollar.
- Mejora en los aspectos operativos de prestación de los servicios.
- Reasignación futura de recursos a proyectos que no están en ejecución, o ante situaciones imprevistas.
- Tercerización o privatización de algunos servicios cuya prestación deberá seguir controlando o regulando.

¿Cómo obtener los datos?

Básicamente la información proviene de registros preexistentes, de encuestas a usuarios, de observadores entrenados, o de estadísti-

cas específicas o generales obtenidas mediante censos.

En el caso de los registros, sirve todo lo que exista en materia de insumo de trabajo, reclamos, tiempo de respuesta o de reparación, calidad de la atención, etc. Aún cuando parezcan modestos, son valiosos.

Las encuestas a los vecinos (personales, telefónicas o a través de cuestionarios repartidos en lugares estratégicos), tienen gran popularidad como sistema por la rápida respuesta. Sin embargo, debe tenerse cuidado en el diseño a fin de que todos respondan lo mismo, y que no pueda estar influido por la popularidad o descrédito de las autoridades.

Los “observadores entrenados” son una experiencia interesante, que consiste en contar con voluntarios para evaluar determinados servicios o instalaciones. Se les entrena para observar detalles específicos (p.e. Limpieza de las calles, baches, flores en las plazas, baños en los restaurantes, etc.), y deben hacer una inspección, anónima o no, en forma intermitente pero con una regularidad pautada.

Las estadísticas sistemáticas o específicas requieren a veces mayor capacitación, e incluso cooperación de los niveles superiores de gobierno.

Criterios para construir un sistema de indicadores

La construcción de un sistema confiable de indicadores debería ajustarse a algunos criterios básicos tales como:

- *Validez:* una alta significación depende que el indicador realmente mida la dimensión o el aspecto analizado del servicio.
- *Confiabilidad:* deben ser objetivos en el sentido que dos personas que lo utilicen lleguen a igual resultado en casos idénticos.
- *Comprensibles:* el significado debe ser indudable.
- *Rapidez:* deben recopilarse y procesarse de tal forma que estén disponibles en tiempo y forma.
- *No manipulables:* deben tener pautas de medición que impidan que sean vulnerados los resultados por quienes son evaluados. Por ejemplo, si el control del tránsito se mide solo por la cantidad de multas, ello puede llevar a los inspectores a reportar infracciones falaces o al menos dudosas.
- *Amplitud:* deben abarcar todos los aspectos centrales de cada servicio (p.e. no solo el número de cuadradas barridas, sino en cuánto tiempo, frecuencia, etc.).

- *No redundantes*: si bien un solo indicador suele ser insuficiente debe evitarse las duplicaciones, y tener un indicador por cada aspecto a medir

La implementación de un sistema de evaluación por desempeño tiene sus puntos a favor y en contra, como toda medida de gobierno. Sin embargo, hay algunos puntos clave a considerar para que el mismo sea exitoso. Entre otros podemos señalar:

- Desarrollar cuidadosamente los indicadores a emplear para que se adapten a la realidad local.
- Emplear fuentes apropiadas de información.
- Informar en tiempo y forma los resultados para que sean aprovechables como experiencia para planear el futuro.
- Contar con un contexto “amigable” hacia el mecanismo.
- Brindar oportunidad a los funcionarios para explicar los resultados favorables o desfavorables obtenidos.
- Crear una conexión evidente entre el sistema de evaluación por desempeño, y el proceso de decisiones.

Para muchos integrantes del equipo de gobierno, en todos los

niveles, este proceso será una amenaza a su posición. En general estos mecanismos no deben ser una “caza de brujas” sino un apoyo para mejorar el desempeño y la satisfacción de los vecinos. Ver Anexo 1.

Reflexiones finales

- El nuevo escenario significa que los municipios deben administrarse como empresas que proveen por sí, o aseguran la provisión de servicios.
- La aplicación de técnicas modernas de gestión va indisolublemente ligada a la evaluación del desempeño en la prestación de los servicios.
- Es necesario no solo prestar los servicios, sino saber si la prestación es satisfactoria.
- La evaluación del desempeño debe considerar el resultado financiero, las anécdotas y opiniones, pero contar con indicadores básicos adecuados a la realidad local y empleados sistemáticamente.
- Es necesario diferenciar entre eficiencia en la gestión y calidad de servicio, medir y evaluar, ejecutar y gerenciar e informar y comunicar ◊

ANEXO 1

Indicadores financieros

Buscan evaluar si la situación financiera del municipio es solvente, eficiente y sustentable.

- *Equilibrio Financiero:* $\text{Ingresos totales} / \text{Gastos Totales}$
Evalúa el resultado final pero no distingue, por ejemplo, entre fuentes de recursos.
- *Dependencia Financiera :* $\text{Ingresos por transferencias} / \text{ingresos totales} \times 100$ (100% ideal)
Permite analizar el grado de decisión propia sobre las finanzas locales.
- *Autonomía Financiera:* $\text{Ingresos propios} / \text{Ingresos Totales} \times 100$ (100% alta)
Complementa el indicador anterior.
- *Solvencia Financiera:* $\text{Ingresos Corrientes} / \text{Gastos Corrientes} \times 100$ (100% alta)
Analiza la capacidad de cubrir con recursos de jurisdicción propia los gastos de funcionamiento operativo.
- *Déficits/Superávit Corriente :* $\text{Ingresos Corrientes} - \text{Gastos Corrientes} / \text{Gastos Corrientes} \times 100$
Evalúa la capacidad de inversión y/o repago de deudas que tiene el gobierno local, mide la capacidad de ahorro.
- *Capacidad Financiera Relativa:* $\text{Ingresos Propios} / \text{Gasto Corriente} \times 100$
Permite analizar si un gobierno cuenta por si mismo con los recursos suficientes para cubrir sus gastos operativos.

- *Capacidad Financiera Total:* $\text{Ingresos Propios} / \text{Gasto Total} \times 100$
Indaga si los recursos propios permiten cubrir la totalidad de funciones a cargo del municipio.
- *Capacidad Financiera Per Cápita:* $\text{Ingresos Propios per Cápita} / \text{gasto Corriente Per Cápita} \times 100$
Examina en qué proporción el aporte promedio de cada habitante alcanza a cubrir los gastos que se realizan por habitante.

Indicadores de gestión presupuestaria

Son medidas que permiten analizar la eficiencia interna de la gestión del presupuesto.

- *Eficiencia de Formulación:* $\text{Valor Comprometido} / \text{Valor Presupuestado} \times 100$
- *Eficiencia en la Ejecución:* $\text{Valor Ejecutado Efectivo} / \text{Valor Presupuestado} \times 100$
- *Eficacia en la Recaudación:* $\text{Recaudación Efectiva} / \text{Valor Emitido} \times 100$
- *Cobertura de Recaudación:* $\text{Contribuyentes Efectivos} / \text{Contribuyentes Facturados} \times 100$
- *Eficiencia en la Recaudación:* $\text{Recaudación Efectiva} / \text{Recaudación Potencial} \times 100$
- *Relación Mínima:* $\text{Gasto en Personal} / \text{Ingresos Propios} \times 100$
- *Autofinanciamiento de Servicios:* $\text{Ingresos por Servicio} / \text{Gastos por Servicio} \times 100$