

# Nuevas perspectivas para el control de gestión y medición de resultados <sup>1</sup>

Eduardo Zapico\* y John Mayne\*\*

El seguimiento efectivo de los resultados de la gestión es esencial para lograr los beneficios esperados de las nuevas tendencias en la reforma administrativa, tales como *affordable excellence*, *managerialism* y *public patnership*. Esta necesidad se corrobora en el libro editado por J. MAYNE y E. ZAPICO en el que se presentan una serie de investigaciones comparadas sobre el control de gestión y seguimiento de resultados a algunas políticas sectoriales. En uno de estos proyectos de investigación, Richard SONNICHSEN, al valorar el funcionamiento de la policía en cuatro países, presenta una lista, amplia y muy representativa, de las razones específicas que demandan un mejor seguimiento de resultados de la gestión: la escasez de recursos y la presión actual para mejorar la gestión financiera; la mayor exigencia de responsabilidades; la demanda de mejores servicios de la policía; la consideración del público como usuario y principal grupo destinatario de los servicios prestados por la policía; la creciente complejidad del crimen y sofisticación de los criminales. En otro proyecto Sylvia TROSA identifica el valor a cambio del gasto (*value for money*) y la exigencia de responsabilidades, en el Reino Unido, y la asignación de recursos y la descentralización de la toma de decisiones, en Francia, como principales razones que hacen necesario un sistema eficaz de definición de objetivos y seguimiento de los resultados de la gestión.

## Obstáculos y factores de complejidad para el control de gestión

Aun cuando la necesidad y demanda del seguimiento de resultados son ampliamente reconocidos, su viabilidad depende de la superación de serios obstáculos en su implementación y en el diseño de indicadores y criterios de éxito adecuados a las condiciones organizativas del sector público hoy día. Los resultados de este estudio comparado confirman muchos de los obstáculos potenciales para el seguimiento de objetivos en el sector público que ya han sido identificados en investigaciones previas: los intereses múltiples y conflictivos, la ambigüedad de los obje-

tivos, las dificultades en su medición, la interdependencia entre múltiples organizaciones implicadas en programas conexos, la resistencia a la medición y los efectos no previstos en el comportamiento del personal. A lo largo de los nueve casos o temas estudiados se manifiesta suficientemente la evidencia de estos obstáculos.

Terje NILSEN, resalta como obstáculos en su estudio sobre el papel de los departamentos centrales la ambigüedad de los objetivos políticos, la falta de claridad en las expectativas de resultados, la compleja interacción entre actividades gubernamentales y/o entre sus consecuencias, así como las dificultades en la medición de algunas tareas. Silvia TROSA analiza cómo algunas de las agencias del R.U. han encontrado obstáculos en la medición de los resultados. Se refiere por ejemplo a las dificultades de la Agencia de Licencias de Conducir por la existencia de "una clientela diversa con intereses conflictivos: los conductores, los fabricantes de coches, las compañías de seguros, la policía ...". También menciona los cambios en los objetivos como una de las dificultades encontradas para el control de gestión en el sector público. En la investigación de John NICHOLSON, sobre asesoramiento de políticas públicas, destaca la diversidad de valores como un factor que complica la elección de estándares y criterios para la medición de las actividades de asesoramiento y el desconocimiento, en muchos casos, de la relación causa-efecto entre el asesoramiento y sus efectos.

Rolf SANDAHL, en un estudio centrado en el caso sueco se refiere, entre otras dificultades, a la menor relevancia de la información producida con el seguimiento de la gestión cuanto más cambiante es la sociedad y a la creciente dificultad para valorar los resultados de las actividades gubernamentales debido a la creciente interdependencia entre las políticas sectoriales y entre sus clientelas. También señala la ambigüedad de los objetivos y la carencia de interés y debilidad a nivel ministerial, como causas que motivan en muchas ocasiones la limitada utilidad de la evaluación de resultados de la gestión para las tomas de decisión.

En su investigación sobre la policía, SONNICHSEN identifica cuatro dificultades que surgen al medir los resultados de seguimiento de la gestión de la policía que pueden aplicarse también

a otras áreas de los servicios públicos: la falta de consenso sobre los objetivos de la policía; la incertidumbre sobre los efectos de las actividades de la policía en la sociedad; la incertidumbre acerca de lo que se define como seguridad o resultados que intentan conseguirse y los obstáculos que se presentan en la recogida de datos.

En las dos investigaciones referentes a la Sanidad se estudian los sistemas de seguimiento de resultados en Corea y Méjico; MYOUNG-SOO KIM y Javier CASAS GUZMÁN identifican una dificultad común para el seguimiento de la gestión en este sector tan complejo como el de la Sanidad: la multiplicidad de instituciones y Administraciones interrelacionadas que participan o son responsables del funcionamiento del sistema. Ambos llegan a la conclusión de que la diversidad de Instituciones y la ausencia de una coordinación interorganizacional son dos de los principales obstáculos para un seguimiento efectivo de los resultados de la gestión.

Estas dificultades en el seguimiento de los resultados y control de gestión han limitado, frecuentemente, el alcance de las medidas de resultados en términos de economía y eficiencia. En la práctica, se echan en falta las medidas de eficacia e impacto. Esto queda bien ilustrado en varios proyectos. En el estudio sobre Suecia, SANDAHL hace referencia a que en el informe anual presupuestario se utilizan principalmente medidas de resultados "con excesivo detalle". En el estudio comparado del R.U. y Francia, TROSA encuentra que en el R.U. se pone el énfasis "en objetivos e indicadores simples y medibles". Como era de esperar NICHOLSON muestra, refiriéndose a las actividades de asesoramiento, investigación y desarrollo, cómo se utilizan medidas aun más limitadas. En la mayoría de los casos, la explicación usual

sobre el alcance limitado de las medidas de resultados en uso es la incapacidad de controlar los factores externos que afectan a los resultados finales o impacto de los programas.

No obstante, las dificultades y limitaciones encontradas no son en ningún caso consideradas razones suficientes para frenar los esfuerzos de introducción y desarrollo del seguimiento de resultados de la gestión en los distintos campos de intervención gubernamental. Se mantiene la convicción en general sobre la necesidad del seguimiento de resultados de la gestión como herramienta necesaria para el gestor público, y también sobre las posibilidades de superar las dificultades que se presentan. Las experiencias analizadas en esta investigación comparada son útiles para mejorar el diseño, introducción y desarrollo de los sistemas de seguimiento y control de gestión. Asimismo se sugieren nuevos criterios hasta ahora no considerados en la literatura sobre indicadores y medidas de resultados. En el siguiente cuadro se resumen las conclusiones de la investigación.

Muchos de los obstáculos identificados en la investigación se refieren a la fase de implementación, otros se refieren a la bondad con que hayan sido diseñadas las medidas o indicadores de resultados, cuestionándose los supuestos implícitos de la medición tradicional de resultados, así como de los modelos de la reforma administrativa que estos criterios conllevan. En las siguientes secciones se responde a estos obstáculos, analizando posibles soluciones. En primer lugar, se presentan las principales sugerencias para confrontar la implementación del seguimiento de resultados de la gestión: el liderazgo y apoyo desde la unidad central, el diseño de incentivos apropiados y la utilización de la evaluación de programas como un instrumento complementario, al seguimiento y control de gestión. En segundo lugar, se presta

Control de gestión y seguimiento de resultados			
Factores de complejidad	Problemas relacionados y/o derivados	Soluciones y propuestas	
		Instrumentos estudiados	Nuevos criterios de éxito
<b>Incertidumbre:</b> - Relación causa/efecto desconocida. - Dificultad de medida y recogida de información.	Efectos no anticipados. Objetivos ambiguos. Resistencia al seguimiento de resultados.	Capacidad de liderazgo de la unidad central responsable del seguimiento de resultados.	Maximización de la utilidad en el contexto simple y estable (nivel operativo).
<b>Interdependencia:</b> Interacción entre unidades, organizaciones políticas y clientela.	Incapacidad de control de factores externos.	Uso de incentivos: - Reorientación en positivo de los sistemas de control. - Recompensar el aprendizaje. - Orientación hacia los clientes.	Economía. Eficiencia. Eficacia.
<b>Diversidad:</b> valores e intereses múltiples y conflictivos.	Alcance limitado de indicadores, débil coordinación.		Maximización de la adaptabilidad en contextos complejos (nivel estratégico).
<b>Inestabilidad:</b> Cambio de objetivos, políticas y del entorno		Evaluación de programas como instrumento complementario.	Diagnóstico. Diseño. Desarrollo.

atención a las limitaciones inherentes del diseño de indicadores y sistemas de seguimiento de resultados poniendo en cuestión los supuestos de las reformas actuales de la gestión pública y sus criterios de éxito.

## Soluciones y propuestas

### INSTRUMENTOS PROPUESTOS

#### *Liderazgo desde el Departamento Central*

Uno de los principales temas sobre los que giran varios de los proyectos se refiere a la necesidad de una unidad central competente que asegure la puesta en marcha y funcionamiento de un efectivo del control de gestión. Esta necesidad, sin duda, depende de las razones por las cuales se desea realizar el seguimiento de los resultados. El interés por parte de los gestores públicos puede ser completamente diferente del que tenga la unidad central. Toda agencia o gestor puede desarrollar su propio sistema de seguimiento sin que la unidad central juegue ningún papel relevante. No obstante, si el seguimiento de los resultados es parte de una iniciativa global, y en particular, si se trata del cambio de un tipo de control directo, jerárquico y tradicional a otro más flexible y a distancia y/o estratégico, entonces es evidente la necesidad del liderazgo de la unidad central. Si durante el proceso de descentralización las agencias se resisten o no pueden mejorar su seguimiento de resultados, las unidades centrales deberán ejercer más activamente su papel de liderazgo para promocionar el seguimiento de los resultados de gestión en las agencias.

Pero el rol específico de liderazgo de la unidad central y el modo cómo ha de ejercerse este liderazgo, así como el calificativo de "competente" deben ser sometidos a discusión. La cuestión relevante es: ¿Cuál es el papel a desempeñar por la unidad central durante y después de la descentralización? Con la descentralización los cambios en las responsabilidades de las unidades centrales no son sólo cuantitativos sino también, y principalmente, cualitativos. Esta cuestión está relacionada con la gestión por contratos, iniciativas conjuntas (*performance partnerships*) (*Office of Management and Budget* 1995, p. 153), el presupuesto por contratos y la adecuación del sistema de responsabilidad a un régimen de gestión descentralizada. Estas iniciativas de reforma en el sector público demandan una mejora en la capacidad de gestión tanto de las agencias en las que se ha delegado o descentralizado como en la unidad central. Las primeras necesitan mejorar el seguimiento de sus resultados. La segunda necesita no sólo adaptarse al nuevo sistema de información sino además proporcionar el liderazgo que exige su introducción y el desarrollo del sistema en su globalidad teniendo en cuenta la creciente necesidad de coordinación de unas agencias que pasan a tratarse como autónomas y que de hecho siguen siendo en muchos casos interdependientes.

NIELSEN, analizando la experiencia del R.U. y Canadá argumenta que la introducción de los sistemas de seguimiento de resultados de la gestión como parte de una reforma gubernamental a gran escala, requiere una unidad central que ejerza un "fuerte" liderazgo. También apunta TROSA, que en el R.U. la unidad central tuvo un gran apoyo político, impulsando el seguimiento de los resultados de la gestión como prioritario en la agenda de la reforma. En Canadá la unidad central, sin un apoyo político equivalente, facilitó más que lideró el seguimiento de los resultados. Análogamente, pero en el reverso de la moneda, SANDAHL, analizando el caso de Suecia, identifica el poco interés y apoyo político desde los departamentos centrales dado que en general las medidas de resultados adoptadas se consideran poco relevantes.

Se puede argumentar que tras la descentralización el nuevo rol de las unidades centrales queda limitado, circunscribiéndose a la coordinación y evaluación *a posteriori* (SHICK 1990, pg. 33). En esta investigación defendemos que es necesario que el centro juegue un rol más importante cualitativamente, aunque diferente del que desempeñaban con anterioridad a la descentralización. TROSA compara los roles que las unidades centrales desempeñan identificando diferencias según el propósito perseguido con el control de la gestión. En Francia se contempla el seguimiento de los resultados de la gestión como una herramienta útil y esencial para avanzar en la descentralización y por eso se pone énfasis en su experimentación y aprendizaje bajo el liderazgo de la unidad central. En el R.U. se argumenta que el seguimiento de la gestión ha sido contemplado más como una herramienta para la exigencia de responsabilidades y, por tanto, su seguimiento es una forma de control, desarrollando la unidad central más bien el rol tradicional de supervisión.

En base a los resultados de nuestra investigación sugerimos que tras un proceso de descentralización el funcionamiento de la Administración en su globalidad dependerá de un adecuado liderazgo estratégico desde el centro. Una vez consolidado el nuevo sistema de seguimiento de la gestión y los procedimientos de evaluación, la unidad central se verá presionada y tendrá que prestar especial atención a una tendencia natural a la fragmentación en un sistema descentralizado. El rol directivo de las unidades centrales es esencial no solamente para evitar la pérdida de poder, sino también para que funcione un efectivo seguimiento y gestión de la globalidad de la Administración. Tras la descentralización, se hace necesario aumentar la capacidad y fortaleza de las unidades centrales para afirmar su liderazgo estratégico: establecimiento de prioridades globales, negociación y diseño de las reglas de juego en un marco descentralizado, construcción de canales adecuados de comunicación, el desarrollo de la capacidad institucional para la resolución de conflictos, la evaluación y exigencia de responsabilidades en orden a garantizar el funcionamiento integrado y coordinado de las partes descentralizadas o agencias autónomas, etc.

Los nuevos criterios de éxito o medidas de Resultados en situación de incertidumbre (Diagnóstico, Diseño y Desarrollo) sugeridos en la investigación de ZAPICO sobre la utilización de indicadores por la oficina central de presupuestos, y que son analizados en las páginas siguientes ilustran aún más el rol de las unidades centrales en las reformas de la Administración. El análisis efectuado por NIELSEN sobre los roles a desempeñar por las unidades centrales que pretenden realizar un mejor seguimiento de resultados en las reformas administrativas en el R.U., Noruega y Canadá ilustra la necesidad de una unidad central que guíe y evalúe al gestor para aumentar la capacidad de Diagnóstico, Diseño y Desarrollo del sistema bajo reforma. En los dos primeros países no se ha llevado a cabo ninguna evaluación de las reformas y por tanto limitan su capacidad de "diferenciación y adaptación" (esencialmente Diagnóstico y Diseño). En Canadá, las unidades centrales responsables del seguimiento de los resultados de la gestión se han inclinado hacia "aprendizaje y adaptación" (capacidades esencialmente de Desarrollo y Diseño). Pero antes de ir más adelante en la elaboración de estos conceptos, vamos a considerar primero otras estrategias para superar los obstáculos de implementación mencionados con anterioridad.

#### *Superación de las Dificultades de medición por medio de Incentivos.*

Una de las vías claves para vencer la resistencia al seguimiento de los resultados de la gestión es la introducción de incentivos que facilite la puesta en práctica de un buen sistema de seguimiento de resultados. Unas recompensas y penalizaciones apropiadas generan una demanda real y una oferta de medidas de resultados de utilidad para los gestores.

John MAYNE, en su proyecto de investigación, argumenta que uno de los factores críticos que más influyen en la puesta en práctica de un sistema de seguimiento de resultados es la disponibilidad de sistemas de información y exigencias de responsabilidades apropiadas. Pero al mismo tiempo nos comunica que la ausencia de auténticos sistemas efectivos de exigencia de responsabilidades es uno de los puntos débiles de la mayoría de las reformas del sector público. Aunque muchas de las reformas proponen un aumento de la exigencia de responsabilidades, a menudo éstas se reducen sencillamente a propuestas generales y, en todo caso, referidas a la cara negativa de la responsabilidad (prevención o penalización de comportamientos indeseables) más que a la positiva (promoción y dirección de comportamientos deseados). El potencial de aprendizaje de la Administración con los sistemas de control ha sido desatendido (*neglected*) en gran medida en las reformas de gestión gubernamental. En una línea similar KIM apunta la necesidad de orientar el sistema más a las recompensas que a las penalizaciones dado que los fallos y las insuficiencias no son suficientemente reconocidos en el seguimiento de los resultados de gestión de la Sani-

dad en Korea como para hacer aflorar los problemas. La Administración puede mejorar la exigencia de responsabilidad premiando al gestor por los resultados más que por el fiel cumplimiento de los procedimientos. Esto permitiría impulsar el desarrollo y uso de la medición de resultados y sistemas de seguimiento.

ZAPICO muestra cómo los incentivos presupuestarios tradicionales premian el mal gasto y provocan la "fiebre de gasto al final del año fiscal". Las iniciativas actuales de reforma presupuestaria se centran en conceder una adecuada flexibilidad en los controles del gasto, cambiando el énfasis hacia el seguimiento de los resultados de la gestión para fomentar una mayor consciencia de gasto y productividad. Sin embargo, este enfoque de incentivo del estilo empresarial, solamente puede avanzar en una era de reducciones presupuestarias, con un espacio muy limitado a recompensar un tipo de productividad operativa. ZAPICO se manifiesta en favor de nuevos indicadores o criterios de éxito más relevantes para la gestión presupuestaria y la exigencia de responsabilidades financieras que incentiven la gestión estratégica. En tiempos de inestabilidad la Oficina Presupuestaria deberá premiar e incentivar que el gasto se adapte (las 3Ds) más que simplemente maximice los valores tradicionales de una "sana" gestión (las 3Es), como se analiza en la última sección sobre seguimiento y control de gestión bajo incertidumbre.

#### *El Seguimiento de los Resultados de Gestión y la Evaluación como Herramientas Complementarias.*

La utilidad de observar la medición de resultados y la evaluación del programa como herramientas complementarias de la gestión se ha puesto de relieve en varios proyectos de esta investigación. Este papel complementario se presenta de dos formas diferentes. De una parte, los aspectos de la gestión, que son difíciles (o costosos) de valorar a través de un seguimiento de resultados continuo, pueden ser valorados de manera más apropiada por medio de evaluaciones periódicas. Las debilidades de un sistema de seguimiento de resultados pueden ser reforzadas con evaluaciones realizadas estratégicamente. Por el contrario, donde la evaluación en profundidad pueda resultar demasiado costosa o entorpecedora, un buen sistema de seguimiento de resultados puede proporcionar medidas aproximadas o valoraciones que facilitan señales fiables y razonables.

NIELSEN plantea la discusión sobre la necesidad de combinar ambas formas de valoración en la toma de decisiones en Noruega al aplicar el seguimiento de los resultados a nivel de gestión operativa y la evaluación de programa a nivel de gestión estratégica. Este es también el caso de Suecia, con un "informe anual" enfocado principalmente al seguimiento de los resultados con una solicitud de presupuesto "valorada en profundidad" en base a la evaluación de programas. En Canadá y en el R.U., en el pasado se tomaron iniciativas en las que se consideraba un cier-

to de desequilibrio poniendo el énfasis en las evaluaciones y la medición respectivamente. En ambos países, ahora parece que tratan de corregir este desequilibrio.

Un segundo enfoque complementario es el emplear la evaluación de programa para desarrollar la medición de resultados. KIM analiza cómo se estableció un sistema de evaluación integrado del Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales, en Korea, con el único propósito de mejorar el sistema de seguimiento de resultados de la gestión. El sistema incluía evaluaciones internas y externas así como las auditorías de la recogida y explotación de datos de las actividades de seguimiento de resultados.

En definitiva, la evaluación de programas es un instrumento adecuado para el aprendizaje organizacional, ya sea en contextos simples o complejos.

#### *NUEVOS CRITERIOS DE ÉXITO: EL REDISEÑO DEL SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE GESTIÓN BAJO INCERTIDUMBRE.*

*En busca de nuevos criterios de éxito: de las 3Es a las 3Ds*

El liderazgo estratégico desde el centro, la utilización de incentivos apropiados para el uso de la información sobre resultados en una organización y la combinación del seguimiento de resultados con la evaluación de programas ayuda en gran medida a superar muchos de los obstáculos que se presentan durante la implantación de un sistema de seguimiento de resultados. Pero, como ya dijimos, además de estos instrumentos se debería también tener en cuenta la necesidad del rediseño de las medidas de resultados.

Los obstáculos descritos en el primer apartado son consecuencia de las características del contexto de la gestión pública: la inestabilidad, la interdependencia, la diversidad y, en general, la incertidumbre. Estas características exigen una reconsideración de los criterios de éxito que orientará el seguimiento de resultados para ajustarlos a las realidades de la gestión pública hoy en día. De acuerdo con los estudios realizados en esta investigación la relevancia y el éxito de los sistemas de la medición y seguimiento de resultados dependen de que se dé respuesta a dichas características.

La definición que se ha considerado de una buena gestión en esta investigación refleja la necesidad de tener en cuenta la incertidumbre y otros factores de cambio al centrarse en la necesidad del mantenimiento de relevancia:

"Un programa o servicio público que funciona adecuadamente es aquél que proporciona, de la manera más eficiente posible, unos resultados y beneficios previstos que continúan siendo relevantes, sin causar simultáneamente efectos no intencionados indebidos".

Esta definición y la necesidad de una relevancia continuada tiene importantes implicaciones para la medida de la gestión y los modelos elegidos por las reformas actuales de la gestión

pública. En este sentido, es importante primero clarificar cómo la incertidumbre afecta e influye en la gestión.

En un contexto de incertidumbre sobre resultados de los programas y/o en un contexto de inestabilidad de políticas públicas, la capacidad de redefinir los objetivos es una condición de éxito para un gestor público. La capacidad y habilidad del directivo para realizar su gestión de manera económica, eficiente y eficaz (3Es) en el alcance o para el alcance de los objetivos pueden no ser suficientes si los objetivos están cambiando y los resultados no pueden anticiparse. De hecho, cuanto mayor es la incertidumbre menos relevante es el uso de las 3Es para realizar el seguimiento de resultados y la valoración de la gestión pública. Esto es debido a que el modelo supone la disponibilidad de unos objetivos definidos con precisión, estables y aceptados y una relación de causa-efecto bien conocida entre las actividades o políticas públicas y los resultados esperados.

Es ampliamente reconocido que los directivos o gestores públicos hoy en día trabajan en muchos casos bajo condiciones de incertidumbre. Esto es debido, entre otros factores, al aumento de la complejidad de los programas públicos, a la diversidad de intereses en cuestión (como ilustran los estudios sobre los sistemas de salud en Méjico y Korea) y al constante cambio que rodea al sector público hoy en día. Los directivos deben tener una capacidad para el reajuste y la adaptación. Esta situación no nos permite realísticamente valorar la actuación o gestión sólo sobre la base de los tipos tradicionales de medición de resultados. Es necesario

a) incluir otras fuentes de información para complementar un sistema de seguimiento basado en las 3Es y/o

b) diseñar nuevas medidas de éxito que capten la capacidad de los directivos de identificar, responder y solucionar problemas no anticipados y resultados imprevistos.

De acuerdo con la primera aproximación se utilizarían las 3Es tradicionales pero como señales de alerta o "abrelatas" (*timopeners*) para proceder a un mayor estudio (CARTER, 1989) para realizar un seguimiento de la gestión y se complementarían estas medidas con la evaluación de programas. En la segunda aproximación se proponen nuevas medidas o criterios de éxito para la valoración de la capacidad de Diagnóstico de nuevos problemas, Diseño de nuevas soluciones y Desarrollo de estas soluciones por medio de la obtención de apoyo para su implantación - las 3Ds (METCALFE, 1991) discutidas por ZAPICO en su estudio sobre la gestión presupuestaria:

a) Diagnóstico - identificación de nuevos problemas o redefinición de problemas actuales, teniendo en cuenta cambios en el entorno e intereses de grupos afectados, construyendo una percepción común de los problemas.

b) Diseño - formulación de iniciativas para resolver los nuevos problemas identificados, formular nuevas solucio-

nes, y adoptar estructuras y estrategias adecuadas tanto organizacionales como interorganizacionales .

c) Desarrollo - implementación de las nuevas soluciones como un proceso de aprendizaje, superando las resistencias al cambio, redefiniendo problemas y soluciones durante la fase de implementación, y aprendiendo de la propia experiencia.

Las 3Es y las 3Ds son alternativas compatibles. El diseño y uso de medidas de resultado como "abrelatas" (*tin-openers*) significa la interpretación del grado de éxito alcanzado por el gestor público en el marco de las 3Es y la observación y búsqueda de las razones por las cuales el directivo podría haber alcanzado mejores resultados. El modelo de las 3Ds, por otro lado, mira a la capacidad adaptativa y exige que se cuestione la propia definición de objetivos, la relación causa-efecto y los valores que subyacen en la propia intervención pública. Existe un paralelismo entre la distinción de las 3Es y las 3Ds y la distinción entre lo que podría denominarse aprendizaje organizacional de un solo salto y de doble salto (*single and double loop learning*) que discuten o plantean LEEUW, RIST y SONNICHSEN (1994). El modelo de las 3Ds es más relevante para el seguimiento y valoración de la gestión bajo incertidumbre. En esta situación examinar la gestión en base a criterios relacionados con las 3Es es irrelevante. La evaluación de la gestión con la perspectiva de las 3Ds observa en qué medida y cómo las organizaciones y sus gestores:

- responden a múltiples presiones y retos inesperados;
- tienen flexibilidad a la hora de encarar circunstancias cambiantes;
- trabajan en cooperación con redes de organizaciones que ejecutan los programas o prestan los servicios;
- y se adaptan a un entorno incierto.

En un contexto de incertidumbre, sugerimos, que la gestión del directivo debería ser valorada con respecto a su capacidad de adaptarse a nuevos problemas más allá de la preocupación tradicional por la reducción de costes, la productividad o la calidad en los servicios. En este contexto la maximización de la flexibilidad es un criterio de éxito diferente y más relevante más que la maximización de la utilidad a corto plazo .

*Los sistemas de seguimiento de resultados bajo incertidumbre*

A continuación se analizan los criterios de valoración de una gestión adaptativa considerando primero el seguimiento de resultados y los principales papeles del gestor público en diferentes contextos organizacionales. METCALFE y RICHARDS (1990, p. 35 y siguientes) han revisado y resumido la literatura a este respecto. En el diagrama siguiente, los cuatro roles posibles dependen de una combinación de dos variables: a) preocupa-

ción por los procedimientos *vs.* preocupación por los resultados; b) estabilidad (certidumbre) *vs.* cambio (incertidumbre).

**EL ROL DEL DIRECTIVO PÚBLICO\***

**Cambio**

<p><b>"Integrador"</b> (Negociador) Desarrollo</p>	<p><b>"Innovador"</b> (Estratega) Diagnóstico, Diseño</p>
<p><b>"Administrador"</b> (Burócrata) Equidad</p>	<p><b>"Productor"</b> (Ejecutivo) Economía Eficiencia Eficacia</p>

**Estabilidad**

A cada uno de los cuatro contextos o posibles combinaciones de las dos variables mencionadas les corresponden cuatro papeles fundamentales a llevar a cabo por el gestor público:

- El "Administrador": burócrata principalmente preocupado por la aplicación de los procedimientos formales de una manera equitativa.
- El "Productor": ejecutivo principalmente preocupado por el alcance de objetivos y siendo de manera eficiente y económica.
- El "Innovador": estratega preocupado por la adaptación a los cambios en el entorno.
- El "Integrador": negociador con habilidades para persuadir a aquellos afectados por los cambios para superar las resistencias a la implantación y desarrollo de las nuevas ideas.

Los cuatro roles resultantes no sugieren que cada funcionario pueda o deba jugar un único papel. Representan un perfil colectivo. La mayoría de los funcionarios podrían y deberían jugar más de un rol al mismo tiempo o en diferentes momentos por distintas razones. Lo que sí es necesario es que exista un equilibrio o correspondencia entre la importancia relativa de los roles a jugar y la orientación de los sistemas de seguimiento de la gestión en favor de alguno de los cuatro papeles. En concreto, en

caso de inestabilidad o incertidumbre, en favor de la innovación y la integración más que la mera administración y producción de servicios. El sistema de seguimiento de la gestión debería captar y proporcionar incentivos para que se potencia el rol más adecuado a cada contexto.

El funcionario ha mostrado tradicionalmente una mayor preocupación por la regularidad o legalidad en los procedimientos y aspectos formales de su trabajo. Su rol ha sido generalmente asociado con la Administración equitativa de los recursos públicos (ver la casilla del "Administrador" en el diagrama). Actualmente las reformas que se vienen realizando en la Administración perciben al funcionario más bien como un ejecutor responsable de la implementación de políticas, prestación de servicios públicos y preocupado con la obtención de "más con menos" (OCDE, 1993), consiguiendo que se hagan más cosas mediante el uso eficiente de los recursos públicos y alcanzando el denominado valor a cambio del gasto público o *value for money* (ver casilla del Productor en el diagrama). Desde este punto de vista un buen directivo no tiene por qué poner en cuestión las políticas y los objetivos perseguidos sino simplemente conseguir los resultados de mayor calidad y de manera más eficiente.

Esta opinión común, sin embargo, se basa en tres supuestos que no reflejan la realidad de la Administración Pública hoy en día: (a) existe una separación artificial entre la formulación y la implementación de políticas - los directivos públicos trabajan sólo para implantar los programas de sus jefes o del programa político, (b) la gestión pública debería ser neutral y no estar influenciada por una variedad de grupos de interés y (c) la gestión pública se realiza bajo condiciones de certidumbre con respecto a resultados y con estabilidad en el entorno.

*a) ¿Separación entre la fase de formulación de políticas y la fase de ejecución?*

El primer supuesto implica que las políticas públicas y sus objetivos están claramente definidos dentro de un marco de trabajo firmemente estructurado y basado en valores neutrales no conflictivos. Esto significa que el gestor público trabaja bajo unos estándares incuestionables y fijos. Su trabajo es ejecutar las decisiones del nivel político o superior. La mayoría de las reformas administrativas actuales consideran que los gestores públicos deben centrar su esfuerzo en la consecución de resultados y su gestión debe ser valorada en relación con los valores de economía, eficiencia y eficacia bajo unos parámetros de referencia fijos. El supuesto es que las políticas y objetivos son parámetros dados que se transmiten a los gestores públicos desde los niveles políticos.

Este supuesto ha sido puesto en cuestión desde hace mucho tiempo. En nuestro estudio se sugiere una perspectiva más realista y útil al considerar que la formulación y la implantación de políticas públicas son dos fases entrelazadas y que los directivos

públicos de hecho influyen en la fase de la formulación de políticas y el establecimiento de prioridades (SELSZNIK 1957, p. 56). Bajo este supuesto alternativo la gestión eficaz de los directivos públicos requiere un esfuerzo tanto para intentar alcanzar los objetivos como para definirlos: la relevancia y viabilidad de los resultados anticipados es también responsabilidad del directivo público. NICHOLSON ilustra en su proyecto de investigación este argumento cuando pone en cuestión la reforma en Nueva Zelanda que considera a los altos funcionarios responsables de los resultados y al gobierno de la eficacia final de los programas. Aunque esta división tenga un gran atractivo, NICHOLSON considera que es demasiado simplista. Argumenta que un sistema de exigencia de responsabilidades que tenga sentido debería de basarse en el reconocimiento de que el poder es compartido entre Ministros y los funcionarios directivos. Los altos funcionarios formalmente influyen en el efecto final de los programas a través del asesoramiento durante la elaboración de las políticas públicas. Esta influencia directa y formal junto con otras influencias de tipo informal sobre los niveles políticos ayuda a la definición de objetivos. El caso de Suecia, según SANDAHL, es muy claro a este respecto ya que sus Ministerios son muy pequeños y dependen del conocimiento especializado que se encuentra en las grandes Agencias autónomas. TROSA también proporciona una buena ilustración de este punto en el Reino Unido cuando explica cómo, a pesar de la retórica oficial presentando la visión tradicional de los ministerios estableciendo la política a seguir y los gestores públicos implantándola, de hecho en la práctica son las agencias y no los ministerios quienes proponían los objetivos a ser negociados con los servicios centrales del departamento. TROSA descubrió que los directivos de las agencias tienen mucha y mejor información sobre los problemas de la implantación y por ello sobre la viabilidad de las opciones políticas.

El gestor público debe participar activamente en la formulación de políticas públicas. Y esto es tan importante como el trabajo que hacen en la fase de ejecución. Su rol y responsabilidad en realidad no es sólo ejecutar programas, sino también contribuir en su propio rediseño. Los objetivos no vienen dados externamente. Una buena actuación o gestión requiere redefinir objetivos y prioridades más que simplemente alcanzar objetivos.

Ninguno de estos puntos reducen el papel central de los políticos en el establecimiento de la orientación general de la política y definición de los propios objetivos. Se trata meramente de aceptar que los políticos podrían y deberían estar asesorados en el proceso de políticas públicas por los gestores públicos.

*b) ¿Neutralidad de los gestores públicos?*

Estos supuestos tradicionales sobre la Administración Pública también niegan o no consideran adecuadamente las dificultades creadas por el pluralismo. Las reformas actuales de la Administración Pública no han prestado suficiente atención a una de las fuentes de incertidumbre más importantes en la gestión pública:

la diversidad de valores (SMITH 1978, p. 22). El diseño del seguimiento de la gestión y de los sistemas de exigencia de responsabilidad en el sector público no puede negar la existencia de múltiples, y a menudo conflictivas, fuentes de legitimación del gestor público.

¿A qué expectativas y de qué grupo debe responder el gestor público? Las actuales tendencias de la reforma administrativa subrayan la importancia del "cliente" y los sistemas de exigencias de responsabilidades ante el ciudadano como usuario de los servicios públicos. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, TROSA encontró en su investigación que la clientela de una agencia puede estar muy dividida y tener intereses contradictorios. Además otras fuentes de legitimidad de la gestión pública, tales como el legislativo, las jerarquías departamentales, el grupo de afines (*peer group*), los sindicatos y otros grupos de interés tienen expectativas que influyen en el proceso de decisiones. Todas estas fuentes de legitimidad deberían tenerse en cuenta para el desarrollo de una gestión adecuada y los sistemas de seguimiento para evaluar sus resultados.

En su proyecto de investigación, GUZMÁN muestra unos resultados similares a los de TROSA al referirse a la gran diversidad y autonomía de instituciones a distintos niveles de gobierno que con un alto grado de interdependencia hacen muy difícil el funcionamiento global, coherente e integrado de todo el sistema de salud en Méjico. Cada vez es más reconocido el hecho de que es necesario una "construcción social" (con la participación de los grupos interesados) de las medidas de resultados y estándares como condición para el diseño apropiado de los sistemas de seguimiento de la gestión. NICHOLSON destaca este factor como "una complicación inherente" para el seguimiento del asesoramiento de políticas públicas. Aun reconociendo que hay dificultades para poner en práctica esta aproximación, NICHOLSON argumenta en favor de la utilización de la opinión de grupos afines (*peers group*), como sistema de seguimiento del proceso de asesoramiento de políticas públicas y presenta Nueva Zelanda como un caso en el que el proceso de asesoramiento de políticas públicas ha sido sujeto a ese tipo de revisión por el grupo de afines.

El asesoramiento de políticas públicas y la propia Administración pública no pueden librarse de la necesidad de emitir juicios valorativos en muchos casos de importancia. El distanciamiento neutral y la objetividad profesional de los gestores públicos en la formulación y desarrollo de las políticas públicas, se percibe cada vez más como un mito (WILENSKI, citado por NICHOLSON). METCALFE y RICHARDS (1990) afirman que :

"la idea de que los funcionarios son políticamente neutrales, anónimos y sin poder político, apareciendo como agentes de la voluntad ministerial, es irrealista y no se corresponde con los hechos de la vida político-administrativa contemporánea (pág. 45)".

Hay una serie de factores hoy en día que exigen una participación activa de los funcionarios en el desarrollo de las políticas públicas: el requisito de una mayor consulta a los clientes sobre el diseño y ejecución de los programas, la necesidad de responder ante comités legislativos, y la creciente atención prestada por los medios de comunicación a los funcionarios.

El acceso a la información y a la legislación, además, abre la burocracia a cuestiones y críticas requiriendo frecuentemente una respuesta y explicación por parte de los funcionarios. Algunos países actualmente en proceso de descentralización (Reino Unido, Nueva Zelanda, Canadá) aceptan el concepto de funcionario neutral y anónimo. Otras Administraciones tradicionalmente descentralizadas (Suecia) (MURRAY 1992) o en estados avanzados de descentralización (Australia) (*Task Force on Management Improvement* 1992, pp. 505-506) ya reconocen la necesidad de que el funcionario se incorpore y participe en el proceso de formulación de políticas públicas aunque todavía como profesionales.

### c) ¿Un entorno estable?

Por lo que respecta al tercer supuesto debería estar claro ya que las políticas públicas se construyen hoy bajo un marco muy dinámico e incierto. Los gestores públicos, por lo tanto, deberían estar preocupados por el diseño y aplicación de respuestas a nuevos desafíos. Su responsabilidad debería de ser la mejora de la capacidad organizacional para la adaptación: hacer nuevas cosas y trabajar de manera diferente. Se den cuenta o no de ello, los funcionarios directivos son responsables de la redefinición de los problemas que confrontan y de la identificación de los temas más relevantes a confrontar (elección de prioridades).

TROSA presenta varios ejemplos que muestran que "el establecimiento de prioridades es un proceso continuo de rectificación, corrección de errores y de interpretación de nuevas situaciones". El problema es que las unidades centrales y los ministerios no "siempre son conscientes de estas incertidumbres". El análisis cualitativo es la solución propuesta por la iniciativa del *Next Steps*, sin embargo, este análisis tiene que ir más allá de la mera explicación sobre si los resultados esperados han sido alcanzados o no, cuestionando además la lógica detrás de los objetivos previstos como "resultados pretendidos y beneficios que continúan siendo relevantes". La inestabilidad de muchas situaciones en el sector público afecta a los criterios de gestión y el tipo de medidas a utilizar.

En suma, el contexto en el que se lleva a cabo hoy en día el control de gestión se caracteriza por la incertidumbre, la interdependencia, la diversidad y la inestabilidad. Existe una dinámica de cambios rápidos, radicales y no anticipados (WILDAVSKY 1993, pág. 5). El trabajo a realizar en esta situación tan compleja exige que los gestores públicos centren su atención en los otros dos papeles, representados en las dos casillas superiores de la figura anterior: identificación de nuevos problemas y diseño de reajustes

(papel Innovador) y la consecución de apoyo necesario para proceder con la aplicación de estos reajustes (casilla del Integrador). SAVOIE (1994) en un estudio sobre gobernabilidad y globalización concluye "que los gobiernos nacionales necesitarán que los funcionarios públicos tengan capacidad creativa, de búsqueda de compromisos, de educación y de iniciación de cambios (pág.7).

Aunque la mayoría de los gestores públicos necesitan jugar los cuatro papeles (administrador, productor, innovador e integrador), la respuesta a cuál de ellos debería prestarse más atención en un momento dado debería adecuarse a las circunstancias específicas confrontadas más que ser dictadas por la historia o los programas de formación. El seguimiento de resultados debería ser también consistente y compatible con el papel y las circunstancias de la gestión pública. De la misma manera, la medición de resultados deberá también adecuarse a las necesidades de flexibilidad como se ve en el punto siguiente.

*La medición de la adaptabilidad: Innovación e Integración.*

En circunstancias de inestabilidad e incertidumbre, el éxito en la gestión pública depende de que se cree capacidad organizacional para la adaptación (METCALFE y RICHARDS, 1990). Esto significa el disponer de capacidad para:

- *La innovación estratégica.* Esto es ser capaz de innovar (Innovador): recoger información sobre variables inesperadas futuras y no simplemente extrapolar al futuro datos sobre variables ya históricamente conocidas; reformular los problemas teniendo en cuenta las diferencias de intereses (Diagnosis); definición de nuevos objetivos y tareas; rediseño de estrategias y estructuras organizacionales para reflejar los cambios en el entorno; y adaptación de los sistemas de responsabilidad para reflejar las diferentes fuentes de legitimación (Diseño);

- *La implementación adaptativa.* Capacidad de negociación y persuasión para conseguir apoyos para la implementación de nuevas ideas para el cambio (Integrador): garantizar una buena información sobre las nuevas iniciativas; coordinar a los actores relevantes; movilizar apoyo; fomentar una cultura orientada a la mejora y a la receptividad para el aprendizaje y el cambio; construcción de coaliciones; persuasión a los afectados para que acepten el cambio y proporcionar al sistema un nuevo significado o identidad (Desarrollo).

Estas ideas sobre el papel de los directivos públicos proporcionan un marco más amplio y relevante para la medición y valoración de su actuación. El modelo de las 3Ds proporciona un criterio relevante para la valoración de la capacidad adaptativa de la gestión. Su operacionalización en cada área o política pública es un auténtico desafío. Requiere un tipo de información distinta y cualitativa diferente a la tradicionalmente disponible y requiere también un nuevo conocimiento experto y creatividad

para transformar el modelo de las 3Ds en criterios concretos que permitan la valoración de una gestión adaptativa. A pesar de estas dificultades, un sistema de seguimiento de la gestión debe de ser capaz de captar los componentes más relevantes de la gestión para motivar a los directivos públicos en la dirección adecuada. Una valoración de la gestión que estuviera sesgada hacia cualquiera de los cuatro roles del directivo antes discutida desequilibraría el funcionamiento de la Administración. Un sistema de seguimiento efectivo exige el equilibrio adecuado entre el contexto, los cuatro roles de la gestión pública y los criterios de éxito implícitamente sugeridos por las medidas elegidas.

Las experiencias analizadas en los distintos proyectos o investigaciones comparadas proporcionan buenas ilustraciones de la necesidad de utilizar el modelo de las 3Ds. NICHOLSON ofrece un buen ejemplo de la necesidad de incorporar estos nuevos criterios de medida y valorar el asesoramiento de políticas públicas en casos de resultados inciertos. Sugiere que en estos casos la valoración de la gestión debería incluir cuestiones tales como "¿fue el análisis del problema correcto cuando el asesoramiento fue aceptado?" (un criterio que permite valorar la capacidad de diagnóstico); o "¿en aquellos casos en que las decisiones de políticas públicas han seguido de cerca el asesoramiento dado, proporcionó el análisis una predicción precisa de los resultados?" (relacionado con la capacidad de diseño); y "¿si el asesoramiento no fue aceptado cuáles eran las razones?" (relacionado con la capacidad de aprendizaje y desarrollo).

Los proyectos de KIM y GUZMÁN muestran la necesidad de que el gestor público se centre en la integración de una diversidad de instituciones interdependientes y sus prioridades para mejorar la coherencia del sistema y permitir un seguimiento adecuado de la gestión (relacionado con la capacidad de desarrollo y diseño, respectivamente).

En su investigación sobre la policía en EE.UU y otros países, SONNISCHEN proporciona otro ejemplo de la necesidad de cambiar de un modelo basado en las 3Es a un modelo basado en las 3Ds. SONNISCHEN comienza criticando la aproximación tradicional del FBI al seguimiento de la gestión con una cita clásica: "lo que se mide se hace". El sistema de medición del FBI no puede distinguir entre los distintos niveles de la calidad o complejidad de cada caso investigado, fomentando una actuación de la policía sesgada, hacia el papel de gestor productor o generador de estadísticas. Los esfuerzos del FBI para concentrar recursos sobre los principales problemas criminales y de seguridad exigen un equilibrio en los sistemas de seguimiento de la gestión entre la información cualitativa y cuantitativa. Tal y como concluye SONNISCHEN: "...las actividades criminales complejas generalmente sucumben ante los esfuerzos tradicionales de la policía. Las actividades de investigación extraordinarias, creativas y complejas no son apropiadamente descritas o captadas por las estadísticas tradicionales de la policía".

En este caso, las 3Ds hubieran proporcionado un criterio más apropiado para medir el éxito de la policía definido, en general, como la capacidad de responder a un crimen más sofisticado. La discusión y el análisis de SONNISCHEM presenta una buena ilustración del tipo de papel que deben jugar los directivos de la policía bajo situaciones de incertidumbre con las 3Ds como criterios de éxito: la capacidad de diagnóstico para revisar las actividades que actualmente lleva a cabo la policía, identificar y seleccionar los crímenes prioritarios de acuerdo con el interés público; la capacidad de diseño de reestructuración de recursos, investigación, innovación en la estrategia de la policía; y el desarrollo o capacidad para implantar las respuestas a nuevos crímenes. El papel más relevante de la gestión estratégica de los directivos de la policía, como "innovadores" sería el "concentrarse conceptualmente y examinar con rigurosidad la misión básica de la policía a la luz del interés público exterior" y como "integradores" conseguir apoyo para la implementación de nuevos programas que sean consistentes con su misión básica.

La necesidad de medir más allá de las 3Es ha sido ya tratada en algunos casos. Las 3Ds como criterio de éxito en situación de incertidumbre fue propuesto por primera vez por METCALFE (en 1991 y 1993) y fue específicamente relacionado con el aprendizaje interorganizacional. LEEUW, RIST y SONNICHSEN (1994) examinan varios casos en los que el seguimiento de la gestión (principalmente mediante la evaluación de programas) se ha dirigido a lo que ARGYRIS (1982) ha llamado *double loop learning* (2.º nivel de aprendizaje), o capacidad para ir más allá de las 3Es tradicionales y fundamentalmente para reexaminar los objetivos y la manera con que se ejecutan los programas. MAYNE (1994) ha analizado el régimen de evaluación en el gobierno de Canadá donde, además de examinarse si los programas han conseguido sus objetivos, en términos de las 3Es, también se revisa el mantenimiento de la relevancia de los objetivos (diagnóstico) y se cuestiona el que haya maneras diferentes de plantear y ejecutar los programas (diseño y desarrollo).

La Fundación Canadiense de Auditoría Integral (1987) publicó un importante estudio sobre auditoría de eficacia proporcionando una definición amplia de la eficacia, que superaba el alcance tradicional de las 3Es. Algunos de los doce atributos de eficacia propuestos se referían a aspectos relacionados con las 3Ds, en particular, el mantenimiento de la relevancia de los objetivos que se persiguen, y la capacidad de respuesta o "la capacidad de las organizaciones para adaptarse a los cambios..." (p. 21). Numerosas jurisdicciones en Canadá han trabajado con el concepto ampliado de eficacia tal y como lo presentó esta fundación.

De las 3Ds, la tercera parece ser la que menos atención ha recibido en términos de medición y reforma del sector público. Este concepto supone el examen de la medida en que el gestor ha tenido éxito en la implantación de reformas y ha conseguido superar las resistencias al cambio. En este caso, igual que en el

resto de las Ds, la medición parece exigir o requerir un estudio basado en exámenes y análisis cualitativos y exploratorios. Esto, además del hecho de que la propia naturaleza de las 3Ds desafía el *statu quo* en la Administración Pública, sugiere que la adopción de las 3Ds como una base para el seguimiento de la gestión será difícil en cualquier caso, pero representará y permitirá identificar cuál es la verdadera organización con capacidad de aprendizaje.

Aunque las 3Ds representan un reto, su relevancia al considerar la actuación del sector público bajo incertidumbre es evidente. Una aproximación pragmática al seguimiento de la gestión puede ser el construir una mezcla equilibrada de un seguimiento de resultados basado en las 3Es y un conjunto de evaluaciones cualitativas basadas más bien en el modelo más relevante de las 3Ds. Como se consideró desde el principio de esta investigación "no hay una manera ideal universal de diseñar los temas de seguimiento de la gestión. El equilibrio necesariamente depende de las oportunidades y los retos de cada situación organizacional. La elección de la mezcla apropiada debería depender del grado de incertidumbre bajo el cual trabaja el gestor. En la medida en que las agencias tengan unos objetivos claros y no cuestionados y lleven a cabo una serie de tareas homogéneas bien definidas y con resultados predecibles el seguimiento de resultados basado en las 3Es y en la evaluación probablemente cubrirá la mayoría de la información que necesita el gestor. Para organizaciones trabajando en situaciones complejas con objetivos sujetos a diferentes percepciones e interpretaciones, tales como el asesoramiento de políticas públicas, la investigación y desarrollo, y los servicios públicos altamente profesionalizados, para las redes organizacionales tales como los servicios de salud en Méjico y Korea, y para las unidades centrales que están encargadas o responsabilizadas, por ejemplo, de llevar a cabo una reforma administrativa global, la necesidad de la evaluación cualitativa sobre las 3Ds es mucho mayor.

## Implicaciones para el futuro del seguimiento de resultados

A pesar de los importantes obstáculos, hay un persistente interés en el reconocimiento de la necesidad de poner en marcha sistemas de seguimiento de resultados que sean efectivos como principales componentes de la reforma administrativa. El control de gestión y seguimiento de los resultados no son ideas nuevas, pero su éxito por el momento está por debajo de las expectativas creadas. En varios proyectos de investigación se ha mostrado, como el éxito a menudo se ha limitado al uso de medidas de resultados simples y cuantificables (eco-

nomía de recursos, reducciones de costes, productividad) orientados a actividades operativas que pueden ser fácilmente medibles.

Nosotros sugerimos que, además de la lección que nos ofrecen las pasadas experiencias con respecto al seguimiento de resultados, se necesita una perspectiva nueva complementaria, una que se centre menos en los aspectos técnicos e internos de las organizaciones y más en los aspectos culturales y su relación con el entorno de las organizaciones. La nueva perspectiva debería de considerar la capacidad de los gestores, organizaciones y redes de organización para adaptarse y aprender.

Se pueden hacer mejoras superando las resistencias a la implantación del sistema de seguimiento en las organizaciones, y adaptando los sistemas de seguimiento para ajustarse a las condiciones organizacionales y relaciones interorganizaciona-

les. Las experiencias comparadas presentadas en este estudio sugieren nuevas líneas futuras para el seguimiento de resultados. Algunas de las lecciones son más de tipo pragmático instrumental tales como la necesidad de un liderazgo estratégico desde los departamentos centrales, el reajuste de los regímenes de exigencia de responsabilidad para desarrollar incentivos adecuados y la complementariedad de la medición de resultados y la evaluación de programas. Además, otra conclusión fundamental de esta investigación ha sido la propuesta de redefinir los criterios de éxito y rediseñar los sistemas de seguimiento de resultados para que reflejen y fomenten el papel adecuado de los gestores públicos. El control de gestión y seguimiento de resultados necesita captar los criterios de éxito más relevantes para el gestor público que trabaja hoy bajo una creciente incertidumbre.

### Notas

\* Asesor del Instituto de Estudios Fiscales.

\*\* Principle in the Office of the Auditor General.

† Este artículo es una adaptación del capítulo de conclusiones (XI): Eduardo

ZAPICO and John MAYNE "Performance Monitoring Implications for the Future" in John MAYNE and Eduardo ZAPICO Eds. *Performance Monitoring for Public Sector Reform: Future Directions from International Experiences Transactions* (en imprenta).

### Bibliografía

ARGYRIS, C. (1982). *Reasoning, Learning and Action*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

CANADIAN COMPREHENSIVE AUDITING FOUNDATION (1987). *Effectiveness Reporting and Auditing in the Public Sector*. Ottawa.

CARTER, N. (1989). "Performance Indicators: Backseat Driving or Hands off Control?" *Policy and Politics* XVII(2): 131-38.

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (1995). *Making Government Work: Budget of the United States Government, Fiscal Year 1996*. Washington:

LEEUW, F.L., R.C. RIST, et al. (1994). *Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.

METCALFE, L. y S. RICHARDS (1990). *Improving Public Management*. London: Sage.

METCALFE, L. (1991). "Public Management: From Imitation to Innovation". *Paper* presentado a la Annual Conference of the International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA), Kota Kinabalu, Sabah, Malaysia, 28 July - 2 August. 9-10.

METCALFE, L. (1993). "Public Management: From Imitation to Innovation", En J. Kooiman (ed.), *Modern Government*, London: Sage. 173-189.

MURRAY, R. (1992). "Modernization of Public Sector in Sweden", *paper* presentado en la conference *Public Management Modernization in the 90s*, INAP, Madrid: 2-4.

OECD (1993). *Performance Measurement*. PUMA (3) 93. Paris.

OECD (1994). *Service Quality Initiatives in OCED Member Countries*. Background Paper for a Symposium held 7-8 November, 1994. PUMA (94) 13.

SAVOIE, D.J. (1994). *Globalization and Governance (Summary)*. Research Paper N.º 12. Canadian Centre for Management Development. Ottawa.

SELZNICK, P. (1957). *Leadership in Administration*. Illinois: Row, Peterson and Company.

SMITH, D. (1978). *Value Biases in Performance-Assessment*. Paper delivered at the 1978 Annual Meeting of the American Political Science Association New York Hilton Hotel. August 31-September 3.

TASK FORCE ON MANAGEMENT IMPROVEMENT (1992). *The Australian Public Service Reformed - An Evaluation of a Decade of Public sector Reform*. Canberra: Australian Government Publishing service.

WILDAVSKY, A. (1993). "¿Qué necesita saber el manager público?" Una formación para la gestión pública". *Ekonomiaz*, 26(2) cuatrimestre. Departamento de Economía y Hacienda. Gobierno Vasco, España.



## **PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO Nº 15/1995**

### **SUMARIO**

#### **Editorial**

#### **COLABORACIONES**

**Análisis del porcentaje de la pensión de jubilación del Régimen General de la Seguridad Social. Estimación Técnica**

Antonio Redecillas López de Sabando

Actuario

**El crecimiento del Sector Público en España y en los países de la OCDE desde la perspectiva del empleo público**

Germán Carrasco Castillo

José M. Domínguez Martínez

Departamento de Hacienda Pública. Universidad de Málaga

**Impacto Económico de inversiones en Infraestructura. Análisis tendentes a su cuantificación**

José García-Blanco de Beñito

Oficina de Planificación y Presupuestos del FMI

**Los principios de coordinación y planificación y el Presupuesto General de los Municipios**

Gloria Alarcón García

Profesora Ayudante. Universidad de Murcia

**La fiscalización de los programas presupuestarios de las Administraciones Públicas**

Lourdes Torres Pradas

Profesora Titular. Universidad de Zaragoza

**El gasto público y la voluntad política de su control**

José Manuel Adán Carmona

Inspector de Finanzas del Estado

**Gestión y control de los fondos reservados: Análisis de urgencia de la Ley 11/1995, de 11 de mayo**

José Pascual García

Doctor en Derecho. Inspector de Finanzas del Estado

#### **SEMINARIO SOBRE PRESENTE Y FUTURO DEL GASTO PUBLICO EN ESPAÑA**

##### **Presentación**

**Discurso Inaugural del Seminario "Presente y Futuro del Gasto Público en España"**

Enrique Martínez Robles Secretario de Estado de Hacienda

**El presupuesto para 1995 en el contexto de la política actual**

Juan José Puerta Pascual Director General de Presupuestos

**Novedades fiscales contenidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y en la Ley de Acompañamiento**

Eduardo Abril Abadín Director General de Tributos

**El reto de la Convergencia y las perspectivas financieras con la Unión Europea**

Angel Torres Torres Director General de Planificación

**Medidas de control del Déficit Público**

Federico Montero Hita

Secretario General de Planificación y Presupuestos

**El futuro en el control del Gasto Público**

Santiago Fuentes Vega Subdirector General de Estudios y Coordinación

**Una política presupuestaria para alcanzar el Déficit de Convergencia en 1999**

Carlos Monasterio Escudero Universidad de Oviedo

**Discurso de clausura del Seminario "Presente y Futuro del Gasto Público en España"**

Pedro Solbes Ministro de Economía y Hacienda

