

Comentarios de Angel Ginestar* a la exposición de Bahram Bekhradnia

Estos comentarios se efectúan sobre la base del documento preparado por Bahram Bekhradnia y de su exposición realizada en el Seminario al que se hace referencia en este libro.

Estos comentarios no son exhaustivos sino sobre aquellos aspectos considerados relevantes para el análisis en relación con la problemática de administración por objetivos y resultados (APOR) y de administración financiera del sector público en la Argentina.

En el ámbito universitario argentino también se plantean estos aspectos dentro de un contexto productivo-financiero, que vincula los elementos académicos con los financieros para adoptar indicadores y acordar criterios de productividad, eficiencia, impacto y financiamiento.

Antes de entrar en el contenido sustantivo del documento y de la exposición, es conveniente presentar algunos aspectos del autor, que constituyen caracteres relevantes que merecen ser destacados.

Bahram Bekhradnia es iraní. Nació en Teherán el 31 de agosto de 1948, fue a estudiar a Inglaterra en la Universidad de Oxford (1967/1970), quedándose a vivir en ese país. Allí ha trabajado en cuestiones educacionales, siendo actualmente el Director de un fondo de educación superior que distribuye anualmente unos 7.000 millones de dólares, que son fondos provenientes del Gobierno.

Esto muestra la evolución que está tomando la administración gubernamental, como un sistema gerencial profesionalizado y separado del ámbito político. Los políticos son responsables de formular las políticas públicas y dar las directivas para su aplicación a quienes deben responsabilizarse de la gestión propiamente dicha. Bahram Bekhradnia es un gerente público no nacional y, por ello, un ejemplo notable para quienes están en las cuestiones públicas universitarias con financiamiento gubernamental, dentro de un mundo globalizado. Los gerentes deben seleccionarse por sus antecedentes

* Consultor de la OEA

y capacidad pero mantenerse por su cumplimiento y desempeño.

Se debe agradecer la presencia de Bekhradnia, quien acerca una experiencia significativa y oportuna para la Argentina.

Bekhradnia ha señalado en su documento y en su exposición que los indicadores de “performance” no son indicadores para hacer un análisis, sino indicadores para ser aplicados para asignar fondos y monitorear el proceso. En el escrito se utiliza la palabra “funding”, que se refiere tanto a la asignación de fondos como al control y verificación de los que esté pasando. Este planteo se identifica, en el caso argentino, con las propuestas de la administración financiera gubernamental.

En cuanto al concepto de “indicador de performance” es conveniente aclarar que es un indicador más amplio que la de los indicadores de desempeño, pues incluye también los indicadores de cumplimiento. Esto implica decir que el desempeño es una manifestación del performance. Adelante se tratan aplicaciones a la situación de la educación superior en la Argentina, con especial referencia a la actividad universitaria.

Otro aspecto que destaca el expositor se refiere a que esto de utilizar indicadores y de asignar fondos a través de una entidad pública separada del Gobierno, comenzó en Inglaterra en 1919. Sin embargo, en la actualidad, todavía existe la preocupación sobre

el grado de aceptación de esta tarea por las universidades y entidades de educación superior en Inglaterra. La complicación aumenta cuando se consideran ciertos indicadores. Pero esta actividad y los indicadores que se utilizan están empezando a ser aceptados en forma creciente. El sector público está trabajando con indicadores y es importante destacar que no trabaja sólo por voluntad propia, sino que existe cierta presión de la gente y comprensión de los medios periodísticos. Ello se debe a que se plantea la necesidad de estar informado sobre los fondos que se aportan al sector público.

Con respecto a lo anterior, Bekhradnia habla de la necesidad de expresar con claridad la forma de gastar los fondos públicos y de hacerse responsable. En tal sentido, utiliza la palabra “accountability”, que en América Latina se está traduciendo por “responsabilidad”, que quiere decir rendir cuentas en forma transparente. Se busca así que la rendición de cuentas en forma transparente facilite la interpretación por los destinatarios, por los legisladores que aprueban las grandes partidas del presupuesto y por la gente en general.

La administración financiera empieza con la problemática de recaudar y asignar fondos. Esta asignación va a depender del grado de evolución que se tenga en la administración financiera y de los indicadores

que se utilicen para aplicar los fondos. Luego, en la ejecución y control tanto de lo que se está realizando (control concomitante o seguimiento) como de lo realizado (control a posteriori) se utilizan indicadores compatibles con aquellos utilizados al tomar las decisiones y asignar los fondos, es decir, al presupuestar y al formular planes de mediano y largo plazo.

En el caso argentino, la administración financiera ha ido evolucionando de una simple concepción institucional a una en la cual se identifican también insumos y las actividades a realizar. De este modo, los fondos se asignan por institución, por actividad a realizar y por gastos en insumos a efectuar. Hoy ya se está planteando la necesidad de evolucionar hacia una administración por objetivos y resultados, que implica asignar fondos por productos y para lograr cierto impacto en el contexto. Se piensa en los “objetivos” como los efectos deseados a lograr satisfaciendo necesidades de ciertos destinatarios con productos específicos. Y los “resultados” son los logros obtenidos, determinando el grado de cumplimiento y evaluando el desempeño mediante un sistema de indicadores.

Este proceso evolutivo de la administración financiera lleva a modificar los indicadores que se tienen por referencia para asignar los fondos. Así, por ejemplo, de un indicador de

los gastos en insumos por actividad y por entidad responsable, se está cambiando a indicadores de productos y de impacto para asignar los mismos fondos. Esto exige también modificar la gerencia pública para atender al logro de productos y del impacto requerido por las políticas públicas.

Los indicadores a tener en cuenta se deben referir tanto a los aspectos sustantivos y productivos de una actividad como a los aspectos financieros de la misma.

Sustantivamente, se distingue entre insumos, productos y efectos en el contexto, lo cual da origen a indicadores de insumos, indicadores de productos e indicadores de impacto, en un cierto tiempo. Esto también conduce a introducir indicadores de relaciones, que derivan de los anteriores, tales como:

- Indicador de productividad, que vincula las cantidades de los insumos con las cantidades de los productos, en cierto período;

- Indicador de eficiencia, que busca identificar la menor asignación de la cantidad de ciertos insumos para el logro de cierta cantidad del producto, en un período dado;

- Indicador de eficacia, que muestra el nexo entre las cantidades de cada producto con las magnitudes de los efectos expresadas a través de la cuantificación de los indicadores de impacto. En esta relación

suele aparecer un rezago entre las variables;

- Etcétera.

Desde el punto de vista financiero, se busca realizar un análisis de los fondos que se reciben o recaudan y de los fondos que se aplican para obtener los insumos requeridos. Con tales insumos pueden realizarse las actividades productoras gubernamentales durante un período determinado. De esa manera es posible obtener los productos que se requieren a los efectos de alcanzar el impacto deseado por las políticas públicas, como en el caso específico de la política universitaria. Son ejemplos de estos indicadores:

- Los fondos que periódicamente dispone el Gobierno para el sector provenientes de rentas generales a veces reforzados con otras fuentes;

- Los fondos que se asignan en forma global al sector de educación superior y los fondos que se asignan a cada universidad en particular, en un determinado período;

- Los fondos que se asignan por tipo de insumo, determinando los gastos en insumos por cada actividad, por cada universidad y en forma global para el sector, en un período dado;

- Los fondos que se calculan como costos de los productos por transformación de los gastos en insumos para hacer un análisis productivo-financiero y de eficiencia. El cálculo de costos puede requerir, a veces, varios períodos para su estimación;

- Los fondos que se calculan por transformación de los costos de los productos en costos del impacto, lo cual está dependiendo de los rezagos que pueden existir en el tiempo entre los gastos en insumos, costos de los productos y obtención del impacto. Para medir estos indicadores financieros, también es importante la expresión cuantitativa de los indicadores de insumos, productos e impacto.

- Etcétera.

Más detalle y algunos indicadores cuantificados para la educación universitaria argentina se presentan al final de este comentario.

La evolución señalada de la administración en el sector público argentino, va de una concepción de responsables por instituciones, actividades e insumos a otra, más compleja, de administración por objetivos y resultados en la cual se agrega la necesidad de identificar los productos y el impacto. Para las políticas públicas ya no basta con identificar gastos en insumos y productos a obtener, sino que se desea también identificar las necesidades a satisfacer y quiénes son los beneficiarios. La actividad pública es una actividad productora de bienes para satisfacer necesidades de la gente y esto introduce el concepto de impacto al administrar. Por lo tanto, los indicadores en una administración por objetivos y resultados se refieren a instituciones, actividades, insumos, productos e impacto.

Actualmente, se está bastante lejos de generalizar este planteo y la forma metodológica de asignar fondos con esta orientación en todos los sectores. En cierta medida, esto constituye un desafío que es necesario tener en cuenta en la modernización de la administración pública en general y de la administración financiera gubernamental en particular. En la Argentina, las últimas transformaciones han puesto el énfasis en cambios organizacionales y en procedimientos de administración, pero no se le ha dado la suficiente importancia a los indicadores sustantivos y financieros necesarios para lograr una administración por objetivos y resultados compatible con las políticas públicas. Evidentemente, faltan indicadores.

Bahram Bekhradnia señala las dificultades que existen en estas circunstancias y la complejidad de obtener indicadores relevantes para la administración, pero también insiste en la importancia de que esto se obtenga. En tal sentido, dice que un buen indicador de desempeño en la educación superior debe ser medible y servir para la transparencia y responsabilidad pública ("accountability" o "responsabilidad"). Tales indicadores deben ser robustos (ser fundados y tener coherencia con el sistema general de indicadores), evitar malas interpretaciones, usar información disponible y surgir de la cooperación entre quienes asignen

los fondos para las universidades en forma global, de quienes lo asignan para cada universidad en particular y de quienes son responsables en las universidades mismas.

En consecuencia, el desafío se refiere no sólo a tener disponible un conjunto de indicadores sino también a la forma de acordar tales indicadores. En esto, según Bekhradnia, se requiere tiempo y práctica en su utilización. Insiste muy especialmente en señalar que los indicadores no son para analizar algo, sino que deben ser indicadores para administrar.

Los indicadores de performance se refieren tanto al cumplimiento como al desempeño. Se habla de indicador de cumplimiento cuando se compara la magnitud del indicador de un objetivo al momento de presupuestar y formular planes con la magnitud de ese mismo indicador cuando se tiene algún resultado. Aquí se está utilizando la palabra objetivo como lo deseable (ex-ante) y el resultado como aquello logrado (a posteriori o ex-post). El desempeño indica si el grado de cumplimiento obtenido es bueno o no. En otras palabras, el desempeño es una evaluación del cumplimiento en función de la gestión.

Por ejemplo, si se establece como objetivo lograr la atención de 10.000 estudiantes/año en una determinada universidad y luego se atienden 8.000 estudiantes/año, el

indicador de cumplimiento nos indica un 80% de efectividad en la acción. El indicador de desempeño puede señalar que esto es muy bueno en cierta universidad que se inicia en el proceso, pero en otra universidad que tiene cierta antigüedad, el mismo indicador de cumplimiento puede ser considerado regular. Incluso, para la primera universidad, tales desvíos pueden ser buenos al inicio pero después de un cierto tiempo la evaluación del desempeño es distinta y se puede volver más exigente.

En general, se espera que los indicadores de performance sean pocos y medibles, pero auditables. Esto significa que los indicadores deben poderse medir en forma objetiva. En administración, tales indicadores van a ser expresados por quienes planifican, por quienes ejecutan y por quienes controlan, es decir, todos deben poder aplicar la metodología y acceder a la información en forma homogénea.

Bekhradnia destaca la importancia de la “direccionalidad” de cada indicador, es decir, en cuál sentido el indicador es bueno o es malo. Así da el ejemplo del gasto por alumno, lo cual puede ser bueno o malo que suba. Ello depende de cada circunstancia, que debe determinarse previamente para administrar.

En la Argentina, el sector público está en plena transformación, tanto en los aspectos sustantivos como en los aspectos financieros. Eso requiere que se utilicen indicadores que faciliten la comunicación, las relaciones interinstitucionales y el consenso. Y todo esto debe generar un sistema de indicadores coherente y aplicable, que se perfeccione con la experiencia.

La transformación del sector público no es un problema técnico ni tampoco normativo con exclusividad. La transformación involucra personas que tienen una forma de comportarse según sus conocimientos y valores, que generan una cierta cultura organizacional y social. Por eso, los cambios de la administración pública no son formales ni de simple justificación lógica, sino procesos evolutivos de modificación de la cultura organizacional y social. Los cambios en el sector público son cambios que deben ser apoyados por el público en general.

Bahram Bekhradnia dice que ellos están avanzando paulatinamente por una aceptación proveniente de las universidades, pero fundamentalmente por apoyo del público y de los medios periodísticos. Se debe aprender de esta experiencia presentada, actuar con persistencia y no desalentarse por el lento avance.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (Oficina de Evaluación): *“Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos”*. (Washington, 1997).

Ginestar, Angel: *“Elementos básicos de administración financiera”* en *“Lecturas sobre administración financiera del sector público. Volumen II: Notas introductorias”*, compiladas por Angel Ginestar (Buenos Aires, CITAF-OEA/Facultad de Ciencias Económicas, UBA, junio de 1998), páginas 65/117.

Mackay, Keith (editor): *“Public Sector Performance (a critical role of evaluation)”* (Washington, The World Bank, World Bank Operations Evaluation Department, 1998).

Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias:

“Anuario 1997 de estadísticas universitarias” (Buenos Aires, julio de 1999).

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Programación Económica y Regional: *“Pautas para la preparación de un proyecto”*, serie documentos FOSIP n° 2/99 (Buenos Aires, abril de 1999).

United States General Accounting Office: *“Performance budgeting (Past initiatives offer insights for the Government Performance and Results Act (GPRA) implementation)”*, en *International Journal of Public Budget* n° 34 (Buenos Aires, ASI, julio/agosto 1997), pp. 79/134.

World Bank (Operation Policy Department): *“Performance Monitoring Indicator (a handbook for task managers)”* (Washington, 1996).

**Algunos Números del sector de
educación universitaria (año 1997)**

Números Sustantivos

1. De producción

Graduados _____	34.675
Alumnos atendidos _____	869.440
Alumnos ingresantes _____	243.652
Docentes	
Cargos docentes _____	104.650
Cargos docentes equivalentes (dedicación exclusiva) _____	42.408
	75.854
Personal	
Personal no docente _____	32.760
Cargos directivos _____	1.742
Cargos superiores _____	15.751
Cargos de apoyo _____	15.090

Fuente: Ministerio de Cultura y Educación – Secretaría de Políticas Universitarias: “*Anuario 1997 de estadísticas universitarias*” (Buenos Aires, julio de 1999).

Números Financieros		Números Sustantivos
2. De productividad y eficiencia (en miles)		2. De productividad y eficiencia
Gasto por alumno: $\frac{1.745.412}{869.440} = 2$		$\frac{\text{Alumnos}}{\text{Cargos docentes}} = \frac{869.440}{104.650} = 8,3$
Gasto corriente $\frac{1.680.676}{869.440} = 1,9$ por alumno		$\frac{\text{Alumnos}}{\text{Cargos docentes}} = \frac{869.440}{42.408} = 20,5$
Gasto de capital $\frac{64.736}{869.440} = 0,1$ por alumno		Equivalentes
Crédito total presupuestado (autorizado por el Congreso) (millones) <u>1462</u>		$\frac{\text{Alumnos}}{\text{Personal docente}} = \frac{869.440}{75.854} = 11,5$
Ciencia y Técnica 50		$\frac{\text{Alumnos}}{\text{Personal no Docente}} = \frac{869.440}{32.760} = 26,5$
Educación y Cultura 1358		$\frac{\text{Graduados}}{\text{Ingresantes}} = \frac{34.675}{243.652} = 0,1423$
Salud 54		
Crédito total al cierre (con modificaciones durante el año del Poder Ejecutivo) (millones) <u>1586</u>		
Ciencia y Técnica 124		
Educación y Cultura 1408		
Salud 54		
Programas adicionales (millones) 110		
Gasto ejecutado general 1745		
Ciencia y Técnica		
Educación y Cultura		
Salud		
Gasto corriente 1680		
Gasto de capital 65		

Números Sustantivos	Números Financieros
1. De eficacia	1. De eficacia
Sin datos	Sin datos
2. De efectividad	2. De efectividad
• De cumplimiento	• De cumplimiento
No hay datos ex-ante	$\frac{\text{Gasto ejecutado total}}{\text{Gasto presupuestado}} = \frac{1745}{1462} = 1,19$ $\frac{\text{Gasto ejecutado total}}{\text{Gasto acreditado cierre}} = \frac{1745}{1586} = 1,10$ $\frac{\text{Gasto ejecutado total}}{\text{Gasto ejecutado cierre + gto. prog.}} = \frac{1745}{1586 + 110} = 1,029$
• De desempeño	• De desempeño
Sin datos	Sin datos