



Documento Técnico N° 1

CREACIÓN DE UN SISTEMA BASADO EN CAPACIDADES Y DESEMPEÑO

Donald P. Moynihan, Ph.D.*

Mayo, 2003

*Profesor Titular Interino Visitante, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad del Estado de Michigan; Profesor Titular Interino, Escuela Bush de Gobierno y Servicios Públicos, Universidad de Texas A&M

PRODES es un programa de USAID cuyo objetivo es aportar al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y desarrollando actividades orientadas a contribuir de manera efectiva en el proceso de descentralización. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID-PERÚ, bajo los términos del contrato N° 527-C-00-03-00049-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Índice

Resumen Ejecutivo	5
1. Introducción: Antecedentes y objetivos del proyecto	7
2. Lecciones del Proyecto de Desempeño del Gobierno	9
3. Tipos de evaluación: Capacidad y desempeño	11
3.1 Adoptando un método basado en la evaluación de capacidad en función de criterios	12
3.2 Estándares mínimos de capacidad	13
3.3 Capacidad de gestión en función de criterios	13
3.4 Desempeño	14
4. Opción entre acreditación de capacidad vs. desempeño	16
4.1 Acreditación de capacidad como proceso de corto y largo plazo	16
4.1.1 Evaluación del progreso de la capacidad	16
4.1.2 Evaluación de la capacidad e información sobre desempeño	17
4.1.3 Evaluación inicial de la capacidad reemplazada por la información del desempeño	17
4.2 Acreditación de la capacidad como una lista de chequeo o una evaluación en profundidad	18
4.2.1 Evaluación en profundidad	18
4.2.2 Lista de chequeo	18
4.3 Recomendaciones para la elección	19
5. Decisiones de descentralización	20
5.1 Categorías de capacidad y desempeño	20
5.2 Reconociendo las diferencias entre los gobiernos	20
5.3 Discriminando entre capacidad y desempeño en las decisiones de descentralización	20
5.4 Medidas de desempeño relativo	22
6. Principios para reportar el desempeño	23
6.1 Infraestructura para el reporte de información	24
6.2 Veracidad de la información	24

7. Definiendo roles	26
8. Usando la información sobre capacidad y desempeño para aprender	28
8.1 Modelo de mejora en la capacidad	28
8.2 Modelo de la evaluación comparativa del desempeño	28
8.2.1 Indicadores críticos	29
8.2.1.1 Gasto en el suministro de servicios	29
8.2.1.2 Satisfacción de la población	29
9. Plan de acción propuesto	31
Apéndice 1 : Principales categorías de las publicaciones del Proyecto de Desempeño del Gobierno	32
Bibliografía	33

Resumen Ejecutivo

El Consejo Nacional de Descentralización - CND es responsable de diseñar un proceso de acreditación que persigue dos objetivos principales pero distintos y posiblemente conflictivos: la descentralización de la autoridad hacia el gobierno local y la adecuación de los servicios. El CND solicitó a Pro Descentralización el aporte de un consultor internacional para que éste, basado en la experiencia del Proyecto de Desempeño del Gobierno de la Universidad de Syracuse, ofreciera recomendaciones acerca del diseño de un Sistema de Acreditación en el Perú. Este reporte fue preparado después de una visita de campo a Lima realizada entre el 11 y el 17 de mayo de 2003. Las recomendaciones principales son las que siguen a continuación:

1. Objetivos

- 1.1. Para conseguir su complejo objetivo, el CND deberá considerar no sólo la transferencia de competencias a realizar en corto plazo y los estándares mínimos de gestión, sino que también deberá tener en cuenta cómo es que el proceso de acreditación puede incrementar, en un largo plazo, la capacidad y el desempeño del gobierno local.

2. Componentes de un Sistema de Acreditación

Es recomendable que un proceso de acreditación tenga tres componentes:

- 2.1 El primer componente para la transferencia de autoridad en el corto plazo será una capacidad mínima.
- 2.2 El segundo componente será la capacidad de gestión en función de criterios a utilizarse en el futuro, en donde se indique a los gobiernos locales cuáles son los estándares de capacidad aceptables y se les aconseje sobre cómo alcanzar estos estándares. El éxito de los gobiernos locales en alcanzar estos estándares podrá ser tenido en cuenta cuando se esté considerando realizar una futura transferencia de autoridad.
- 2.3 El tercer componente del proceso de acreditación sería el desempeño de los gobiernos locales en funciones que ya les han sido delegadas.
- 2.4 Hacer juicios acerca del desempeño requiere que el gobierno local reporte la información sobre este aspecto de manera regular.
- 2.5 Para asegurarse de que esas medidas sean útiles y calculadas de la misma forma, los ministerios deberán proponer al CND un grupo apropiado de medidas de desempeño por programa que sean factibles de ser recolectadas, ofrecer una descripción estandarizada de cómo recolectar esta información y proveer de datos anteriores.
- 2.6 Los gobiernos locales deberán reportar la información en una versión ampliada del actual SIAF mientras que se crea una infraestructura alternativa de recojo de información.
- 2.7 La recolección de la información, tanto de desempeño como de evaluación de la capacidad, creará una pesada carga de información en los gobiernos locales. Sin embargo, existen beneficios en retener ambos tipos de información, especialmente cuando ayudan a gobiernos que tienen un bajo desempeño. En consecuencia, es recomendable para la autoridad mantener ambos, la evaluación de la capacidad e información sobre el desempeño, como fuentes de información de largo plazo.

- 2.8 Para reducir la carga de información, el CND debe considerar mantener un Sistema de Evaluación de Capacidades relativamente simple, y evitar un proceso extenso en el que los acreditadores profesionales visiten y reporten sobre los gobiernos locales. Una metodología más simple como una “lista de chequeo” podría involucrar una recolección de indicadores más claros y específicos que concuerden con los criterios de capacidad.

3. Decisiones a largo plazo

- 3.1 Mientras que la información sobre capacidad y desempeño es generada, el CND deberá buscar la forma de incrementar el desempeño de todos los gobiernos, y deberá asegurar que aún quien tenga el peor desempeño provea el servicio al menos de manera equivalente a como lo realizaba el gobierno nacional.
- 3.2 Para aquellos gobiernos que hayan demostrado una baja capacidad y desempeño, será necesario transferir la autoridad más lentamente, proveyendo de entrenamiento y asistencia técnica y requiriendo de medidas específicas de capacidad.
- 3.3 Para aquellos gobiernos que hayan demostrado habilidad para ejecutar sus funciones responsablemente, se podrá favorecer su capacidad y desempeño, transfiriéndoles autoridad adicional y dotándoles de flexibilidad en la aplicación de las leyes de la administración pública.



I Introducción: Antecedentes y objetivos del proyecto

El Consejo Nacional de Descentralización - CND enfrenta una difícil tarea. Para ser una organización nueva y con recursos limitados, tiene objetivos de gran alcance facilitar el proceso de descentralización de autoridades a gobiernos locales en el Perú, mientras se mantiene la calidad de los servicios públicos. En la práctica, estos objetivos pueden estar en conflicto. Algunos gobiernos locales tienen inevitablemente pobres capacidades, y es en estos casos que la meta de la descentralización se opone a la meta de ofrecer servicios adecuados.

El CND debe, en consecuencia, buscar la forma de diseñar un sistema de acreditación que equilibre los distintos y posibles objetivos opuestos: debe verificar que los gobiernos locales tengan la capacidad de proveer servicios adecuados, pero también está bajo la presión de asegurarse que el proceso de descentralización ocurra lo más pronto posible. Durante mi visita conversé con varios miembros del equipo del CND. Está claro que ellos entienden la complejidad de su tarea, y el conflicto potencial entre sus objetivos. Quedé impresionado por la cultura organizacional. Los miembros del equipo enfatizaron que la acreditación trata de facilitar un proceso ordenado de descentralización. Será muy importante mantener esta cultura mientras que el CND se involucra en la implementación del proceso de acreditación.

La naturaleza de la descentralización es permitir a los gobiernos locales tomar responsabilidad por sus acciones. Es inevitable que algunos gobiernos lo hagan mejor que otros, lo cual conducirá a diferencias en la calidad de los

servicios, y desigualdad de las regiones. La única forma de evitar por completo estas diferencias es tener un solo proveedor central de servicios. Adoptar un proceso de descentralización, en consecuencia, quiere decir aceptar que la desigualdad en el suministro de servicios ocurrirá en la práctica. El papel del gobierno nacional no es tratar de eliminar esta desigualdad en los servicios, sino incrementar la capacidad y desarrollo de todos los gobiernos, y asegurarse que aún el más pobre en desempeño provea de servicios equivalentes o mejores que los de la provisión central. Esto requiere que el CND sea capaz de reconocer diferencias en la capacidad y desempeño de los gobiernos locales, y responder según el caso.

La razón de señalar la dificultad de la tarea del CND es subrayar el hecho de que éste será responsable por el éxito o fracaso de la descentralización. Hay muchos otros actores que están involucrados con o tienen una opinión sobre el proceso: ministros, gobiernos locales, ONG, funcionarios electos y el público. Sin embargo, el CND es la única organización cuya razón de existir está atada al proceso de descentralización. Si el proceso pareciera estar yendo muy lento, el CND será culpado de demorarlo. Si el proceso de acreditación pareciera muy demandante o complejo, el CND será culpado por diseñar el sistema. Si los gobiernos locales son provistos de autoridad y la calidad del servicio decae drásticamente, el CND será criticado por no haber sido lo suficientemente exigente con sus estándares.

En consecuencia, mientras otros actores están involucrados en el proceso y su opinión debe ser consultada, el CND tendrá que tomar decisiones

que tengan en consideración estas opiniones pero basadas en las mejores alternativas a largo plazo de forma que haya un balance entre los objetivos de descentralización y de adecuación de servicios. El CND necesita considerar este factor mientras recoge información de sus muchos protagonistas, incluyendo a los consultores.

Este informe examina las consideraciones a largo y corto plazo del proceso de acreditación teniendo en cuenta los objetivos del CND. El

informe ha sido escrito después de una visita de campo a Perú hecha del 11 al 15 de mayo de 2003, que comprendió entrevistas y reuniones con el CND y una variedad de interesados involucrados en el proceso, y una evaluación del último anteproyecto de la ley de acreditación. Las recomendaciones hechas en este informe se basan en la teoría y en la experiencia del Proyecto de Desempeño del Gobierno (GPP, por sus siglas en inglés), esbozado más abajo.



II Lecciones del Proyecto de Desempeño del Gobierno

El GPP es un análisis hecho durante varios años a los gobiernos estatales y locales en los Estados Unidos, implementado a través de una asociación entre la Escuela de Asuntos Públicos Maxwell en la Universidad de Syracuse, una de las mejores facultades de asuntos públicos de los Estados Unidos, y la revista *Governing*, revista líder en los Estados Unidos en asuntos de gobierno estatal y local.

Hay diferencias considerables en el contexto de gobierno entre los Estados Unidos y el Perú, y sería poco inteligente para el Perú copiar el modelo de acreditación del GPP o de cualquier otro país. El proyecto de ley final deberá reflejar el contexto particular y los objetivos de la descentralización en Perú, y al escribir este informe hago expresa referencia a los objetivos opuestos en el actual proceso. Sin embargo, hay algunos aspectos del GPP que son transferibles. El GPP está basado en una teoría de capacidad y desempeño de gobierno que es ampliamente aplicable a los diferentes gobiernos y está detallada líneas abajo. Incluso, aspectos como la forma en que el GPP recogió información también son transferibles a la situación del Perú, especialmente el basarse en manifestaciones claras de los criterios de capacidad. Finalmente, el GPP se apoyó en la publicidad y fue cubierto por los medios para así llamar la atención sobre el tema de la gestión, una lección útil para un proceso de descentralización que busca mejorar la transparencia.

La variable principal examinada por el GPP es la capacidad de gestión. Para definir la capacidad, el GPP buscó analizar de qué estaba hecha la “caja negra” de la gestión (ver figura No. 1). La metáfora

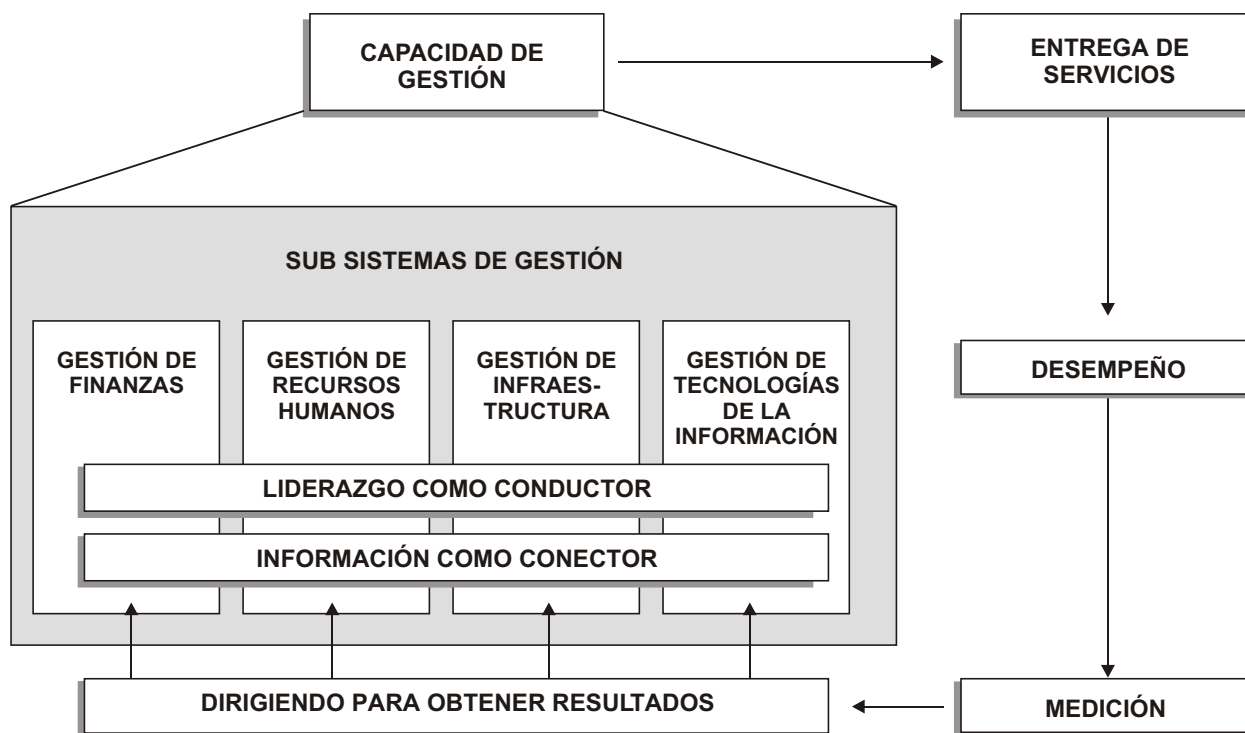
de la caja negra asumía una intervención neutral, pero no examinada, entre una elección política y los resultados. El GPP comenzó a abrir la caja negra definiendo los sistemas de gestión que son comunes a casi todos los gobiernos y que comprenden el grueso de la gestión interna y la actividad organizacional. Los sistemas de gestión elegidos fueron, la gestión de finanzas, la gestión de recursos humanos, la gestión de activos e infraestructura y la gestión de tecnología de la información. La estrategia de examinar sistemas de gestión comunes tiene la ventaja de permitir el uso de estándares de investigación y hacer que los resultados sean fácilmente comparables.

Para cada sistema, el GPP definió un conjunto de criterios que proporcionaron declaraciones sobre los resultados deseables de la gestión, los cuales guiarían los esfuerzos de recolección de información. Para establecer los criterios, el GPP se basó en la literatura existente sobre gestión relevante para cada área. Para algunas áreas como la gestión de finanzas, de recursos humanos y de activos, la bibliografía y las organizaciones profesionales proveyeron de estándares demostrados en el tiempo y ampliamente aceptados que podrían ser fácilmente convertidos en criterios específicos, los cuales a su vez se prestarían para una medición sencilla. Para las áreas de gestión más nuevas, había estándares establecidos menos adecuadamente, los que conducían a criterios relativamente amplios y de medición menos sencillos. La validez de los criterios también fue probada a través del uso de un panel de expertos externo que nos aconsejó sobre los criterios sugeridos. El panel fue una combinación de representantes electos, funcionarios públicos e intelectuales en gestión.

A cada gobierno examinado se le otorgó, por sus esfuerzos, una calificación en cada área de gestión así como también una calificación correspondiente a su capacidad en conjunto. Las calificaciones estaban basadas en lo que la información colectiva para cada gobierno decía a los investigadores acerca del éxito en alcanzar los criterios para cada área de gestión. Esto involucró los juicios u opiniones hechos entre los

investigadores en la Escuela Maxwell y los periodistas de la revista *Governing* que publicaron las calificaciones. El proyecto calificó públicamente la capacidad de gestión de todos los 50 estados (tanto en 1999 como en el 2001), de las 35 ciudades más grandes (2000) y de 40 de los condados más grandes (2002) en los Estados Unidos.

FIGURA 1
Modelo de la Caja Negra de la Capacidad de Gestión Pública del GPP



El proyecto ha generado una gran cantidad de investigaciones publicadas sobre cómo evaluar la capacidad de gestión y sobre la relación entre gobierno y desempeño. Los detalles de estas publicaciones se encuentran en el apéndice uno. Más detalles acerca del proyecto y sus descubrimientos pueden ser encontrados en un

nuevo informe, *Rutas para el Desempeño en los Estados y en los Gobiernos Locales: Una Evaluación Final de la Escuela Maxwell de Ciudadanía y Asuntos Públicos*, la cual está disponible junto con otros materiales del GPP en la página web de GPP <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/>



III Tipos de evaluación: Capacidad y desempeño

De acuerdo a la ley, hay dos tipos de autoridades a ser transferidas a los gobiernos locales. La fase uno consiste en la transferencia de proyectos, infraestructura y programas sociales, cuya programación ha sido ya aprobada y se espera se lleve a cabo a partir de agosto de 2003. La fase dos consiste en la transferencia de las funciones de los programas que actualmente están a cargo de los ministerios nacionales, y están programadas para comienzos de 2004.

El Ministerio de Economía ha creado el Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF, un sistema de información en línea, que permite al gobierno reportar sus gastos. Este sistema será próximamente ampliado hacia los gobiernos locales, en que la meta inicial es asegurarse que los gobiernos locales no gasten en exceso las cantidades asignadas a ellos por el gobierno nacional. Sin embargo, como se indica en este informe, el SIAF tiene un potencial adicional para obtener otro tipo de información, como los objetivos y metas. En la actualidad, muchos de los servicios nacionales no recogen información sobre su desempeño.

Como se planteó líneas arriba, el CND tiene dos objetivos, una rápida descentralización y servicios apropiados. En la actualidad, no hay una idea clara de cómo garantizar la prestación de servicios adecuados. La organización GRADE ya ha señalado la necesidad de criterios adecuados para la acreditación, sugiriendo una tipología de gobiernos locales basada en: a) necesidades y b) capacidad de gestión. Los miembros del CND quieren asegurar una capacidad fundamental (la habilidad organizacional para tomar acciones

eficientes y efectivas) pero temen que los estándares de capacidad demasiado rígidos retarden el proceso de transferencia de autoridad. Los miembros también están preocupados por la idea del desempeño. Asumen que los gobiernos con altas capacidades tendrán un buen desempeño. Si bien esta suposición es válida, también es deseable que se verifique la efectividad del desempeño del gobierno.

¿Qué tipo de sistema de acreditación podría balancear estos objetivos a largo plazo?

Hay tres componentes para un sistema así. El primero es establecer estándares mínimos de capacidades para la transferencia de autoridad en el corto plazo. El segundo es la identificación de las capacidades que deberán ser mejoradas para una futura transferencia de autoridad. El tercer componente es la creación de un programa de medición de desempeño.

En las etapas iniciales de transferencia de autoridad, las capacidades estándares mínimas deberán ser la base principal para decidir si se traspa o no la autoridad. Mientras el proceso continúe, el segundo y tercer componente generarán información sobre: a) si los gobiernos locales están buscando incrementar efectivamente su capacidad, y b) el desempeño de los gobiernos en las distintas áreas. Estos componentes, segundo y tercero, ofrecerán por ende más información relevante, en el largo término, sobre el probable éxito de la descentralización, y en consecuencia, será muy importante para tomar decisiones acerca de las transferencias.

TABLA 1

Componentes Propuestos para un Sistema de Acreditación

COMPONENTE	PROPÓSITO	EX ANTE O EX POST	IMPORTANCIA DEL TIEMPO
Estándares mínimos de Capacidad	Hacer posible la transferencia de autoridad	Ex ante	Corto plazo (Fase 1)
Criterio basado en la capacidad de gestión	Hacer posible la transferencia de autoridad; permitir la comparación de capacidades y el aprendizaje; incrementar la capacidad	Requerido como un paso futuro, implementación estimada como ex post	Mediano / largo plazo (Fase 2)
Desempeño	Hacer posible la transferencia de autoridad; evaluación comparativa del desempeño; mejorar el desempeño	Ex post	Largo Plazo (Fase 2)

La tabla que está arriba esquematiza los tres componentes. Los estándares mínimos de capacidad son ex ante con la finalidad de facilitar la transferencia de autoridad, y son importantes en el corto plazo. El criterio basado en la capacidad de gestión podría ser un conjunto de requisitos que el gobierno central deberá promover para incrementar la capacidad de los gobiernos. La adopción de tales requisitos podrá ser incluida en evaluaciones de la capacidad en el mediano plazo. El reporte del desempeño pretende facilitar el objetivo a largo plazo de mejorar el desempeño, y permitir tener información posterior para calificarlo. Cada uno de los tres componentes está desarrollado con mayor detalle líneas abajo.

3.1 Adoptando un método basado en la evaluación de capacidad en función de criterios

El GPP de la Universidad de Syracuse nos ha enseñado que es deseable tener criterios claros y ampliamente definidos para la capacidad de gestión. El beneficio de un método basado en criterios, es que provee de una información transparente acerca de los estándares deseables en

el gobierno, estándares que el gobierno busca conseguir. La aplicación de criterios estándar a los diferentes gobiernos también permite hacer comparaciones, lo cual no es posible a partir del reporte de una capacidad única para un gobierno local. En la búsqueda de la creación de criterios, es deseable elegir criterios que tengan credibilidad ante aquellos que están siendo examinados, y que reflejen los asuntos principales de gobierno en un país.

La creación de criterios debe preceder e informar a las opciones sobre los indicadores que deben reflejar los criterios. Al escoger las herramientas para una evaluación, se debe buscar indicadores que reflejen los criterios pero también provean de información confiable y fácil de recolectar. Los criterios de capacidad deberán ser amplios y deberán contener afirmaciones ampliamente aceptadas acerca de los comportamientos deseados en la gestión y deberán mantenerse en el tiempo casi sin variación. De hecho, podría ser apropiado considerar incluir en la Ley de Acreditación algunas de esas afirmaciones. Las herramientas e indicadores para la evaluación de la capacidad son útiles sólo en la medida en que miden

a los criterios, y deberán ser flexibles para cambiarse por nuevos indicadores disponibles que reflejen mejor los criterios. En adición, los estándares reflejados en los indicadores de capacidad se incrementarán cuando las expectativas acerca de la capacidad del gobierno local también se incrementen. Ciertamente no sería inteligente fijar indicadores de capacidad en la ley de acreditación, ya que esto reduciría la capacidad para ajustar en el tiempo estos indicadores.

3.2 Estándares mínimos de capacidad

Debido a la urgencia por conseguir el objetivo de la transferencia inmediata de determinadas autoridades, es lógico tener ex-ante requisitos mínimos de capacidad. Estándares mínimos implicaría no requerir estándares más altos de capacidad que los existentes en el gobierno nacional. Dado que la transferencia de autoridad inicial está programada para dentro de poco tiempo, es claro que no se puede desarrollar un sistema de acreditación basado en criterios sólidos de capacidad. Más bien, la tarea más crítica será recoger toda la información que exista actualmente acerca del gobierno local, y tomar decisiones sobre esa base. Sin embargo, recomendaría que esta información sea clasificada en categorías en términos de los principios generales de gestión que ella representa.

Probablemente la consideración más urgente sea si el gobierno pueda manejar adecuadamente los recursos financieros. La reflexión de GRADE acerca de la capacidad de gestión se centra en un alto grado de capacidad financiera, y es particularmente útil en este punto. Más abajo doy algunos ejemplos de criterios adoptados en el GPP que creo, podrían ser criterios mínimos de capacidad razonables en Perú (al menos a nivel regional y provincial):

1. El gobierno mantiene un balance entre sus ingresos y sus gastos.
2. El gobierno reporta su información financiera de forma puntual y transparente.
3. El gobierno se dedica al planeamiento estratégico.

El actual anteproyecto de ley considera un número de estándares que son indicadores razonables y apropiados o pasos específicos que tienen que ser dados en vez de usar criterios a largo plazo, como la existencia de un plan estratégico y la adopción del SIAF a nivel regional. Evidentemente, es necesario considerar medidas específicas adicionales que reflejen los criterios elegidos, basándose en qué información es la que está actualmente disponible y qué información puede ser fácilmente recolectada, como por ejemplo del informe GRADE o de la información del SIAF.

3.3 Capacidad de gestión en función de criterios

Debido a que otro de los objetivos en el proceso de descentralización es la construcción de capacidades, es también apropiado establecer criterios para futuras capacidades deseables. Estos criterios no deben ser considerados como requisitos para la transferencia inmediata de autoridad, pero podrían ser tenidos en cuenta en una futura evaluación de la capacidad. Antes de que la ley sea presentada al Congreso, deberá ser posible establecer los criterios ideales. Entonces, basado en estos criterios, el CND deberá identificar medidas más específicas o pasos que deberán ser, de preferencia, emprendidos por los gobiernos. Nuevamente, ofrezco algunos ejemplos de criterios de mejora de capacidades adaptados del GPP:

1. El gobierno ha adecuado sus recursos humanos y habilidades para la administración de sus responsabilidades.
2. El gobierno recoge y reporta con regularidad información sobre programas de desempeño.
3. El gobierno elabora planes para la transferencia de sus competencias principales.
4. El gobierno tiene información precisa sobre su fuerza de trabajo (número de empleados).
5. El gobierno incluye procesos de participación para el establecimiento de objetivos y asignación de recursos.
6. El gobierno tiene una estrategia para preparar un

presupuesto para varios años.

7. El gobierno es capaz de evaluar el costo de llevar a cabo sus programas de servicios.
8. El gobierno es capaz de manejar sus obligaciones a largo plazo.

Esta lista de criterios tiende a ser más sugerente que definitiva, y asume que el CND realizará su propio debate sobre cuáles son los criterios más adecuados para Perú. El CND podrá también considerar la adopción de los pasos dados por el GPP para la creación de estos criterios. El primer paso en el modelo del GPP fue definir mejor los principales sistemas de gestión: gestión de finanzas, gestión de tecnología de la información, gestión de recursos humanos y gestión de administración de recursos y activos (infraestructura). Fue sólo después de este paso que se crearon criterios para cada sistema de gestión. Luego, el GPP validó los criterios basados en: a) consulta a un panel de expertos, compuesta por expertos académicos, funcionario electos y burócratas, y b) retroalimentación de los gobiernos locales.

El paso más importante en la mejora de la capacidad será requerir al gobierno un informe sobre el desempeño de las funciones que le han sido transferidas. Como se detalla en la siguiente sección, esto es porque un informe así genera una fuente de información adicional, sobre la base de la cual se puede tomar decisiones.

3.4 Desempeño

El objetivo de la adecuación de servicios está directamente relacionado con la medición e información acerca del desempeño. Muchos de los objetivos relacionados con la descentralización sólo podrán ser establecidos o verificados a través de un sistema de medición del desempeño. El objetivo más ampliamente expresado fue que la descentralización conduzca al menos a que se mantengan los estándares actuales de servicio, y con optimismo a mejorarlos. Es imposible evaluar el cambio en el nivel del servicio si es que no se mide el desempeño. Otros objetivos de la

descentralización incluyen una mejora en la rendición de cuentas y en la transparencia, una base objetiva para la distribución de los fondos, y acuerdos sobre el desempeño. Nuevamente, todos estos objetivos requieren de los datos proporcionados por la información sobre desempeño. Sin la información provista por la evaluación del desempeño sería imposible juzgar adecuadamente el éxito de la descentralización en el Perú.

En consecuencia, el CND deberá incluir el requisito de reportar medidas del desempeño de programas que hayan sido transferidos a las autoridades locales. En los lugares en los que no se esté recogiendo información aún, los gobiernos locales deberán comenzar a hacerlo, para así recibir las opiniones sobre los cambios en la calidad de los servicios luego de la transferencia de autoridad. Como las mediciones son reportadas a lo largo del tiempo, se creará una línea de base para la información sobre el desempeño y las decisiones a nivel nacional podrán ser hechas sobre la base de indicadores de desempeño objetivos: incluyendo las decisiones de una transferencia de autoridad futura, el nivel de recursos asignado a una región, y los pasos necesarios que los gobiernos deberán emprender para mejorar la capacidad. De esta forma, la inclusión del requisito de reportar el rendimiento transformará en un futuro el proceso de acreditación, reduciendo la importancia de la información sobre la capacidad.

La información sobre el desempeño tiene su justificación en la importante decisión de la transferencia de autoridad. Hay un gran potencial para que todo el sistema de acreditación sea controversial, especialmente si los gobiernos locales están en desacuerdo con las decisiones hechas por CND. Uno de los beneficios en la medición del desempeño es que su medición puede ser explicada de manera muy sencilla a los funcionarios electos y al público en general, y además son por su naturaleza objetivos y transparentes.

La información sobre el desempeño también

permitirá un aprendizaje basado en éste. Los indicadores sobre desempeño mostrarán al gobierno que su rendimiento en un área determinada es inadecuado y necesita ser mejorado, llevándolo así a un proceso de cambio. La sociedad civil jugará un importante rol en dar a conocer las fallas en el desempeño de los gobiernos locales y será posible hacerlo por la información sobre el desempeño. Al realizar comparaciones de las mediciones de desempeño, quienes tengan un alto rendimiento en algunas áreas serán fácilmente identificados. Los procesos e innovaciones de aquellos que tienen un alto rendimiento podrán ser estudiados y aplicados por otros gobiernos, permitiéndoles de esta forma adoptar métodos más efectivos.

Una objeción que podrían tener los gobiernos locales es que en muchos casos los gobiernos nacionales no han realizado en el pasado una medición y reporte del desempeño, de forma que no sería justo esperar que los gobiernos locales mantengan un nivel mayor de responsabilidad. Como se sugiere líneas arriba, es deseable que los ministerios comiencen por medir su propio rendimiento antes de transferir autoridad. Sin embargo, una insuficiencia en la información sobre el desempeño a nivel nacional no debe ser una excusa para seguir descuidando este tema. Parte de la promesa de descentralización incluye una responsabilidad transparente y el suministro de servicios mejorados. Sin las medidas del desempeño, estas promesas no podrán ser

cumplidas. La legislación fiscal propuesta ha sido criticada por haberse centrado exclusivamente en la estabilidad fiscal y no en la mejora del desempeño. Si el CND promueve una legislación que se centre exclusivamente en la acreditación de la capacidad, estará, de igual modo, perdiendo la oportunidad de introducir el elemento del desempeño en el gobierno local.

Resumamos los pasos básicos para reportar información sobre el desempeño:

- Los ministerios preparan una lista con los indicadores existentes o posibles para todos los programas.
- El CND revisará y seleccionará los indicadores, basado en la importancia y en las cargas administrativas que ellos crean.
- Los ministerios recogerán los datos antes de la transferencia de autoridad.
- Los datos deberán seguir recogiéndose aún después de realizada la transferencia.
- Validación de la información por los gobiernos regionales, funcionarios locales y ONGs.
- Datos reportados al gobierno nacional (por ejemplo, por el SIAF).
- Decisiones hechas sobre la base de la información del desempeño (transferencia de una autoridad superior).



IV Opción entre acreditación de capacidad vs. Desempeño

Dos grandes elecciones necesitan ser tomadas respecto de la acreditación. Una es en relación a la duración e importancia de las evaluaciones de la capacidad, y la otra es sobre si prosiguen con la lista de chequeo o bien, con un acercamiento a una evaluación en profundidad de la capacidad. Al hacer su elección, el CND deberá considerar los siguientes factores:

- El valor de la información sobre capacidad.
- Las barreras de la información y los costos de la evaluación de la capacidad.
- La transparencia y objetividad en los criterios de capacidad.

4.1 Acreditación de capacidad como proceso de corto y largo plazo

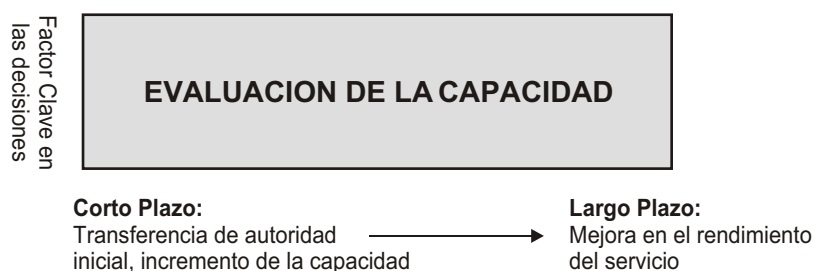
Hay tres escenarios plausibles para decidir si el proceso de acreditación de capacidad deberá ser de corto o largo plazo. Al presentar estos escenarios, estoy asumiendo que los objetivos a corto plazo para el proceso de acreditación serán transferir la autoridad mientras garantiza capacidades adecuadas, en tanto que, los objetivos a largo plazo son realmente mejorar el rendimiento de los servicios públicos.

4.1.1 Evaluación del Progreso de la Capacidad

El primer escenario está basado en el anteproyecto actual de la ley, y está ilustrado en la figura 2. En este escenario hay un sistema de acreditación del progreso de la capacidad. En este escenario la evaluación de la capacidad es un proceso en curso y la única fuente de información acerca del gobierno. Por consiguiente, parece lógico que se asegure de que el proceso de evaluación de la capacidad provea una información de alta calidad, lo cual el anteproyecto de ley actual intentará a través de la creación de un registro de acreditadores. La mayor debilidad de este acercamiento es que asume que la capacidad conducirá al desempeño pero no prevé un sistema para verificar esta conexión, esto es, la recolección de información sobre el desempeño. Por último, los gobiernos pueden pasar un montón de tiempo creando reglas o adiestrándose en los métodos adoptados para incrementar la capacidad, pero sin un claro sentido de cómo estas acciones se vincularán con los resultados. También existe el peligro de que las decisiones hechas sobre la base del proceso de acreditación de la capacidad puedan ser controversiales, ya que la capacidad es un concepto más difícil de medir que el desempeño.

FIGURA 2

Modelo de Acreditación de la Evaluación del Progreso de la Capacidad

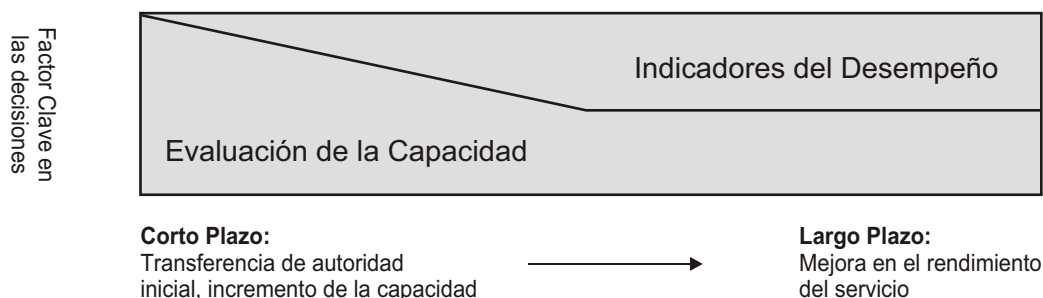


4.1.2 Evaluación de la capacidad e información sobre desempeño

En el segundo escenario también hay una evaluación de la capacidad (ver figura 3). En las etapas iniciales de la descentralización, la capacidad proveerá de la información para tomar las decisiones sobre la transferencia de autoridad. Sin embargo, mientras los programas se transfieren, se recogerán los indicadores de desempeño. Por consiguiente, a medida que el tiempo pase se creará una línea de base para la información sobre el

desempeño. En el largo plazo, hay dos tipos de información sobre los cuales habrá que tomar decisiones: capacidad y desempeño. Naturalmente, recoger más información también incrementa los costos de la actividad de recolección. El beneficio de la evaluación de la capacidad es menor (relacionado a los costos de las barreras administrativas) en este escenario, ya que en el primero a final de cuentas, también hay información disponible relativa el desempeño sobre la cual se pueden tomar decisiones.

FIGURA 3
Evaluación de la Capacidad e Información sobre Desempeño

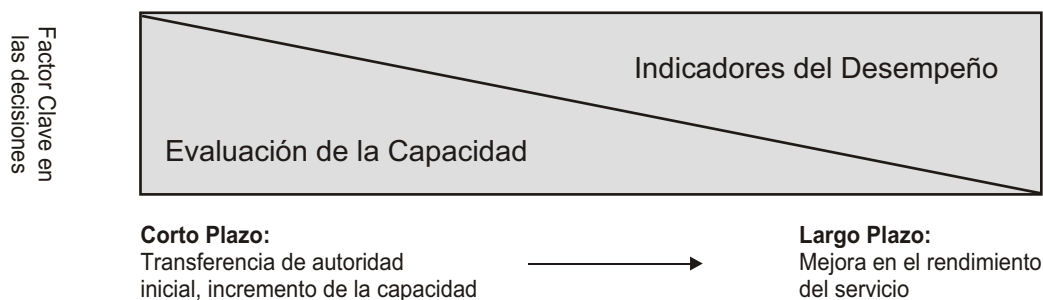


4.1.3 Evaluación inicial de la capacidad reemplazada por la información del desempeño

El tercer escenario (ver figura 4) también comienza con una evaluación de la capacidad, pero prevé que una vez que la información del desempeño esté disponible, la información sobre la

capacidad se tornará cada vez menos importante y deberá ser completamente eliminada. La lógica de este argumento es que el rendimiento es el objetivo último, y recoger información sobre la capacidad cuando la información sobre el desempeño está disponible, es una carga innecesaria.

FIGURA 4
Evaluación Inicial de la Capacidad reemplazada por la Información del Desempeño



4.2 Acreditación de la capacidad como una lista de chequeo o una evaluación en profundidad

La segunda elección que necesita ser hecha es el grado de profundidad que requiere el sistema de acreditación de la capacidad. Hay dos opciones principales. La diferencia está en cómo cada método recoge información para satisfacer los criterios de capacidad. Una opción es el método de una lista de chequeo en el cual se usa información fácilmente accesible, el otro método es una evaluación a profundidad de la capacidad, la que requiere de acreditadores profesionales.

4.2.1 Evaluación a profundidad

La ley actual prevé la creación de un registro de acreditadores profesionales, quienes auditarían el trabajo de los funcionarios locales para verificar si es que cumplen con los estándares de capacidad establecidos por el CND. El beneficio de este método, es que los acreditadores podrán visitar los gobiernos y evaluarán su trabajo a profundidad. También podrán proveer de información explícita a los gobiernos acerca de las áreas en las cuales cumplen con los estándares de capacidad y en las que necesitan mejorar. Otra ventaja es que los acreditadores podrían ofrecer también servicios de capacitación (siempre y cuando no se creen conflictos de intereses, ofreciendo ambas, acreditación y capacitación de servicios en el mismo gobierno). En algunos casos, el CND podrá determinar que un gobierno local tiene tan baja capacidad o pobre desempeño que deberá contratarse un grupo de acreditadores para identificar las mejoras en la capacidad que deberán hacerse.

Además de las dificultades señaladas en el párrafo anterior, también existen en el anteproyecto de ley problemas particulares referentes a este tema. El actual anteproyecto crea un incentivo para que los acreditadores den una recomendación positiva a los gobiernos que les pagarían. Para resolver este asunto, los gobiernos deberían pagar a un fondo común central supervisado por el CND (basado en

la dimensión de los gastos del gobierno, el cual actuaría como un indicador aproximado de la habilidad para pagar y la complejidad en la tarea de acreditación). Los acreditadores serían pagados y asignados a los gobiernos por el CND. De igual forma, es muy importante que estos acreditadores apliquen los mismos criterios y estándares de capacidad para los distintos gobiernos. En consecuencia, el proceso por el cual el CND certifica a los acreditadores es también muy importante y debe involucrar, por parte del CND, una capacitación real en lo referido a los criterios y cómo es que éstos deberán ser medidos.

4.2.2 Lista de chequeo

La alternativa al método de evaluación a profundidad es el método de la lista de chequeo. Este método buscaría apoyarse en la información existente o fácilmente recolectable referida a la capacidad del gobierno. Este tipo de información podría ser relativamente clara y medida a través de indicadores de capacidad, como por ejemplo, planes regionales existentes, si es que el gobierno tuviera más de un cierto número de empleados profesionales por cada 100,000 atendidos, entre otros. El primer paso para crear una lista de chequeo es examinar qué información, de la ya existente, podrá ser usada para satisfacer los criterios de capacidad, y qué información adicional sería fácil de recoger. Como con cualquier otro indicador de desempeño, recomendaría que se usara la infraestructura existente de información para recoger cualquier nueva información (como por ejemplo el SIAF) en lugar de crear una nueva infraestructura. El beneficio del método de la lista de chequeo, es que crea una carga pequeña y no muy pesada en el reporte de información. Asimismo, es más transparente y objetiva, evitando posibles estándares desiguales o prejuicios que vimos en los registros de acreditadores. No obstante, la calidad de la información de capacidad que se estaría creando sería menos abundante que la que se crearía con el método de evaluación a profundidad.

4.3 Recomendaciones para la Elección

He analizado líneas arriba los posibles escenarios para la acreditación porque pienso que ellos son opciones legítimas, al existir argumentos válidos para cada perspectiva. Hay algunas asociaciones lógicas entre las dos elecciones que se tendrán que hacer. Sería razonable realizar una evaluación a profundidad si hubiera únicamente un sistema de acreditación de la capacidad, ya que ésta sería la única fuente de información sobre la cual se tomarían las decisiones. Si la evaluación de la capacidad fuera retirada progresivamente a favor del método de desempeño, no tendría sentido desarrollar un registro de acreditadores, ya que éste no sería un proceso progresivo y, consiguientemente, las empresas tendrían poco incentivo para desarrollar modelos de acreditación a largo plazo.

Como ya lo mencioné antes, no creo que haya una sola solución técnica “correcta”. Sin embargo, les ofreceré algunos argumentos para la opción que considero mejor en cuanto balancea los costos administrativos de información y los beneficios de ésta. Recomendaría el segundo escenario (figura tres), un sistema de evaluación progresiva de la capacidad y del desempeño junto con el método de la lista de chequeo de capacidad. Los beneficios de esta elección son los que siguen a continuación:

- Hay dos tipos distintos de información sobre los que se puede tomar decisiones.
- La adopción del método de la lista de chequeo reduce la carga administrativa de recolección de información.
- El método de la lista de chequeo es más objetivo y fácil de mantener, y evita los potenciales prejuicios y estándares desiguales que podrían presentarse con un registro de acreditadores.
- Costos hundidos en la acreditación de la capacidad: crear un simple método de lista de chequeo de los indicadores de capacidad llevará a algunos costos al inicio de la actividad, pero la carga administrativa declinará a medida que los reportes sobre los mismos puntos sean hechos con regularidad a través de la infraestructura existente de información. En consecuencia, no tiene mayor sentido eliminar esta información.
- La información sobre la capacidad y el desempeño puede ser comparada: por ejemplo, será posible identificar las características de la capacidad de los gobiernos que tienen un bajo desempeño, y a partir de ahí recomendar qué cambios necesitan hacerse. También será posible identificar las características de los gobiernos con un alto grado de desempeño, experiencias que deberán ser imitadas.



V Decisiones de Descentralización

Esa sección considera que el uso más urgente para la información sobre capacidad y desempeño es la toma de decisiones sobre la transferencia de la autoridad a los gobiernos locales.

5.1 Categorías de capacidad y Desempeño

Al tomar estas decisiones es muy útil establecer un número limitado de categorías, por medio de las cuales se definirán la capacidad y el desempeño. Es preferible un número limitado de categorías, porque ellas establecen claramente distinciones entre los gobiernos, en lugar de diferencias menores, lo cual podría ser controvertido y estar sujeto a una discusión. Para la próxima transferencia de autoridades las categorías más claras son: a) lograr ex-ante capacidades estándares mínimas, y b) no conseguir capacidades estándares. Al tratar con la mejora de las capacidades y del desempeño en el largo plazo, sería muy útil expandir lentamente esa categorización para así poder distinguir la diferencia entre un desempeño aceptable y un alto desempeño. Tal categorización sería de la siguiente forma: alta, media o baja capacidad o desempeño.

5.2 Reconociendo las diferencias entre los gobiernos

Al realizar las evaluaciones, el CND también deberá identificar y reconocer diferencias entre los niveles de los gobiernos. En algunos casos será necesario que los indicadores de capacidad aceptables sean más bajos, en particular para los distritos. Sin embargo, el criterio general de capacidad establecido debe ser suficientemente amplio para adecuarse a todos los niveles de gobierno.

Los gobiernos a su vez, diferirán significativamente de acuerdo con los factores del entorno que afectan la capacidad y el desarrollo. El CND deberá identificar los principales factores del entorno y controlarlos al realizar las comparaciones, en lugar de desarrollar sistemas separados de acreditación para cada tipo de gobierno. Posibles ejemplos de estos factores incluyen lo urbano vs. lo rural, la riqueza y el tamaño del gobierno. Luego de que estas evaluaciones hayan sido hechas, los gobiernos con características similares deberán ser comparados unos con otros para estimar la influencia que estos factores tienen y decidir cómo deberían influenciar las expectativas, por ejemplo, los gobiernos urbanos pobres deberían ser comparados entre sí para lograr un sentido de desempeño relativo.

5.3 Discriminando entre capacidad y desempeño en las decisiones de descentralización

El gobierno nacional de Perú tiene la oportunidad de usar el proceso de descentralización para incrementar a largo plazo el desempeño de todos los gobiernos, mientras que busca la forma de asegurarse que la calidad del servicio no decaiga a niveles por debajo de los existentes. Esto no quiere decir que todos los gobiernos serán tratados de la misma forma, pero sí que el gobierno reconoce diferencias en la capacidad y el desempeño y actúa en consecuencia.

Para los gobiernos de menor desempeño, esto implica una demora en la transferencia de competencias (delegación a largo plazo) y la búsqueda de incrementar su capacidad a través de la

capacitación o de planes de mejora de capacidad (ver tabla 2). Los mejores actores han demostrado que son capaces de administrar sus servicios. Ellos deberán ser recompensados y además alentados. Tales incentivos pueden tener la forma de otras competencias, de incentivos fiscales o de una mayor flexibilidad

- **Transferencia de Autoridad:** La delegación inicial de autoridad deberá dar paso a una completa transferencia mientras el gobierno se desempeñe bien, y servir de luz verde para la transferencia de funciones adicionales. Esto está basado en el supuesto de que un alto desempeño con una función es un indicativo de la habilidad para dirigir bien otras funciones. Este método también puede ser usado al interior de otras funciones: algunas funciones no serán completamente transferidas en un inicio, pero sí programa por programa. El desempeño de los gobiernos locales en un programa deberá ser un alto indicativo de su habilidad para encargarse de otros programas dentro de la misma función.
- **Incentivos fiscales:** Las bonificaciones financieras por el desempeño son un

incentivo para que los gobiernos incrementen el mismo; por ejemplo, que el diez por ciento de los actores con mayor rendimiento reciben un cinco por ciento adicional en sus presupuestos actuales para una función particular. Una desventaja de los incentivos fiscales es que ellos tienen un costo financiero, no reconocen diferencias externas entre los gobiernos y podrían proveer de recursos a aquellos que los necesiten menos, y por consiguiente estarían añadiendo inequidad en el financiamiento para atender la desigualdad en el suministro de servicios.

- **Mayor flexibilidad:** Una recompensa más viable y práctica es incrementar la flexibilidad asignada a los gobiernos con un alto desempeño; por ejemplo, darles excepciones en la aplicación de algunas leyes relativas a las contrataciones y el manejo de personal. Es de esperar que aquellos gobiernos que hayan demostrado preocupación por alcanzar un alto desempeño usarán tal flexibilidad para incrementar su desempeño, en vez de para una posible corrupción.

TABLA 2
Consecuencias del Desempeño

NIVEL DE DESEMPEÑO	RESPUESTA APROPIADA
Alto Desempeño	Promover la transferencia de futuras competencias. Transferir las competencias existentes Ofrecer incentivos presupuestarios Ofrecer flexibilidad administrativa en cuanto a las actuales leyes nacionales
Desempeño moderado	Transferir las competencias existentes Delegar futuras competencias
Bajo desempeño	Limitar la transferencia de las competencias adicionales Delegar competencias en lugar de transferirlas Dar capacitación adicional y asistencia técnica Desarrollar un plan y un acuerdo de mejora de capacidades

5.4 Medidas de desempeño relativo

Dada la gran importancia de los indicadores de desempeño, es útil considerar brevemente qué es lo que constituye un nivel aceptable de desempeño. Hubo un consenso entre aquellos que entrevisté en considerar que un estándar mínimo apropiado para los gobiernos locales era mantener los actuales estándares en el suministro de servicios en el nivel en que son suministrados por el gobierno nacional. Para cuantificar realmente las medidas de desempeño basadas en este estándar es necesario que primero exista la información para la línea de base de tal provisión. Esto podría no darse para algunas funciones, y este informe recomienda que los gobiernos nacionales recojan la información del desempeño a través de los mismos medios que les serán solicitados a los gobiernos locales para hacer sus reportes.

Donde no exista una línea de base de información, una alternativa razonable deberá ser adoptada, tal como las que siguen:

- Mantener el nivel de desempeño registrado en el primer año luego de que la función haya sido transferida, dado que este nivel de desempeño será substancialmente similar al desempeño anterior.
- Desempeño con una desviación estándar del promedio general en una función específica para un nivel de gobierno.
- Desempeño con una desviación estándar del promedio general en una función específica para gobiernos de características similares.



VI Principios para reportar el desempeño

El proceso de reportar el desempeño será más efectivo si se solicita a los gobiernos que realicen sus reportes sobre la base de los mismos indicadores y de la misma forma. Las comparaciones de indicadores serán así más confiables y se asegurará que la información relevante sea reportada. La desventaja de indicadores estándar es que reduce el sentido de pertenencia que un gobierno local tiene sobre la medida. Puede suceder que el gobierno tenga otros objetivos estratégicos que no se reflejen en el rendimiento de los indicadores reportados. En adición, el gobierno local podría formular mejores indicadores que los del CND, si es que le fuera permitido experimentar. Una posibilidad entre el reporte de indicadores estándar y la apropiación de los indicadores por los gobiernos locales será que el CND solicite a los gobiernos locales que realicen sus reportes sobre la base de tres tipos distintos de indicadores:

- **Indicadores Principales:** Un grupo de medidas muy importantes para una función, que han sido identificadas por el CND en consulta con los ministerios.
- **Indicadores Sugeridas:** Un número de medidas opcionales sugeridas por los Ministerios y el CND, menos importantes que las medidas principales.
- **Indicadores del Gobierno Local:** Son medidas que han sido desarrolladas por el gobierno local con la finalidad de reflejar sus propias metas y prioridades, también son opcionales.

La creación de un sistema de reporte del desempeño podría crear una enorme carga de información en los gobiernos locales. Para impedir

esta carga en el reporte de información, se deberá establecer una serie de principios:

- Limitar el número de indicadores principales requeridos por cada programa (por ejemplo, no más de cinco).
- Evaluar un posible indicador en función de cuán fácil es recoger y evaluar información del mismo.
- Buscar indicadores que reflejen los objetivos principales de los programas.
- Utilizar la infraestructura existente de información más que crear una infraestructura adicional.

El CND debe decidir, en consulta con los funcionarios responsables de las funciones que serán transferidas, qué indicadores deben ser solicitados. Asimismo, el CND debe establecer qué indicadores de desempeño están ya recolectando los ministerios, y cuáles son los indicadores deseados que actualmente no existen. Los datos preexistentes son muy útiles, ya que permiten la creación de una línea de base para la transferencia de servicios, del nivel nacional al nivel local. Sin embargo, si un ministerio no tiene actualmente los indicadores adecuados de desempeño, esto no deberá ser un obstáculo para que en un futuro se creen tales indicadores.

El CND deberá examinar los indicadores sugeridos para asegurarse de que concuerden con los principios establecidos anteriormente. Los ministerios deberán describir en términos muy específicos y de manera muy exacta, cómo es que la información sobre los indicadores de desempeño

deberá ser recogida. Esto tiene la ventaja de hacer que los sectores consideren la viabilidad de los indicadores de desempeño propuestos, proveer una guía a los gobiernos locales sobre los indicadores a recoger, y finalmente, de crear estándares específicos que podrán ser examinados por auditores.

6.1 Infraestructura para el reporte de información

Actualmente, Perú tiene una clara ventaja en la recolección de información sobre el desempeño, ya que existe una infraestructura de información previa. El Ministerio de Economía opera actualmente un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) que desagrega, para la mayor parte de los gobiernos locales, el nivel de gastos por programa. En esta infraestructura están incluidas declaraciones de objetivos estratégicos que cada gobierno local tiene para cada programa. Las reuniones con los supervisores de este sistema sugieren que es técnicamente posible ampliar la infraestructura para incluir la información sobre el desempeño como un elemento del programa, y qué además existe voluntad de hacer esta modificación (de hecho, en estos momentos un modelo piloto en el que se describen visión, objetivos y productos para cada programa está en prueba).

Otra posible fuente de información son las encuestas realizadas en los hogares por el INEI. Estas encuestas son tomadas de una vasta muestra en todo el Perú, y en consecuencia proveen de información confiable. La sección 8.2.1.2 describe de qué forma esta encuesta podría ser adaptada para incluir en ella el nivel de satisfacción de la población.

Debe tenerse en cuenta, que al interior del CND hay propuestas para que los gobiernos locales adopten un software(programa) que permita identificar sus procesos administrativos con mayor detalle. Si este proyecto se implementa, entonces será posible obtener a través de él información

acerca de los indicadores de capacidad y medidas del desempeño. Sin embargo hasta que este proyecto esté listo y funcionando satisfactoriamente, se recomienda confiar en el SIAF como mecanismo de recolección de información.

6.2 Veracidad de la información

Tanto la información sobre el desempeño, como los indicadores de capacidad son útiles solamente si son exactos y confiables. Una forma de asegurar que los datos sean confiables es haciendo auditorías. Actualmente el Ministro de Economía está planeando que un equipo suyo capacite a los funcionarios de provincia sobre cómo incrementar la capacidad en la gestión financiera y que revise la información financiera. Este método ofrece un modelo para desarrollar la función de auditoría. Los empleados del gobierno nacional deben buscar capacitar a los empleados en auditoría del desempeño, al menos a nivel regional. De esta forma, las regiones tendrían la responsabilidad de la exactitud de los datos sobre el desempeño reportados. Nuevamente, es importante enfatizar que los ministerios deberán explicar paso a paso cómo realizar la recolección de información del desempeño, ya que proporcionará un conjunto estándar de procedimientos para la inspección de los auditores del desempeño.

Otro método ampliamente usado para incrementar la credibilidad en la información sobre el desempeño es la elección de funcionarios y burócratas de más alta jerarquía para que firmen declaraciones en las que se diga que la información reportada es exacta. Dado que una meta de la descentralización es incrementar la participación de la sociedad civil y la transparencia, una sugerencia adicional es que estas declaraciones sean también firmadas por miembros de las ONGs locales. Esto aseguraría que el gobierno local involucre a la sociedad civil en la evaluación del desempeño, y que a su vez brinde credibilidad externa a la información.

Si el CND aplica el método de la lista de

chequeo para los indicadores de capacidad, la veracidad de los datos no será menos importante que para los indicadores de desempeño. El sesgo potencial se reduce si los indicadores de capacidad son recogidos por una tercera parte externa al gobierno local (por ejemplo, GRADE utilizó información de este tipo). Al reportar los indicadores de la capacidad propia se aplican los mismos riesgos que para reportar la información sobre el desempeño propio. En consecuencia, el CND debe tomar acciones similares para enfrentar este problema, esto es, combinar las auditorías de

capacidad y de desempeño, y solicitar a los funcionarios de los gobiernos locales y de las ONGs que certifiquen la exactitud de los indicadores de la capacidad. Si el CND eligiera la evaluación a profundidad de la capacidad con un registro de certificadores, entonces se reduciría el riesgo de obtener información falsa. Esto implica que tales certificadores estén operando con estándares uniformes y que no tengan un incentivo financiero para otorgar una evaluación positiva, como se explicó en la sección 4.2.1.



VII Definiendo roles

El proceso de descentralización es nuevo, y las personas involucradas parecen no tener todavía una idea clara de cual es su papel. La ley de acreditación debe especificar claramente la división de labores entre los diferentes actores nacionales, y cómo cada uno de ellos debería contribuir a las metas de transferencia de autoridad, fortalecimiento de capacidades y mejora del desempeño. En esta sección muestro lo que considero sería la descripción más apropiada de las funciones de estos actores, teniendo en cuenta sus fortalezas particulares, con la meta de reducir la duplicidad de acciones y limitar la carga administrativa a los gobiernos locales.

Las conversaciones con los representantes sectoriales sugieren que ellos están preocupados por la capacidad de gestión genérica de los gobiernos locales: la habilidad para desarrollar programas de manera competente. Los ministerios se quieren asegurar que la capacidad básica está en su lugar, y si el CND no cumple la función de ver que ello sea así, en los ministerios están dispuestos a asumir este papel. De cualquier modo sería problemático que cada ministerio por separado demandara la verificación de la capacidad de gestión de los gobiernos locales. La coordinación de estándares sería extremadamente difícil, y los gobiernos locales enfrentarían una importante carga administrativa al tratar de responder a las peticiones de cada ministerio por separado. Este reporte ha sido escrito asumiendo que el CND, y no los ministerios, tiene la responsabilidad de crear un sistema de acreditación único de la capacidad de gestión.

Si los ministerios no van a estar involucrados en la creación de los estándares de gestión, ¿de qué forma estarán involucrados? Los ministerios tienen

varios roles muy importantes:

- **Estándares de capacidad específicos para cada sector:** El primero es identificar los criterios de capacidad que no son genéricos pero que son realmente específicos del sector. El CND debe considerar estos estándares al decidir los criterios para los gobiernos locales y aplicarlos como estándares mínimos ex ante si son vitales, o como pasos para mejorar la capacidad, si son importantes pero no imprescindibles para la transferencia de competencias.
- **Directivas de implementación:** Mientras que los programas son transferidos, el traspaso de los empleados existentes al control local ayudará a asegurar el mantenimiento de la capacidad existente; también se irá transfiriendo la Memoria Institucional, de forma que los métodos para implementar los servicios públicos cambiarán muy poco en el corto plazo. Sería de ayuda para el funcionario responsable de la función, preparar guías escritas específicas de cómo se implementó el programa cuando se encontraba bajo el control del ministerio. Estas guías de implementación servirían como una referencia para los gobiernos locales y podrían ser usadas como manuales de capacitación. De cualquier modo, estas guías deberán ser consideradas opcionales y no como reglas rígidas que deben ser seguidas. Uno de los grandes beneficios que la descentralización dará a los gobiernos locales será una mayor libertad para experimentar y cambiar el actual modo de suministrar los servicios para mejorarlos, así es que no sería prudente ordenar que los gobiernos locales continúen dando servicios del mismo modo que se hizo en el pasado.

-
- **Asistencia técnica y capacitación:** Para los gobiernos que están luchando contra su baja capacidad y su pobre desempeño, los ministerios deben crear equipos que trabajen con el gobierno para aumentar su capacidad, bien sea a través de asistencia técnica o de capacitación. Este es un papel importante porque la transferencia total de la autoridad debe frenarse hasta que dicho gobierno otorgue evidencia de una capacidad mínima aceptable.
 - **Identificar las medidas del desempeño:** Los funcionarios deben identificar las medidas de desempeño a ser reportadas al tiempo que las funciones son transferidas a los gobiernos locales. En algunos casos los ministerios tendrán medidas del desempeño existentes, las que se podrán seguir utilizando, asumiendo que estas medidas sean o puedan ser reportadas por el nivel local. Cuando las medidas de desempeño no existan, el ministerio tendrá como responsabilidad principal solicitar o sugerir nuevos indicadores; el CND revisará la relevancia y las cargas administrativas que los mismos puedan crear. Si fuera posible, los ministerios deberán empezar a recolectar estas medidas antes de la transferencia de autoridad de forma que permita la comparación del desempeño entre los gobiernos locales y el gobierno nacional y así crear un estándar de desempeño aceptable. Además, los funcionarios deberán identificar exactamente cómo es que estas medidas deberán ser recogidas, para asegurarse que los procedimientos de recolección sean los mismos a nivel de todos los gobiernos locales.

Dado que no es claro qué funciones serán delegadas hasta que llegue el año en que realmente deban ser transferidas, los ministerios no cuentan con mucho tiempo para juntar la información descrita arriba. Por lo tanto, los ministerios deben empezar a preparar la información para todos los programas que puedan ser transferidos tan pronto

como sea posible. Esperar a que se realice el anuncio de que una función va a ser transferida daría muy poco tiempo. Notoriamente, esto crea una carga en los reportes de los ministerios, la cual podrán resistir.

Hay tres razones por las cuales los funcionarios deben adoptar la división de funciones descrita previamente. Primero, la división de funciones sugerida reduce potencialmente la duplicidad de funciones entre el CND y los ministerios, y minimiza la carga de los reportes para los gobiernos locales. Segundo, marca las fortalezas específicas de los ministerios en los temas sectoriales, y la experiencia en la administración general del CND. Finalmente, la información del desempeño es crítica para la viabilidad en el largo plazo del rol de formulación de políticas que cada ministerio quiera mantener. Los ministerios se ven a sí mismos traspasando la ejecución administrativa pero manteniendo el rol de crear políticas. Dado que el control de recursos se mantendrá en el nivel nacional en el futuro, vemos que los gobiernos locales tendrán que seguir la política nacional de cómo gastar su dinero. De cualquier modo, si los ministerios descansan en el control de los recursos para dirigir el comportamiento, ellos estarán tomando decisiones públicas basadas en los ingresos más que en los resultados, y tendrán poca idea del éxito de sus políticas. Es preferible tener información confiable del desempeño, de modo que los ministerios puedan hacer políticas basados en el objetivo de incrementar el desempeño y puedan mantener a los gobiernos locales como responsables por los resultados.

El último actor clave en este proceso es el Ministerio de Economía. Este informe ha prestado especial atención al papel potencial del SIAF como mecanismo para reportar capacidad y desempeño de los gobiernos locales. Si el CND utiliza el SIAF como se ha sido sugerido, esto requerirá claramente de un alto nivel de cooperación entre el Ministerio de Economía y el CND.



VIII Usando la información sobre capacidad y desempeño para aprender

El mecanismo recomendado para acreditar capacidad e informar desempeño en este documento creará mucha información nueva sobre el gobierno en el Perú. Simplemente el tener esta información disponible eleva la transparencia. Pero esta información también debe ser usada activamente para promover el aprendizaje sobre el gobierno y para tomar decisiones sobre la transferencia de la autoridad y la construcción de capacidad. Hay dos modelos de aprendizaje posibles sobre el gobierno y ambos son aplicables para el sistema de acreditación recomendado en este documento: el modelo de mejoras en la capacidad y el modelo de evaluación comparativa del desempeño.

8.1 Modelo de mejora en la capacidad

El modelo de mejora en la capacidad fue desarrollado por el GPP. Al elaborar sus informes sobre cada sistema de gestión, el proyecto identificó las fortalezas claves de capacidad y las debilidades de cada gobierno. Identificó innovaciones y excelentes prácticas entre los gobiernos que estudió, y difundió esta información en su sitio de Internet. El GPP también llevó a cabo conferencias, a las que invitó a representantes de los gobiernos estudiados para escuchar sus presentaciones en relación a las lecciones aprendidas. En algunos casos los gobiernos solicitaron un análisis a fondo, el mismo que el GPP realizó a través de reportes escritos o reuniones con los mencionados gobiernos. Finalmente, los académicos asociados con el GPP publicaron numerosos documentos identificando las prácticas que dieron pie a gobiernos de alta capacidad. (véase los detalles en el apéndice uno). Todas estas iniciativas tuvieron la intención de crear información útil sobre las

prácticas de capacidad para los directores de los gobiernos, ayudándolos a entender cómo pueden ellos mejorar la capacidad de su propio gobierno.

8.2 Modelo de evaluación comparativa del desempeño

El segundo modelo de aprendizaje es la evaluación comparativa del desempeño, un modelo ampliamente utilizado tanto en el sector público como en el privado. En este modelo de aprendizaje se recolectan, a través de diferentes organizaciones, medidas comunes de desempeño. Basadas en estos indicadores, las organizaciones pueden ser ubicadas de acuerdo a su nivel de desempeño. Gobiernos con bajo rendimiento buscan aprender del proceso utilizado por los de alto rendimiento, aplicando las lecciones a sus propios gobiernos. Un ejemplo de este método en los Estados Unidos es una encuesta anual que hace la International City/County Managers Association (La Asociación Internacional de Gerentes de Ciudades/Condados). Un cierto número de gobiernos, de ciudades y de condados hacen entrega voluntaria de los datos de los indicadores de desempeño común para diferentes funciones. Es fácil así identificar qué gobiernos son líderes en áreas específicas. Una razón para que la evaluación comparativa no ocurra con más frecuencia es que los gobiernos miden los mismos conceptos generales de diferentes modos, lo que hace imposible comparar los datos. Es por esto que los indicadores en el Perú deben ser los mismos para los diferentes gobiernos, además de ser calculados del mismo modo.

El CND puede jugar un papel importante supervisando la difusión de la información, tanto la relacionada con la capacidad como la relacionada

con el desempeño. Es poco probable que los gobiernos locales busquen inicialmente la comparación en sus prácticas de gestión con otros gobiernos, así es que hay necesidad de un actor central que distribuya esta información en artículos e informes. Los indicadores de capacidad y desempeño permitirán al CND identificar a los líderes de forma relativamente fácil. Sería muy útil para los gobiernos poder ir a la página de Internet del CND, como punto de partida, para encontrar dichos estudios o los links que los lleven a ellos. Esto puede ser tan simple como difundir documentos para el aprendizaje sobre las características de los gobiernos que tienen una alta capacidad, o los procesos que crean un alto desempeño en cierta función. Para el estudio y preparación de estos reportes, el CND debe buscar involucrar a ONGs interesadas en el gobierno, tales como universidades.

8.2.1 Indicadores críticos

Los gobiernos pueden aprender de todos los tipos de indicadores del desempeño. Hay dos indicadores del desempeño que ofrecen, en el caso del Perú, un gran potencial para la evaluación comparativa del rendimiento; el primero está relacionado con la cantidad de dinero gastada en el suministro de servicios, y el segundo está basado en la satisfacción de los ciudadanos.

8.2.1.1 Gasto en el suministro de servicios:

El primer indicador mediría la cantidad de dinero que realmente se gasta en el suministro de servicios más que en la administración del mismo. Éste es en realidad, un indicador de capacidad, pero tiene un gran impacto en el desempeño. Un punto muy importante y que representa una inquietud para muchos en el Perú es que, actualmente un alto porcentaje de los gastos van a la administración en lugar de ir directamente al suministro de servicios. Se espera que la descentralización permita hacer más cosas con la misma cantidad de recursos, en parte porque la administración estará más cerca de los ciudadanos. Esto sugiere que un indicador estándar de desempeño a ser reportado para todos los programas / funciones podría ser qué porcentaje

de los fondos asignados son gastados directamente en el suministro de servicios. De igual forma que con los indicadores de desempeño, los ministerios nacionales en asociación con el CND deberán identificar cómo es que una medida podría ser calculada para cada función, ya que es vital que este indicador sea calculado de la misma manera por los distintos gobiernos. Dados los actuales reportes de gastos, el SIAF parece ser una infraestructura ideal para reportar tales medidas.

8.2.1.2 Satisfacción de la población:

El segundo de este grupo de indicadores estaría basado en la satisfacción de la población con su gobierno. Las medidas basadas en la población son importantes no sólo porque actúan como un estímulo para mejorar el desempeño, sino porque ofrecen a los ciudadanos los medios básicos para expresar sus opiniones acerca del gobierno, y ésta es una forma de participación que el CND puede promover. Los datos aportados por los ciudadanos son una fuente de información muy confiable en los debates acerca de la capacidad del gobierno; por ejemplo, sería muy difícil para un gobierno poder argumentar una adecuada capacidad para proveer más servicios si sus ciudadanos no compartieran esa opinión.

Hay dos tipos de medidas basadas en la población que son muy usadas. La primera, es la relacionada a los niveles de satisfacción del cliente, y la segunda, es la satisfacción general de la población con respecto al gobierno. Las medidas de la satisfacción del cliente podrían estar entre las medidas sugeridas y desarrolladas por un ministerio. Por ejemplo, el CND podría solicitar que los ministerios desarrollen al menos una medida de satisfacción del cliente para cada programa que interactúa con el público. Nuevamente, es extremadamente importante tener en consideración la viabilidad de administrar la carga creada por tales medidas.

La recolección de información sobre la satisfacción de la población en relación con el gobierno sería, para los gobiernos locales, muy onerosa de hacer. Sin embargo, el INEI lleva a cabo

con cierta regularidad, encuestas en los hogares a todo lo largo del país. Entonces, debe ser posible, incluir en esta encuesta un conjunto de preguntas muy básicas en relación con la satisfacción de la población, como las siguientes:

1. ¿Cómo evaluaría la calidad de los servicios públicos provistos por el gobierno regional (o provincial)?
2. ¿Hasta qué punto confía usted en el gobierno regional (o provincial)?
3. ¿Cómo calificaría la habilidad del gobierno

regional (o provincial) para proveer de servicios públicos?

4. ¿Hasta qué punto está el gobierno regional (o provincial) haciendo esfuerzos para mejorar sus servicios?

Las encuestas de los hogares también nos brindan la oportunidad de recoger información sobre la satisfacción con las funciones principales tales como salud o educación. Sería deseable poder recoger esa información para contrastar los cambios en la percepción del público, antes de que estas funciones sean transferidas.



IX Plan de acción propuesto

Este informe ha bosquejado los temas y alternativas que tendrán que ser enfrentados por el CND mientras diseña un proceso de acreditación que permita la descentralización y mantenga, a la vez, una adecuación en los servicios, y finalmente incrementa el desempeño de los gobiernos locales. Este informe ha detallado los elementos principales de un proceso de acreditación que incorpora información sobre la capacidad y el desempeño, y una lógica para la toma de decisiones a largo plazo basada en esta información.

Basados en las recomendaciones hechas en este informe, se puede emprender un conjunto de medidas muy claras en un corto plazo:

- El CND busca indicadores existentes y apropiados de capacidad mínima para una transferencia a corto plazo.
- El CND proyecta criterios de capacidad para una futura transferencia de funciones.
- El CND desarrolla indicadores de capacidad basados en los criterios, usando información preexistente o creando nuevos indicadores.
- Los Ministerios ofrecen información al CND acerca de qué datos han sido ya recogidos, y sugiere indicadores adicionales y apropiados sobre el desempeño.
- El CND revisa y selecciona indicadores de desempeño basados en la importancia y en la carga administrativa que representan.
- Los Ministerios recogen indicadores seleccionados sobre el desempeño antes de la transferencia de autoridad.
- El CND identifica tres categorías principales de capacidad y desempeño para los gobiernos locales: alta, moderada y baja.
- El CND decide acerca de la lista de variables del entorno que deberán ser tomadas en consideración cuando se evalúe la capacidad y desempeño del gobierno, como por ejemplo, pobreza.
- Los ministerios elaborarán guías de implementación para las funciones que serán transferidas.
- Ampliar el SIAF para incluir el reporte de los indicadores de capacidad y desempeño.
- Ampliar las encuestas hechas a los hogares por el INEI para incluir medidas para determinar el nivel de satisfacción de la población.

APENDICE 1

Principales Categorías de las Publicaciones del Proyecto de Desempeño del Gobierno

Teoría fundamental de la capacidad gerencial	Ingraham & Kneedler, 2000 Ingraham & Donahue, 2000
Metodología empleada	Ammar, Duncombe, Hou, Jump & Wright, 2001 Ammar, Duncombe & Wright, 2001 Ammar, Duncombe, Hou & Wright, 2001 Ingraham & Moynihan, (de próxima aparición) Selden, Ammar, Wright, & Jacobson, 2000 Wright, Ammar & Selden, 2000
Prácticas enfocadas en las innovaciones	Moynihan, 2000 Crawford, 2001 Carsman, 2000
Uso de datos para identificar preferencias en un área gerencial	Ingraham & Moynihan, 2001 Ingraham & Selden, 2001 Joyce, 1999 Moynihan, 2001 Selden, Ingraham & Jacobson, 2001 Selden, (de próxima aparición)
Uso de calificaciones como una variable dependiente para explicar la situación de la capacidad	Knack, 2003 King, Zeckhauser & King
Uso de calificaciones como una variable independiente en elección de políticas y desempeño	Schneider & Cogburn, 2003 Pandey & Moynihan, 2003
Uso de los datos del GPP para analizar teorías específicas que relacionen la capacidad y el desempeño. Descentralización de la función HR (Huma Resources/Recursos Humanos) Productividad de los Empleados Estabilización Fiscal Capacitación de los Empleados Uso de la Información del desempeño Sistemas de Planeamiento Estratégico de IT (Tecnología de la Información) Sistema HR (Human Resources/Recursos Humanos)	Hou, Selden, Ingraham & Bretschneider 2000, Kellough & Selden, 2003 Selden & Moynihan, 2000 Hou, Moynihan & Ingraham, (de próxima aparición) Jacobson, Rubin & Selden, (de próxima aparición) Joyce & Tompkins, 2002 Reed, Holley and Dufner, 2003 Donahue, Selden & Ingraham, 2001
Uso de calificaciones para clasificar a los actores con bajo y alto rendimiento, uso de datos cualitativos y descriptivos	Moynihan & Ingraham, (de próxima aparición) Ingraham, Sowa & Moynihan, 2002
Una forma de identificar casos prácticos de interés para una investigación posterior	Andrews & Moynihan, 2002 Moynihan, forthcoming

Nótese que ésta no es una lista exhaustiva de las publicaciones relacionadas del GPP, trata de ser un simple indicador del tipo de investigación realizada. Adviértase también que hay tres libros que cubren todos los temas listados arriba. El Proyecto de Desempeño del Gobierno, 2003, (de próxima aparición), Ingraham (de próxima aparición) y Ingraham, Joyce y Donahue (de próxima aparición).

Bibliografía

Ammar, Salwa, William D. Duncombe, Yilin Hou, Bernard Jump, and Ronald Wright. "Using Fuzzy Rule-Based Systems to Evaluate Overall Financial Performance of Governments: An Enhancement of the Bond Rating Process." *Public Budgeting and Finance*, 21:4.

Ammar, Salwa, William D. Duncombe, and Ronald Wright. "Evaluating Capital Management: A New Approach." *Public Budgeting and Finance* *Public Budgeting and Finance*, 21:4.

Ammar, Salwa, William D. Duncombe, Yilin Hou, and Ronald Wright. "Evaluating City Financial Management Using FRBS." *Public Budgeting and Finance*, 21:4.

Andrews, Matthew and Donald P. Moynihan. 2002. "Why Reforms Don't Always Have to Work to Succeed: A Tale of Two Managed Competition Initiatives." *Public Performance and Management Review* 25:3:282-297.

Carsman, Leslie. 2000. *City websites: Innovative Americans*. Alan K. Campbell Public Affairs Institute Working Paper. Available online at <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/>.

Cogburn, Jerrell D and Sandra Schneider. 2003. The Quality of Management and Government Performance: An Empirical Analysis of the American States. *Public Administration Review*, 63:2, 206-213.

Crawford, Jessica. 2001. *State Workforce Planning 2000*. Alan K. Campbell Public Affairs Institute Working Paper. Available online at <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/>

Donahue, Amy K., Sally C. Selden, & Patricia W. Ingraham. 2000. "Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources management Systems." *Journal of Public Administration and Research Theory*, 10:2, 381-412.

The Government Performance Project. 2003. *Paths to Performance in State & Local Government: A Final Assessment from The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs*. Syracuse, NY: Maxwell School of Citizenship and Public Affairs.

Hou, Yilin, Moynihan, Donald P. and Patricia W. Ingraham. "Capacity, Management and Performance: Exploring the Links." Forthcoming at the *American Review of Public Administration*.

Ingraham, Patricia W (ed). *Managing for Performance in State and Local Government*. Baltimore: John Hopkins University, forthcoming.

Ingraham, Patricia W. and Amy K. Donahue. 2000. "Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity." In C.J. Heinrich & L.E. Lynn Jr., (Eds). *Government and Performance: New Perspectives* (pp.292-319). Washington D.C.: Georgetown University Press.

Ingraham, Patricia W., and Amy E. Kneeder. 2000. "Dissecting the Black Box: Toward a Model and Measures of Government Management Performance." In J.L. Brudney, L.O'Toole, Jr., and H.G. Rainey (Eds), *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*, (pp. 235-252). Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Ingraham, Patricia W., Philip G. Joyce, and Amy Kneeder. *Managing for Performance*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, forthcoming.

Ingraham, Patricia W. and Donald P. Moynihan. 2001. "Beyond Measurement: Managing for Results in State Government." In D. Forsythe, (Ed). *Quicker, Better, Cheaper?: Managing Performance in American Government* (pp.309-335). Albany, NY: Rockefeller Institute Press.

Ingraham, Patricia W. and Donald P. Moynihan. "Comparing Management Systems and Capacity: The Benefits of a Criteria Based Approach." Forthcoming at the *International Journal of Public Administration*.

Ingraham, Patricia W., and Sally C. Selden. 2001. "Human Resource Management and Capacity in the States." In C. Ban and N. Ricucci (eds), *Issues in Human Resource Management*, 3rd edition.

Ingraham, Patricia W., Jessica Sowa and Donald P. Moynihan. 2002. *Public Sector Integrative Leadership: Linking Leadership to Performance in Public Organizations*. Paper presented at the Research Workshop on the Empirical Study of Governance, Feb. 21-23, 2002, Texas A&M University, College Station, TX.

Jacobson, Willow, Ellen Rubin, and Sally Coleman Selden. "Examining Training in Large Municipalities: Linking Individual and Organizational Training Needs." Forthcoming in *Public Personal Management*.

Joyce, Philip G. 1999. "What's So Magical About 5%?: A Nationwide Look at the Optimal Size of State Rainy Day Funds" *Public Budgeting and Finance*. 19:2.

Joyce, Philip G., and Susan S. Tompkins. 2002. Using Performance Information for Budgeting: Clarifying the Framework and Investigating Recent State Experience. In K. Newcomer, E. Jennings, C. Broom, & A. Lomax, (Eds.), *Meeting the Challenges of Performance-Oriented Government*. Washington: American Society for Public Administration.

Kellough, Ed, Sally Coleman Selden. 2003. "The Reinvention of Public Personnel Administration: An Analysis of the Diffusion of Personnel Management Reforms in the States." *Public Administration Review*. 63(2):165-176.

King, David C., Richard L. Zeckhauser & Mark T. Kim. 2002. "The Management Performance of the U.S. States." Under 'revise and resubmit' with *State Politics and Policy Quarterly*.
http://ksghome.harvard.edu/~dking.academic.ksg/Grading_States_v1.PDF

Knack, S. (2002). Social Capital and the Quality of Government: Evidence From the U.S. States. *American Journal of Political Science*, 46(4), 772-85.

Moynihan, Donald P. 2001. *The State of the States in Managing for Results*. Alan K. Campbell Public Affairs Institute Working Paper. Available online at <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/>.

Moynihan, Donald P. "Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation: Citizen Summits in Washington D.C." Forthcoming at the *American Review of Public Administration*.

Moynihan, Donald P. 2000. *Managing for Results in the Cities: Innovative Practices*. Alan K. Campbell Public Affairs Institute Working Paper. Available online at <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/>.

Moynihan, Donald P. and Ingraham, Patricia W. Forthcoming. Look for the Silver Lining: When Performance Based Accountability Systems Work. Forthcoming in the *Journal of Public Administration Research and Theory*.

Pandey, Sanjay and Moynihan, Donald P. *Linking Government Capacity to Performance: Testing Organizational and Political Influences*. Paper to be presented at the 2003 APPAM Conference, Washington D.C.

Reed, B.J., Lyn M. Holley, and Donna Dufner. 2003. "Can Private Sector Strategic Information Systems Planning Techniques Work for the Public Sector?" *Communications of AIS*, vol. 11.

Selden, Sally C. and Donald P. Moynihan. 2000. "A Model of Voluntary Turnover in State Government." *Review of Public Personal Administration*, 20(2), 63-75.

Selden, Sally C., Salwa Ammar, Ron Wright, and Willow Jacobson. 2000. "A New Approach to Assessing Performance of State Human Resource Management Systems: A Multi-Level Fuzzy Rule-Based System." *Review of Public Personnel Administration* 20, no. 3.

Selden, Sally C., Patricia W. Ingraham, and Willow Jacobson. 2001. "Human Resources Practices in State Government: Findings from a National Survey." *Public Administration Review* 61 (5):598-607.

Selden, Sally Coleman. *Human Resource Management in the States*. Washington D.C.: CQ Press, forthcoming.

Selden, Sally Coleman. "Innovations and Global Trends in Human Resource Management Practices." Forthcoming in Guy Peters and Jon Pierre (eds) *Handbook of Public Administration*.

Wright, Ron, Salwa Ammar, and Sally Coleman Selden. 2000. "Ranking State Financial Management: A Multi-Level Fuzzy Rule-Based System." *Decision Sciences* 31, no. 2 (2000).