

APROXIMACIONES CONCEPTUALES

Este documento presenta extractos importantes de publicaciones realizadas acerca de la Gestión Pública por Resultados, de tal manera que pueda realizar una lectura seleccionada. Si necesita conocer o profundizar acerca de los procedimientos mencionados, descargue los documentos completos en “Recursos”.

I. EL MODELO DE GESTION POR RESULTADOS EN LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA NACIONAL.

Contador Marcos Pedro Makón. Secretario para la Modernización del Estado, Vicepresidencia de la Nación. Argentina. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana. Octubre 2000.

La gestión por resultados puede definirse como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

Dado que el modelo pone en el centro de la discusión la medición del desempeño de la gestión pública, adquiere relevancia una distinción conceptual que hace a la naturaleza de la producción pública: productos y resultados. Los organismos públicos, responsables de una determinada producción pública utilizan insumos financieros, humanos y materiales -asignados a través del presupuesto, para la producción de bienes y servicios (productos) destinados a la consecución de objetivos de política pública (resultados). Los sistemas de evaluación de productos y de resultados, consecuentemente, tienen distintas connotaciones: mientras la medición de productos puede asociarse a un proceso continuo, al interior de las organizaciones, el segundo tiene consecuencias que trascienden el ámbito de una institución.

La discusión anterior arroja luz sobre la necesidad de ordenar y focalizar las prioridades de una institución, identificando y jerarquizando procesos, productos y beneficiarios, como una actividad metodológica de apoyo a la definición de indicadores de desempeño gerencial.

Así aparece la conveniencia de utilizar la planificación estratégica situacional como un ejercicio sobre el cual se base la implantación de un modelo de gestión por resultados porque permite elaborar acciones estratégicas, vectores de resultado y colocar a la gerencia operativa bajo un arco direccional claro y de mediano plazo.

Por otro lado, la implantación de un sistema de evaluación generalmente requiere una adecuación de los procesos internos, detectando inconsistencias entre los objetivos de la institución y su operación diaria. Como consecuencia, suele ser necesario rever procedimientos, rutinas operativas e instancias de coordinación entre distintas áreas de una organización pública. Este conjunto de actividades, conocidas usualmente como reingeniería de procesos, es el otro pilar sobre el que descansa la implantación de este nuevo modelo de gestión. La reingeniería permite introducir cambios en las prácticas de trabajo a partir del análisis de los procedimientos y circuitos administrativos y de rediseños que involucren mejoras de eficiencia. En conjunto, posibilita orientar los procesos internos al logro de los productos identificados como prioritarios en el Plan Estratégico.

La gestión por resultados implica una administración de las organizaciones públicas focalizada en la evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno. Dada la débil coordinación que generalmente existe entre la Alta Dirección y las gerencias operativas, es necesario que el esfuerzo modernizador proponga una nueva forma de vinculación entre ambas en la que se definan responsabilidades y compromisos mutuamente asumidos.

La SME propicia, entonces, la implantación del modelo de gestión por resultados priorizando la acción sobre la Alta Dirección y las gerencias operativas con las dos herramientas metodológicas presentadas más arriba: la planificación estratégica situacional y la reingeniería de procesos, respectivamente.

A través de la primera se planteará un conjunto de actividades que brinden a la Alta Dirección la posibilidad de elaborar el Plan Estratégico del organismo que defina vectores de resultados y oriente los procesos de gestión.

Antecedentes internacionales

La gestión por resultados se ha implementado en diversos países con el principal objetivo de incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión.

Relevando las experiencias de Australia, Nueva Zelandia, Estados Unidos, Países Bajos, países escandinavos y algunos países latinoamericanos, aparecen algunos rasgos comunes. Se prevé el establecimiento de Planes Estratégicos, de mediano a largo plazo y de Planes Anuales en los que se especifican con detalle las metas de gestión de corto plazo.

Estas metas se expresan en forma de productos e impactos cuantificables y plazos de ejecución. Ambos Planes suponen una suerte de contrato o acuerdo entre el gerente público y la autoridad política.

En muchos casos, existe un organismo público encargado de implementar el proceso ante el cual los entes responsables deben rendir cuentas. Por otro lado, la reforma del modo de gestión frecuentemente ha sido promovida y apoyada a partir de la sanción de normas jurídicas explícitamente orientadas. Los alcances en general cubren a todo el sector público pero en algunos países el proceso de implementación se encuentra estructurado por etapas, así como existen también “experiencias piloto” previas a la aplicación general del modelo.

A su vez, resulta bastante significativo el rol que cumple el Congreso en el control del desempeño de las organizaciones que se basa en la comparación entre los resultados alcanzados y las metas propuestas en los Planes Anuales.

La relación que se genera entre la aplicación de la gestión por resultados y el presupuesto en los diversos países no es uniforme. No obstante, puede señalarse que todavía no existe una vinculación directa y proporcional entre el desempeño de los organismos y su disponibilidad de recursos. En general, se observa que el intento está orientado en dos sentidos: por un lado, que el establecimiento de las metas esperadas sea consistente con la estructura presupuestaria correspondiente; por el otro, que la perspectiva de diseño presupuestario pueda ser extendida en años, permitiendo un horizonte de planificación más extenso, a la vez que aumentando los plazos de evaluación de la gestión por resultados del corto al mediano plazo.

En consecuencia, la implementación de la gestión por resultados no constituye un modelo único ni se lleva a cabo de un modo predeterminado ni utilizando un conjunto dado de herramientas. Más bien, existen diferentes modalidades de implementar gestión por resultados, que dependen de las herramientas que se utilicen, el contexto político, social y económico en el cual el país se encuentre y la profundidad con que se pretenda aplicar el modelo.

II. SISTEMA DE GESTION POR RESULTADOS Y PLANIFICACION ESTRATEGICA EN EL SECTOR PÚBLICO.

Carmen Sycz. Oficina Nacional de Innovación de Gestión. Sistema de planeamiento estratégico público SIPEP, Argentina.

La gestión por resultados, constituye una herramienta efectiva de planificación y control con que cuenta el Estado, para imprimir unidad de concepción y de acción -direccionalidad estratégica-, a la multiplicidad de dependencias y organismos de la Administración Pública Nacional. Mediante su implementación, se tiende a dotar a la administración pública de un modelo y un conjunto de metodologías y técnicas diseñadas para lograr la consistencia y coherencia buscadas entre los objetivos estratégicos del gobierno y los planes de cada uno de los organismos.

Este enfoque, también denominado administración por objetivos o dirección por resultados, implica un cambio sustancial en las modalidades de gestión que tradicionalmente han sido instrumentadas en las administraciones públicas al considerar el desempeño organizacional en función de los resultados en lugar de hacerlo en referencia al cumplimiento de normas y procedimientos.

Orientar la gestión a resultados implica supeditar las estructuras, los procedimientos y la administración de los recursos con los que cuenta un organismo a resultados establecidos y comprometidos previamente entre las instancias de decisión y control intervinientes.

De este modo, la implementación del enfoque facilita una percepción de mayor rango por parte de quienes diseñan y definen políticas y recursos, y otorga una racionalidad y sentido compartido a sus decisiones estratégicas, aumentando la sinergia entre el plan general de gobierno y los aportes procedentes de los organismos subordinados.

Desde una concepción de planificación como proceso permanente, la gestión por resultados incorpora mecanismos de recálculo², que permiten conocer los obstáculos y las desviaciones que se presentan en el proceso y optar por la aplicación de las medidas de contingencia más apropiadas a cada circunstancia. De este modo se pueden redefinir prioridades, reasignar y readecuar recursos y responsabilidades, de acuerdo con las circunstancias del contexto socio-político, técnico y económico en que se desarrollan, y en correspondencia con los objetivos que pretende alcanzar la institución.

Así, es posible conducir, gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del estado, aún en la coyuntura, manteniendo su alineación con las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

A. Ejes rectores

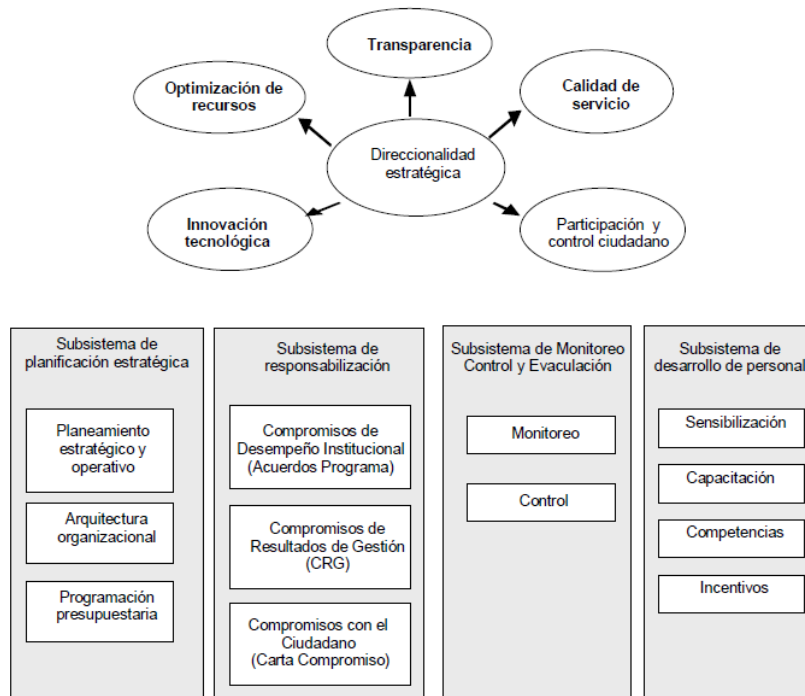
Partiendo de la base que, a la hora de implementar y diseñar las acciones de gobierno, la colaboración debe primar sobre la competencia, la gestión por resultados se fundamenta en cinco ejes rectores:

- 1. OPTIMIZACIÓN DE RECURSOS-PRODUCTIVIDAD:** Mejoramiento del empleo de recursos en función de la obtención de resultados y la sinergia del sistema. Aplicación de criterios de eficiencia y eficacia en la asignación y empleo de los recursos disponibles, mediante mejoras en la relación costo-producto/servicio resultante y en la relación producto-demanda cubierta.
- 2. INNOVACIÓN TECNOLÓGICA:** Creación y fortalecimiento de sistemas y redes de información y comunicación e intercambio transdisciplinario, propiciando el establecimiento de diálogos interinstitucionales que enriquezcan la participación de las áreas en tareas comunes.
- 3. TRANSPARENCIA:** Apertura al conocimiento y escrutinio públicos de la información relativa al uso de los recursos del Estado y el desempeño y los criterios de decisión adoptados por los servidores públicos.
- 4. CALIDAD DE SERVICIOS:** Promoción del uso de nuevas tecnologías de gestión y de cambios en la cultura institucional (verticalizada y formalista en exceso) para incrementar sus niveles de eficiencia, eficacia y productividad.
- 5. PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO:** Creación y promoción de sistemas, programas y otras modalidades de participación y control ciudadano del desempeño institucional.

B. Componentes del sistema

El sistema o modelo de gestión por resultados está compuesto por distintos subsistemas que se describen a continuación:

- 1. SUBSISTEMA DE GESTIÓN:** Reúne las variables organizacionales y de gestión que posibilitan la orientación a los resultados. Incluye tres componentes, que pueden considerarse en si mismos también como subsistemas. Entre ellos, el planeamiento estratégico cumple una función preponderante. Los componentes son:
 - Planeamiento Estratégico y Operativo
 - Arquitectura Organizacional
 - Programación presupuestaria
- 2. SUBSISTEMA DE RESPONSABILIZACIÓN:** Expresa distintos compromisos que deben asumir las organizaciones con relación a su producción institucional. Composición del subsistema:
 - Compromisos de Desempeño Institucional (Acuerdos- Programa)
 - Compromisos de Resultados de Gestión (CRG)
 - Compromisos con los Ciudadanos (Carta compromiso con los ciudadanos)
- 3. SUBSISTEMA DE MONITOREO, CONTROL Y EVALUACIÓN:** El enfoque de gestión por resultados exige la adopción de un sistema de indicadores que permita evaluar el decurso de las operaciones definidas en el componente de planeamiento estratégico. Este subsistema especifica, obtiene e interpreta esa información en función de la toma de decisiones.
 - Monitoreo
 - Control
- 4. SUBSISTEMA DE DESARROLLO DE PERSONAL:** ¿Cómo se puede innovar en la gestión sin tomar en consideración la voluntad y las capacidades para promover y adherir al cambio por parte de los actores que deben llevarlo a cabo? Este subsistema se orienta al conocimiento y desarrollo de las competencias; actitudes y aptitudes (conocimientos y habilidades) necesarias en los aspectos institucionales, gerenciales y técnicos, para la implementación de la gestión por resultados.
 - Sensibilización
 - Capacitación
 - Competencias
 - Incentivos



Sistema de Gestión por resultados: ejes rectores y subsistemas

III. INTRODUCCIÓN Y MARCO CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS

Horacio Rodríguez Larreta y Fabián Repetto. Extracto de la Segunda Parte (VII.B) del Documento Herramientas para una administración Pública más eficiente: Gestión por resultados y Control social. Universidad de San Andrés. Argentina.

El modelo de gestión tradicional del Sector Público se caracteriza por un alto nivel de burocratización, en el cual las conductas se rigen por medio de reglas y normas de las cuales no es posible apartarse. En esta línea, entonces, el control de gestión tiende a centrarse sobre los procedimientos, a fin de asegurar que la normativa sea respetada.

Tal dinámica ha resultado útil en contextos de estabilidad del ambiente debido a que la rigidez del sistema puede seguir resolviendo problemáticas provenientes de un contexto estático. Sin embargo, el mundo contemporáneo se encuentra sometido a constantes cambios y nuevas situaciones que requieren de flexibilidad por parte de las organizaciones para adaptarse al contexto y responder rápidamente. Resulta necesario, en consecuencia, introducir cambios en la gestión de las instituciones estatales para permitir que éstas respondan con mayor rapidez y

efectividad, dando prioridad a las nuevas demandas de la sociedad a la par de respetar la normatividad vigente.

En efecto, dar al menos tanta preponderancia al control de gestión por resultados como al control sobre procedimientos permite evaluar la acción del Estado de modo más realista ya que se presta atención a la relevancia, la efectividad y la eficiencia con que el Estado actúa en beneficio de la sociedad. La gestión por resultados requiere un momento inicial que es el de la definición de: *a) sus objetivos, b) las acciones que posibilitarán alcanzarlos y c) los responsables de llevarlos a cabo, especialmente al considerar que las políticas definen una determinada asignación de recursos.*

La medición de resultados y desempeño no debe ser un fin en sí misma. Sobre ésta pueden diferenciarse cinco grados que van desde la publicación de mediciones de desempeño hasta la elaboración del presupuesto por resultados (OCDE, 1995):

1. Informes de desempeño: son las publicaciones sistemáticas de datos sobre resultados disponibles para los ciudadanos o clientes. Centrados en un área específica, permiten la comparación entre instituciones similares (por ejemplo, hospitales o escuelas).

2. Objetivos de desempeño: especifican ex ante los resultados esperados o comprometidos. En este sentido, intentan orientar el comportamiento de los funcionarios hacia la utilización y disposición de los recursos y la atención del gobierno hacia una dirección determinada.

Un modo de implementar gestión por resultados en este nivel se da a partir de la comparación de los mejores indicadores de objetivos de desempeño y resultados encontrados en otras organizaciones similares contra los alcanzados por la propia organización. Esto puede ser útil cuando se encuentran muchas instituciones que proveen servicios similares (nuevamente, los casos de las escuelas y hospitales son aplicables).

3. Auditorías de desempeño: consisten en la evaluación hecha por auditores sobre los objetivos de resultados definidos por los funcionarios. La tarea de los auditores sería la de contrastar la calidad y precisión de los resultados declarados con los efectivamente alcanzados.

4. Contratos sobre la base del desempeño: especifican los productos o resultados que una agencia o funcionario se comprometen a alcanzar a partir de ciertos recursos acordados. Los contratos se realizan por un período determinado de tiempo (generalmente 3 años) durante el cual se monitorea regularmente para asegurarse que los términos se están alcanzando y finalizado tal período se produce una evaluación final total que dará lugar a un nuevo contrato en base al desempeño.

5. Presupuesto por resultados: consiste en un contrato implícito el cual conecta y relaciona directamente recursos con resultados prometidos. El grado de libertad en la utilización de los recursos varía según se exijan o no diferentes tipos de rendición de cuentas.

Un estudio acerca de las innovaciones implementadas en cinco países (Australia, Reino Unido, Francia, Suecia y Nueva Zelanda) realizado por la OCDE en 1997 destaca las principales características de estos nuevos modos de gestión, señalando las particularidades que cada experiencia conllevó y analizando las ventajas y desventajas que surgieron.

La reestructuración de los países centrales ha apuntado a los procesos por los cuales se toman decisiones, se manejan recursos, se recolecta y provee información. A partir de dicha reestructuración en la administración pública se realiza una demarcación entre política, administración y prestación de servicios, diferenciando tres niveles gubernamentales: un nivel ministerial con responsabilidad política, los departamentos con responsabilidad administrativa y, por último, las agencias responsables por la provisión de servicios.

Asimismo, se distinguen las diversas etapas por las que pasaron los procesos y se explicitan las principales dificultades que debieron sortear los diferentes países estudiados.

De este modo, puede observarse que la implementación de la gestión por resultados requiere que se sorteen varias limitaciones. Las más notables para mencionar son:

- la necesidad de reestructurar la administración nacional.
- la necesidad de redefinir el proceso de elaboración del presupuesto.
- lograr una motivación genuina de los funcionarios públicos, responsables de área.

Para finalizar esta etapa de aproximaciones conceptuales, debe dar lectura al capítulo 3 ***El Proceso de Gestión por Resultados y Rendición participativa de Cuentas*** del documento GESTION POR RESULTADOS Y RENDICION PARTICPATIVA DE CUENTAS que localiza en Recursos.