

LA GESTION POR RESULTADOS ES SINONIMO DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS?

Presentado ante el XII Congreso Internacional del CLAD – Santo Domingo -30 Octubre a 2
Noviembre del 2007

Marcos Pedro Makón

1. Introducción

En los últimos años se han desarrollado sólidos elementos teóricos, conceptuales y metodológicos sobre la gestión y rendición de cuentas por resultados, como un nuevo modo de gestión pública que reemplace la tradicional administración centrada en la programación y control de medios.

En esta ponencia no se pretende volver sobre los mencionados aspectos que ya han sido suficientemente elaborados. El objetivo, en este caso, es el de demostrar la complejidad y requisitos que plantea la instrumentación de este nuevo modelo, que van más allá de la simple aplicación de una nueva técnica presupuestaria: el presupuesto por resultados.

Para ello se describen brevemente las características y evolución de las técnicas presupuestarias que se han venido utilizando, a efectos de demostrar que la introducción de las mismas en forma aislada, no modificó en lo esencial el funcionamiento del Estado.

En la segunda parte de esta ponencia, y con base en la concepción de que la gestión por resultados implica una modificación sustantiva e integral de dicho funcionamiento, se plantean una serie de requisitos técnico-administrativos, los que acompañados de una redefinición de los roles de los poderes legislativos y de los órganos de control (requisitos institucionales) y de un cambio en el comportamiento de determinados actores (sociedad civil, clase dirigente y la burocracia) le otorgan viabilidad a la introducción de este nuevo modelo administrativo: la gestión y rendición de cuentas por resultados.

2. Evolución de las técnicas presupuestarias

2.1 Presupuesto tradicional

El llamado presupuesto tradicional tuvo como característica básica la utilización exclusivamente de las variables financieras (gastos) y su asignación a las unidades institucionales.

Es decir, tenía implícita la concepción de que el presupuesto público era una herramienta útil sólo para asignar y controlar el uso de los recursos financieros asignados a las instituciones públicas.

Esta técnica respondía a la concepción del “Estado mínimo”, en el cual el presupuesto era una herramienta idónea sólo para controlar el uso de los recursos financieros que utiliza

En una primera etapa sólo se utilizaba la clasificación por objeto del gasto, clasificación de tipo administrativa, cuyo objetivo es determinar las características que los bienes y servicios que se adquieren así como la naturaleza de las transferencias que se realizan.

Al partir de los años 50 se comienzan a utilizar, en el marco de las recomendaciones propuestas por Naciones Unidas, dos clasificaciones financieras adicionales, de carácter agregado: la clasificación funcional y la clasificación económica. La clasificación funcional define las áreas económicas y sociales hacia donde se orienta el gasto público y representa el primer intento de cuantificar el destino de los gastos del sector público. A su vez, la clasificación económica tiene un objetivo macroeconómico: medir la contribución del gasto público al comportamiento de las variables de la economía global.

2.2 Presupuesto por programas

A partir de los años 60 se produjo un quiebre en el desarrollo y uso de las técnicas presupuestarias, básicamente originado por el concepto de que era necesario contar con Estado con políticas activas y como promotor del desarrollo económico y dentro del cual, el presupuesto era una de sus herramientas fundamentales.

Se pasó del uso exclusivo de las variables financieras, que sólo reflejaba el gasto del Estado, a un presupuesto que mostraba “lo que el Estado hace con los recursos asignados” (Martner 1967), lo que implicó contemplar en la programación y evaluación presupuestaria las variables reales referidas a la producción de bienes y servicios y sus relaciones o vinculaciones con los recursos reales y financieros asignados y utilizados respectivamente. Es decir, se introdujo como parte del sistema presupuestario, el concepto de relaciones insumo-producto, como expresión de los procesos productivos públicos y, por tanto, como criterio para asignar recursos reales y financieros.

La técnica utilizada para ello fue el presupuesto por programas. Esta técnica tuvo como objetivo inicial el de contar con un mecanismo técnico que posibilite vincular los objetivos, metas y políticas establecidas en los planes de desarrollo con las políticas, objetivos y metas presupuestarias. Por tanto planteó un cambio sustancial en los criterios tradicionales de asignación y uso de los recursos financieros en el presupuesto.

La decadencia y posterior falta de vigencia de la planificación en América Latina, la débil conceptualización de las características metodológicas de esta técnica (especialmente en lo que se refiere a la definición de indicadores de producción, resultados e impactos), la falta de una visión ínter sistémica que relacione al presupuesto, en sus diversas etapas con los otros sistemas administrativos (recursos humanos, compras y contrataciones, tesorería, crédito público y contabilidad), la inexistencia de cambios o modificaciones en los criterios de asignación de recursos en el presupuesto y la continuación de prácticas donde sólo se privilegiaba el control en el uso de recursos, son algunas de las causales que explican los pocos resultados obtenidos con su uso, en lo que se refiera a promover un cambio en el modelo de funcionamiento de las instituciones públicas.

2.3 Presupuesto base cero

A inicios de la década de los años 80, y como una forma superadora de la técnica del presupuesto por programas, se promueve la instrumentación del presupuesto base cero que recoge la idea original de dicha técnica (vincular producción con insumos reales y financieros, privilegiando básicamente la eficiencia en su utilización) y brinda herramientas adicionales para priorizar la asignación de recursos en función de las políticas y objetivos institucionales. Obliga a justificar todos y cada uno de los gastos, dejando de lado la tendencia incrementalista tradicional del presupuesto.

Contempla dos herramientas básicas: paquetes de decisión y clasificación de paquetes de decisión (Phyrr 1977).

El paquete de decisión es un “documento que identifica y describe una actividad específica de manera tal que la gerencia pueda: 1) evaluarla y clasificarla de acuerdo con las demás prioridades que compiten por obtener recursos y 2) decidir si se aprueba o no. Esos paquetes contienen propuestas de distintas formas tecnológicas de ejecución de la actividad y de diversos niveles de producción y utilización de recursos”. Estas dos últimas características es lo que posibilita encarar el proceso de clasificación o jerarquización de paquetes y, por tanto establecer prioridades.

La clasificación de paquetes de decisión tiene como objetivo jerarquizar los paquetes y sus distintas formas de ejecución, con base en criterios establecidos por las autoridades de las instituciones y posibilita, por tanto que, ante la limitación de recursos los mismos se asignen a los paquetes de más alta prioridad.

Esta técnica tuvo escasa vigencia, por la complejidad que presentaba en cuanto a disponibilidad de información y por haberla concebido como una alternativa al presupuesto por programas y no como un mecanismo complementario, útil para fijar prioridades al momento de definirse las orientaciones de la política presupuestaria. Por otro lado, se contempló su instrumentación en los momentos de gran debilidad del sistema de planificación.

No obstante ello mantiene su vigencia como herramienta para fijar prioridades al momento de formularse los presupuestos institucionales.

2.4 El presupuesto y la reforma de la administración financiera (Makón 1998)

A finales de la década de los 80 e inicios de los 90, se encaró en la mayoría de los países de América Latina la reforma en la administración financiera. Esta reforma se sustentó en la concepción de que la reforma de los sistemas básicos que la conforman: presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad, se deben realizar bajo un enfoque integral e integrador. Se consideró que dicha reforma era parte de la reforma administrativa del Estado y que, por tanto, implicaba un profundo cambio en los procesos de administración y gestión de los recursos financieros del sector público.

En los últimos años se consideró que para lograr dicho cambio, la reforma de la administración financiera no sólo debía abarcar a los sistemas antes mencionados, sino

también a los sistemas de programación y administración de los recursos reales (humanos y materiales).

En el marco de ello se planteó la necesidad de un nuevo modelo de administración de los recursos reales y financieros, fortaleciendo los roles de los gerentes públicos, responsables de la producción de bienes o prestación de servicios y una efectiva aplicación de los conceptos de centralización normativa y descentralización operativa en el funcionamiento de los sistemas administrativos.

Si bien se han logrado avances sustanciales en la obtención de informaciones sobre la gestión económico-financiera de las instituciones públicas, lo que permitió mejorar los procesos de toma de decisiones por los niveles políticos y gerenciales en materia de asignación de recursos, no se logró una transformación profunda en los métodos para administrar y vincular los recursos reales con los financieros. Continuaron predominando, en forma casi exclusiva, las normas y criterios tradicionales sobre la asignación y uso de los recursos financieros.

Por otro lado, si bien formalmente se continuó aplicando la técnica del presupuesto por programas, fueron muy escasos los avances en materia de definición de indicadores de producción y nulos los avances en materia de determinación de los de resultados e impacto. Todo imposibilitó el desarrollo de mecanismos que posibiliten llevar a cabo la evaluación de la ejecución presupuestaria y, por tanto, fortalecer la programación presupuestaria.

La debilidad en la programación presupuestaria determinó que, si bien se utilizaran las categorías programáticas, dichas categorías fueron, en la mayor parte de los casos, una repetición de las estructuras institucionales piramidales y no centros de gestión productiva donde se asignan gastos a unidades ejecutoras para producir los bienes y servicios.

Por último, la debilidad de los sistemas de planificación y las pujas sectoriales y regionales en la asignación y uso de los recursos públicos originó una proliferación de recursos para fines predeterminados, constantes a través del tiempo, que van a “contramano” de un modo de asignación de recursos con base en la definición de resultados a alcanzar. Lo que primó fue el cumplimiento de la norma legal que definía el destino de dichos recursos (Vega 2005)

Ello determinó que se siguiera programando el presupuesto tomando como base exclusiva la capacidad de oferta de las instituciones públicas y no la expresión de una compatibilización de dicha oferta con las demandas que plantea la sociedad.

2.5 Presupuesto por resultados

En los últimos años, y como una forma de superar las falencias arriba mencionadas, se ha venido desarrollando conceptualmente y se está aplicando en algunos países la técnica denominada presupuesto por resultados. Esta técnica presenta elementos adicionales a los que utiliza tradicionalmente la técnica del presupuesto por programas. Recoge una de sus características centrales, como es que en el proceso presupuestario se deben expresar claramente las relaciones insumo-producto y que la definición de políticas es el marco para definir la producción pública, enfatizando en el desarrollo metodológico de los indicadores de impacto o resultado y en la determinación de relaciones causales entre los resultados y la

cantidad y calidad de los bienes y servicios a producirse por parte de las instituciones públicas.

Si se aplica una técnica del presupuesto basada en resultados sin modificar los patrones esenciales actuales de la cultura organizacional y los modos tradicionales de administración, donde se privilegia el cumplimiento formal de medios sobre la ejecución de fines, se estará ante un nuevo esfuerzo de reforma presupuestaria que será de carácter meramente formal, como ha sido las experiencias de las instrumentadas hasta ahora.

2.6 Conclusiones

De las experiencias de las reformas presupuestarias llevadas a cabo en América Latina, tanto se hayan realizado en forma individual y como parte de reformas de otros sistemas administrativos (caso de la reforma de la administración financiera), no han logrado transformaciones sustanciales en el funcionamiento del aparato público, a pesar de que a partir de los años 60 se enfatiza en la necesidad de que las técnicas presupuestarias reflejen relaciones insumo-producto y se plantee la necesidad de la existencia de los sistemas de planificación que orienten y enmarquen las definiciones sobre asignación de recursos presupuestarios.

De lo anterior se deduce que las **reformas presupuestarias, en especial, la utilización de nuevas técnicas, deben ser concebidas como una condición necesaria pero no suficiente para instrumentar el nuevo modo de gestión pública, la gestión orientada a resultados**. Como se plantea más adelante en este documento, existen una serie de requisitos y componentes, más allá de las técnicas presupuestarias, que son necesarios tomar en consideración para viabilizar los cambios sustanciales en el funcionamiento de la administración pública para ponerla al servicio del ciudadano.

3. Aspectos conceptuales básicos de la gestión por resultados

Los modelos de gestión pública en los países de la región se han caracterizado históricamente por centrarse en el cumplimiento de normas y procedimientos, lo que se conoce como modelo de “gestión por normas”. Este modelo tradicional buscaba, fundamentalmente, adecuarse a los recursos, funciones y normas existentes.

En el caso del **modelo de “gestión por resultados”, se pone el acento en las acciones estratégicas a desarrollar para lograr resultados previamente comprometidos, en función de los cuales se determinan los recursos y productos necesarios**.

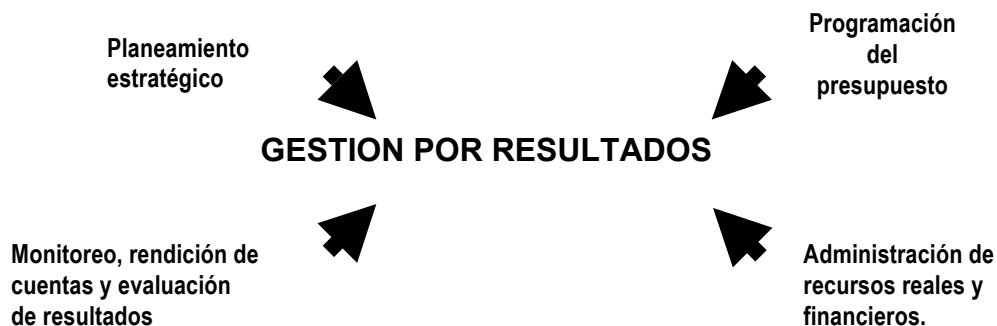
En forma esquemática, podemos señalar que la gestión y rendición de cuentas por resultados es un nuevo modelo de gerencia pública que tiene las siguientes características básicas:

- Las decisiones cotidianas que se adopten en las instituciones públicas deben orientarse a lograr una estrecha relación entre resultados a obtenerse, los bienes y servicios a producirse y los recursos reales y financieros a utilizarse. Dichas decisiones deben ser adoptadas y estar basadas en un sistema de planificación.

- La toma de decisiones debe llevarse a cabo en forma descentralizada, en el marco de las políticas definidas e implica flexibilizar el uso de los recursos, sobre la base de la asignación de responsabilidades por la obtención de resultados.

Su proceso de implantación conlleva los siguientes cambios:

- Desarrollo de procesos sistemáticos de planificación estratégica en las instituciones públicas y reinstalación de los sistemas de planificación como herramientas básicas de gobierno.
- Cambios metodológicos sustanciales en el proceso de formulación del presupuesto, que permita una vinculación efectiva entre los objetivos y políticas contemplados en la planificación estratégica, los resultados a alcanzar, los productos a producirse en las instituciones públicas y los recursos reales y financieros que requieren, de modo de transformar el presupuesto en una verdadera herramienta de programación y gestión.
- Optimización de los procesos administrativos que posibilite al gerente público, gestionar de la manera más adecuada el personal, manejar de manera apropiada las compras y contrataciones, así como disponer de información de la utilización efectiva de recursos reales y financieros en tiempo real.
- Implantación de sistemas efectivos de monitoreo de gestión, rendición de cuentas y evaluación que permitan el seguimiento de resultados y procesos a través del desarrollo de indicadores que posibiliten medir el impacto de la gestión pública e identificar los desvíos y sus causas para introducir medidas correctivas en el momento oportuno.



Por tanto la introducción de la gestión orientada a resultados no sólo implica definir indicadores de producción e impacto durante la formulación presupuestaria y efectuar un seguimiento de su ejecución. Implica la instrumentación de un nuevo modelo administrativo que trae aparejados cambios en los criterios tradicionales de administración de recursos y de funcionamiento de las instituciones.

Por otra parte, el modelo también supone un **cambio sustancial en la concepción de la "gerencia pública"**. Se parte del supuesto que la asignación de responsabilidades sobre resultados debe ir acompañada de la correspondiente delegación de autoridad sobre los recursos.

Sin embargo, resulta común que la gerencia sustantiva a cargo del cumplimiento de resultados presente cierta incapacidad en el manejo cotidiano de la gestión de recursos. Esto se debe a que generalmente los responsables sustantivos son especialistas sectoriales y, de manera natural, transfieren el proceso de programación y asignación de los recursos a las áreas de administración. Como consecuencia de ello, el proceso de producción de políticas asume la lógica de la administración y no la de la planificación. Por lo tanto, un elemento vital para la viabilidad del nuevo modelo es que la gerencia pública deje de ser refractaria a la programación, administración y control de los recursos reales y financieros que requiere para el cumplimiento de la producción y para la obtención de los resultados que le han sido asignados, asumiendo mayores responsabilidades. Ello implica, por otro lado que las áreas de apoyo administrativo deben cumplir su rol de apoyo en los procesos de adquisición de recursos reales y administración de recursos financieros

Naturalmente, debe existir, como correlato a este aumento de responsabilidades en el proceso de administración de recursos, un conjunto de incentivos en los sistemas administrativos que promuevan este comportamiento, los cuales serán tratados más adelante.

4. Requisitos técnico-administrativos para la gestión por resultados

Tal como surge de lo planteado en el punto anterior, la instrumentación de la gestión por resultados implica una profunda transformación en el funcionamiento de los sistemas administrativos, incluido el sistema presupuestario; la reinstalación del sistema de planificación; el desarrollo de indicadores que vayan más allá de los tradicionales indicadores de la producción pública y, fundamentalmente, la instauración de regímenes de incentivos tanto organizacionales como personales, a establecerse en los convenios o contratos por desempeño, que actúen como elementos que premien la eficiencia y eficacia en la gestión y el cumplimiento de los compromisos contraídos.

4.1 En materia de planificación

La importancia de la planificación en la instrumentación de políticas públicas no resulta algo novedoso en los países de la región. De hecho son importantes los desarrollos realizados en materia de planeamiento estratégico (Matus 1987), los cuales constituyeron un salto cualitativo respecto a la tradicional planificación normativa. Sin embargo, en la actualidad, cada vez resultan más imprescindibles los componentes de planificación en la gestión pública si el objetivo es implantar modelos de gestión por resultados.

La necesidad de estipular un arco direccional claro y definido se constituye en requisito básico para establecer una relación de correspondencia entre los objetivos institucionales y las acciones y decisiones cotidianas propias de la gestión. Una gestión orientada a resultados debe estar regida por un componente de direccionalidad estratégica que permita a los organismos públicos prefigurar una imagen-objetivo deseada y, consecuentemente, orientar sus acciones en función de ella.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la planificación estratégica, necesaria para sustentar un modelo de gestión por resultados, no debe agotarse en un mero ejercicio normativo (planes libros), sino que debe apuntar a constituir una dimensión que contenga

una gestión estratégica planificada, lo que demandará de un proceso continuo de planificación, es decir: la definición de ámbitos, procesos y responsabilidades de planificación.

La reinstalación, bajo nuevas bases, de la planificación en América Latina, debe enmarcarse, a su vez, en el “renacer” del fortalecimiento del rol del Estado que se viene dando en los últimos años y que requiere contar con instrumentos que viabilicen los procesos de desarrollo y de transformaciones económicas y sociales a que están abocados la mayoría de los Estados latinoamericanos

4.2 Presupuesto

En materia presupuestaria las áreas que requieren atención como requisitos para la instrumentación de la gestión por resultados son las de programación presupuestaria de mediano plazo (presupuesto plurianual), así como el uso de herramientas de programación institucional (matriz de estructura lógica) y de técnicas a ser utilizadas en el proceso presupuestario.

4.2.1 Presupuesto plurianual

El presupuesto plurianual es una herramienta de programación de mediano plazo que se viene aplicando, en los últimos años en la mayoría de los países de América Latina. Dicho presupuesto forma parte del marco macroeconómico de mediano plazo y consiste básicamente en un conjunto de proyecciones de ingresos y gastos públicos.

En una visión más amplia y en el marco de una gestión orientada a resultados, **el presupuesto plurianual debe expresar las responsabilidades asignadas a las instituciones públicas en función de las políticas, objetivos y metas contemplados en los planes estratégicos nacionales, sectoriales e institucionales.** Es decir, debe ser el instrumento de la planificación estratégica de las instituciones públicas, en el que se visualice para el mediano plazo el grado de cumplimiento de los resultados previstos alcanzar y los respectivos impactos a través de la producción pública.

Como consecuencia de ello, el presupuesto plurianual debe orientar la fijación de las políticas presupuestarias anuales, tanto en materia de producción de bienes y prestación de servicios de las instituciones públicas como de los respectivos recursos reales y financieros requeridos.

4.2.2 Matriz de estructura lógica

La matriz de estructura lógica es una herramienta conceptual que se ha venido utilizando en las etapas de diseño de proyectos, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos (BID 2004).

Es un **instrumento idóneo para ser utilizado por las instituciones públicas no sólo como requisito para acceder al financiamiento externo, sino para la formulación de los programas presupuestarios.** Posibilita fortalecer la programación a nivel institucional vinculando fines, objetivos, resultados, productos y actividades, presentando en cada caso indicadores y medios de verificación de su cumplimiento.

Países latinoamericanos como Chile y Perú la están utilizando actualmente como una herramienta auxiliar en el proceso de formulación de los presupuestos de las instituciones y/o programas incorporados a la gestión por resultados, ya que posibilita establecer claramente la relación entre fines (resultados y producción) con los medios (acciones y recursos reales y financieros)

4.2.3 Técnicas

Del breve análisis realizado en el punto 2 de esta ponencia sobre la evolución y características básicas de las diversas técnicas presupuestarias, surge claramente que, **en el marco de un modelo de gestión por resultados, no existe una única técnica presupuestaria a ser utilizada.**

El **presupuesto por programas** es la técnica idónea para expresar los procesos productivos públicos en cada una de las etapas del ciclo presupuesto, ya que permite reflejar las relaciones insumo-producto y las relaciones entre las diversas producciones existentes en el ámbito institucional público. Por tanto es un apoyo básico para la toma de decisiones sobre la asignación, uso y evaluación de recursos con base en producción.

El **presupuesto base cero** es una herramienta idónea para las instituciones públicas al momento de elaborarse la política presupuestaria anual. Dicha política es un proceso previo a la formulación presupuestaria e implica definir los niveles globales de ingresos y gastos públicos, los resultados económicos y financieros presupuestarios, así como las prioridades a niveles sectoriales e institucionales. Su expresión final son los niveles o techos financieros que sirven de marco para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto por parte de las instituciones. A efectos de compatibilizar el marco global con las prioridades institucionales, es necesario que las instituciones elaboren presupuestos preliminares, con escenarios de producción y requerimientos financieros – utilizando la técnica del presupuesto base cero – que posibiliten que el proceso de discusión de los techos financieros y los ajustes respectivos se efectúen con base en prioridades.

Por último la técnica del **presupuesto por resultados**, al incorporar al proceso presupuestario los indicadores de impacto y de resultados y establecer su vinculación con la producción pública, posibilita ligar las políticas y objetivos previstos en los planes con el presupuesto público. En realidad esta técnica implica orientar el uso de la técnica del presupuesto por programas orientándola hacia resultados

4.3 Indicadores

Existen **dos tipos de indicadores**: i) **los que reflejan la producción pública** y sirven de base para el cálculo de los recursos reales y financieros que requieren las instituciones públicas y ii) **los de resultados o impactos** que expresan las políticas de corto, mediano y largo plazos a alcanzarse y que orientan y enmarcan la definición de la producción pública que se requiere para su obtención. Entre ambos tipos de indicadores no existe una linealidad en sus relaciones. Una misma producción pública puede estar orientada al logro de más de un resultado y un resultado es posible obtenerlo a través de una o varias producciones públicas, por lo que su relación es de carácter complejo.

Es, por tanto, sumamente importante desde el punto de vista presupuestario distinguir ambos tipos de indicadores y establecer sus relaciones. La asignación de recursos se realiza con base en los indicadores de producción y no en indicadores de resultados e impactos. Estos últimos indicadores miden el grado de logro de las políticas de desarrollo.

En ambos casos, los requisitos que deben cumplir los indicadores son los siguientes:

- Cuantificables
- Posibles de análisis de calidad
- Plazo de ejecución

4.3.1 Indicadores de impacto y de resultados

En este punto no se reiterarán conceptos ya elaborados y desarrollados exhaustivamente en diversos documentos (DIPRES, Chile 2005). El objetivo en este caso es distinguir los indicadores de producción pública que deben ser expresados en el presupuesto, de aquellos que en el campo de la planificación los vinculan con las políticas de desarrollo económico y social.

Los indicadores de impacto posibilitan relacionar los resultados a alcanzarse con las transformaciones estructurales o “resultados finales” planteados en las políticas de desarrollo económico y social. Por tanto, son indicadores a lograrse en el largo plazo y su obtención está ligada directamente al logro de los resultados previstos.

Los indicadores de resultados a alcanzar en el corto y mediano plazos deben describir la situación que se desea alcanzar en un determinado lapso de tiempo para lo cual se requiere la realización de una determinada producción pública. Por tanto deben contener, como mínimo, los siguientes elementos:

- Variables económicas y sociales que se han de modificar como consecuencia de la producción pública.
- Cuantificación, a través de indicadores, de las modificaciones previstas en dichas variables.
- Tiempo o período en que se instrumentarán las mencionadas modificaciones.

Una regla básica para la determinación de indicadores es que los mismos deben contar con los tres elementos arriba señalados. Si faltan algunos de ellos no se trata de un indicador sino de una política que enmarca y orienta su definición.

4.3.2 Indicadores de producción (Arrieché y otros 1978)

Desde el punto de vista estrictamente presupuestario se pueden distinguir los **indicadores de producción terminal y de producción intermedia, así como los indicadores de eficiencia.**

La producción terminal constituye la razón de ser de las instituciones y comprende los bienes y servicios que producen las instituciones públicas que satisfacen en forma directa las demandas de la sociedad y que posibilitan la obtención de los resultados

La producción intermedia comprende los bienes y servicios que producen las instituciones públicas que contribuyen y condicionan en forma directa o indirecta la producción terminal de una institución. La producción intermedia sirve, a su vez, de base para calcular y asignar los recursos reales y financieros a ser incluidos en el presupuesto.

Como complemento de los indicadores de producción se tienen los indicadores de eficiencia. Este tipo de indicadores permiten relacionar la producción pública con los recursos reales y financieros que se utilizan y con la capacidad instalada que tienen las instituciones públicas para llevar a cabo dicha producción. Por tanto su evolución, a través del tiempo, permite evaluar los tipos que cambios que se producen en el funcionamiento de las instituciones públicas.

4.4 Administración financiera (Makón 1998)

La instrumentación de la gestión por resultados le plantea a la administración financiera una serie de requisitos.

En primer lugar, es necesaria la **aplicación del nuevo modelo de gestión** – tema pendiente, tal como se mencionó en el punto 2.4 de esta ponencia - que implica:

- una efectiva distribución de roles entre los órganos rectores de los sistemas que conforman la administración financiera y sus contrapartes institucionales, aplicando el concepto de centralización normativa, a cargo de los primeros y de descentralización operativa, en el caso de los segundos.
- lograr que el registro de las transacciones económico-financieras sea un producto automático de las transacciones que se originan por la gestión administrativa y que se lleven a cabo en el lugar donde se produce la respectiva transacción;
- fortalecer el rol de los gerentes públicos responsables de la producción de bienes o prestación de servicios, en lo que se refiere a las decisiones sobre la administración de recursos reales y financieros

En segundo lugar, es necesario **revisar los procedimientos actuales de administración de recursos** que se han diseñado en materia de administración financiera - similares y comunes para todos los organismos públicos -, a efectos de introducir tratamientos diferenciados que posibiliten introducir incentivos organizacionales en materia de flexibilidad, tales como los mencionados en el punto siguiente. El sistema de administración financiera de Guatemala y el diseño que se está haciendo del nuevo sistema en Argentina, contemplan tratamientos diferenciados de procedimientos para los organismos que se incorporen al régimen de gestión por resultados.

4.5 Incentivos

No es posible plantearse la introducción de la gestión pública orientada a resultados si se le otorgan tratamientos administrativos similares a todos los organismos públicos, actúen o no en forma eficiente y eficaz y cumplan o no con los objetivos y políticas que les han sido asignadas. Igual situación se presenta en el caso de los funcionarios y empleados públicos.

Es necesario contar con mecanismos de incentivos materiales y/o morales para quienes, en forma objetiva, son evaluados en forma positiva tomando en cuenta los indicadores de eficiencia y eficacia que hayan sido acordados.

La definición de los tipos de incentivos a utilizarse deben estar regulados y formar parte de las normas a incluirse en los contratos por desempeño o resultados. En dichos contratos se deben establecer los compromisos mutuos que acuerdan las instituciones y las autoridades a cargo de los sistemas de planificación, de presupuesto y de la administración de recursos reales y financieros. Mientras las primeras se comprometen a lograr el cumplimiento de políticas, objetivos y resultados, las segundas asumen el compromiso de otorgar incentivos en la medida que se verifique dicho cumplimiento

En la República Argentina se definieron a través de la Ley 25152 Administración de los Recursos Públicos, un conjunto de áreas posibles de instrumentación de incentivos, en el marco de los acuerdos-programas establecidos por dicha norma legal.

La introducción de incentivos es, a nuestro entender, un requisito básico para viabilizar el nuevo modelo administrativo de gestión por resultados y es por esa razón que en este punto se plantean las principales tipos de incentivos que se podrían utilizar, sin que ello signifique que se agote el respectivo universo.

4.5.1. Incentivos organizacionales

No es discutible la necesidad de que todos los organismos públicos se rijan en su funcionamiento por normas de tipo común y de uso generalizado. Pero no es menos cierto que las características propias de los organismos en lo que se refiere a su ámbito de actuación y la introducción del nuevo modelo de gestión orientado a resultados requiere el desarrollo de nuevos mecanismos e instrumentos que permitan premiar e incentivar la gestión eficiente y eficaz y castigar aquella que así no lo fuera.

A continuación se presentan algunas áreas que podrían tomarse en consideración para introducir incentivos a las organizaciones, los que deberían tener un denominador común: **la instrumentación de flexibilidades administrativas se alcanza en la medida que se obtienen los resultados que se comprometen alcanzar.**

Ejecución presupuestaria

En esta materia, existen en los países marcos jurídicos que reglamentan los regímenes de modificaciones presupuestarias, de programación de la ejecución y de caducidad de créditos presupuestarios al cierre del ejercicio presupuestario.

El **régimen de modificaciones presupuestarias** está regido, normalmente, por las disposiciones contenidas en las Constituciones, por la legislación de fondo del sistema presupuestario y por las leyes anuales de presupuesto

Dichas normas legales establecen en forma común para todos los organismos las autoridades facultadas para aprobar modificaciones presupuestarias, según el tipo de modificación de que se trate. Una manera de flexibilizar este régimen para aquellos

organismos incorporados a la gestión orientada a resultados, es delegar a sus autoridades la aprobación de algunos de los tipos de modificaciones, asignadas para su aprobación al Poder Ejecutivo. Esta flexibilización se instrumentaría en función del cumplimiento de las políticas, objetivos y metas a que se comprometen. Por el contrario el no cumplimiento de las mismas implicaría un mayor control en la aprobación de dichas modificaciones al presupuesto.

En lo que se refiere al **régimen de programación de la ejecución** y la consiguiente asignación de cuotas periódicas para gastar y pagar, los regímenes vigentes de administración financieros establecen normas y niveles de asignación de las mismas similares para todas las instituciones. La flexibilización, en este caso, consistiría en la fijación de cuotas a un nivel mayor de agregación que el vigente a nivel general, como incentivo a los organismos incorporados al régimen de gestión orientada a resultados. Por ejemplo si las cuotas se fijan por institución e partidas por objeto del gasto, en estos casos, las mismas se fijarían a nivel de institución.

La tercera área del sistema presupuestario donde se podrían plantear incentivos se refiere a la **utilización de excedentes presupuestarios**.

La normativa legal vigente establece que los saldos de las asignaciones presupuestarias, no utilizados al cierre del ejercicio presupuestario por parte de las instituciones públicas, caducan sin excepción. Esto coloca en situación desigual a aquellos organismos que, habiendo sido ineficientes en su gestión, han utilizado la totalidad de las asignaciones presupuestarias, de aquellos organismos que habiendo sido eficientes en la utilización de recursos y cumplido con las políticas asignadas han logrado ahorros en sus presupuestos. Esta situación desincentiva cualquier política de optimización del uso de recursos, ya que los ahorros presupuestarios obtenidos no pueden ser utilizados por los organismos para lograr un mejoramiento en su equipamiento y/o la posibilidad de destinarlos para incentivos salariales. Por otro lado, las instituciones se ven perjudicadas en las asignaciones futuras de créditos presupuestarios ya que, como una de las variables tradicionales que se utilizan para la asignación de recursos presupuestarios es el nivel de gastos incurridos en años anteriores, su nivel de asignación será menor en forma relativa a la de aquellos organismos que utilizaron la totalidad de los créditos presupuestarios.

En este caso, el incentivo estaría dado por la posibilidad del uso de los excedentes presupuestarios para aquellos organismos incorporados a la gestión orientada a resultados que han cumplido con las políticas, objetivos y metas asignados y comprometidos a instrumentar.

Una disposición en esta materia está vigente en Chile, donde se le permite a las instituciones que cumplen con las políticas a que se comprometen, a utilizar los saldos de caja y bancos disponibles al cierre del ejercicio para incrementar sus gastos en ejercicios futuros.

Tesorería

Las flexibilidades a otorgarse en el manejo de fondos por parte de las instituciones significa **transferir a las instituciones las decisiones y ejecución de pagos a terceros**. Este tipo de flexibilidad depende de la normativa vigente en cada país en materia de administración de fondos.

En Chile la descentralización de pagos es común para todos los organismos, Por tanto, en este país, son escasas las posibilidades de considerar incentivos en este campo. En Argentina, las decisiones de pago superiores a determinado monto son decididas por la Tesorería General. En este caso el incentivo estaría dado por la elevación o eliminación de dicho monto y la consiguiente transferencia de las decisiones a los organismos. Esto no implica la eliminación de los trámites de pago a través de la Cuenta Única del Tesoro, sino una menor intervención de la Tesorería General en las decisiones puntuales de qué pagos realizar.

Compras y contrataciones

En el sistema de compras y contrataciones las mayores flexibilidades que se pueden plantear asume una complejidad superior a los temas arriba tratados, ya que, por ejemplo, incrementar los montos para aplicar las distintas modalidades de compras (licitación pública, licitación privada, concurso privado, contrataciones directas) puede afectar la transparencia y la equidad, temas básicos y centrales de un sistema de este tipo.

Los incentivos en este caso estarían referidos a **la promoción y asesoría del respectivo órgano rector, en materia de instrumentación de modernos sistemas de compras y contrataciones** en los organismos incluidos en el régimen de gestión orientada a resultados, tales como las compras electrónicas, subastas inversas de bienes de uso común y la garantía por parte de la Tesorería Nacional de cumplir con las fechas de pago acordadas previamente con los proveedores y contratistas

Administración de recursos humanos

Las disposiciones presupuestarias anuales en la mayoría de los países establecen – en el marco de políticas de contención del gasto público – normas que impiden la ocupación de cargos vacantes, es decir cargos que no ocupados.

En esta área los incentivos organizacionales estarían vinculados a **flexibilidades que se podrían acordar en materia de ocupación de vacantes y de modificaciones a la respectiva estructura de cargos**, sin incrementos, en ambos casos, de las asignaciones presupuestarias vigentes en el respectivo organismo.

Organizacional

Una última área donde se podrían establecer incentivos es el organizacional, en aspectos tales como **aprobación de estructuras orgánicas y a la simplificación de procedimientos administrativos**.

En materia de aprobación de estructuras orgánicas se podrían flexibilizar los trámites de su aprobación, transfiriendo facultades del respectivo órgano rector al organismo, siempre y cuando ello estuviere vinculado con el cumplimiento de las políticas, objetivos y metas acordadas. En lo que se refiere a procedimientos administrativos, el incentivo estaría vinculado a la priorización asignada al organismo en los programas de reingeniería de procesos administrativas en forma general y, en forma específica a los que se refieren a simplificación de procedimientos administrativos generales.

4.5.2. Incentivos al personal

Estrechamente relacionados con los incentivos organizacionales se encuentran los incentivos a los funcionarios y empleados públicos.

Dichos incentivos deben estar directamente vinculados con el cumplimiento de los compromisos asumidos en el acuerdo- programa o contrato por desempeño a que se hayan comprometido y podrían consistir **en incentivos materiales, tales como adicionales salariales, premios por productividad, ascenso de categoría escalafonaria, financiamiento de planes de capacitación, financiamiento de actividades recreativas o vacacionales y/o incentivos morales tales como el reconocimiento público de su gestión, premios otorgados por las autoridades políticas, etc.**

Lógicamente este tipo de incentivo tiene que estar respaldado por evaluaciones del grado de cumplimiento de las responsabilidades asumidas por parte de los funcionarios y empleados públicos involucrados. La metodología utilizada en Chile de evaluación de programas por parte de organismos públicos y profesionales evaluadores independientes especializados es un camino adecuado de recorrer a efectos que los incentivos que se otorgan a los gerentes públicos y a su personal se sustenten en indicadores objetivos y verificables.

La experiencia de evaluaciones de personal de regímenes de carrera administrativa, tales como el SINAPA argentino, ha demostrado debilidades, originadas, entre otros aspectos, en el alto componente subjetivo que tienen las mismas, a que el evaluador es el superior jerárquico del evaluado y a que no se sustentan en compromisos de cumplimiento de políticas, objetivos y metas previamente acordados.

Este sistema de incentivos debe conciliarse con las disposiciones constitucionales y políticas de empleo público establecidas en cada país. La propuesta que se plantea no significa adoptar el modelo neozelandés de contratación de personal público sin estabilidad en el cargo. Ello ha demostrado que, además de los efectos perniciosos sobre la continuidad laboral y la incertidumbre a que están sometidos los empleados públicos, hace perder la “memoria institucional” por la excesiva rotación en los cargos.

La estabilidad debe garantizarse, pero quien demuestre eficiencia y eficacia en su gestión debe hacerse acreedor a incentivos que lo distingan de quien no tiene esos niveles de actuación.

5. Requisitos institucionales

La gestión orientada a resultados requiere también una profunda revisión del **funcionamiento actual de los poderes legislativos y de los órganos de control externos.**

5.1 Poder Legislativo

En primer lugar, es necesario modificar el concepto vigente en la mayoría de las normas legales presupuestarias, de que la aprobación del presupuesto consiste solamente en un “conjunto de autorizaciones máximas para gastar”.

La aprobación del presupuesto implica definir una forma de vida de la sociedad. Implica aprobar no sólo los niveles y composición del financiamiento y gasto público sino también los bienes y servicios que se producirán y, por tanto, evaluar el impacto que la gestión pública tendrá en la satisfacción de las necesidades de la población.

Para ello es necesario que en las discusiones con motivo del tratamiento de la aprobación del presupuesto, se cambie el eje tradicional de análisis de variaciones de gastos de un año con relación a años anteriores y se analice, evalúe y apruebe el presupuesto aplicando el criterio de aprobar “lo que el Estado ha de realizar con los recursos previstos”. Ello implica que se debería priorizar en el tratamiento legislativo la evaluación de los bienes y servicios que han de producir las instituciones públicas y su relación con las demandas de la sociedad y, en función de ello definir los niveles de gastos requeridos. Es decir, la aprobación del presupuesto debe ser un “mandato para hacer con los recursos asignados”

En segundo lugar, se debe instrumentar la aplicación de la rendición de cuentas por resultados en el ámbito del Poder Legislativo. Esto implica que tanto en los informes periódicos de ejecución presupuestaria que se presenten al Poder Legislativo, como en rendición anual de cuentas, se ha de priorizar la cuantificación y análisis de la producción y de los resultados obtenidos como consecuencia de la ejecución presupuestaria en aquellos programas o instituciones incorporados al régimen de gestión orientada a resultados. Dichos informes no sólo se deben utilizar para evaluar la gestión presupuestaria, sino que son un sustento importante en el proceso de discusión para la aprobación del presupuesto, con las características señaladas en el párrafo anterior.

En tercer lugar, y a efectos de que sea posible que el Poder Legislativo cumpla este nuevo rol en el análisis de la programación y rendición de cuentas por resultados, es necesario lograr un proceso de tecnificación del mismo, incorporando especialistas en las diversas áreas de actuación del sector público, que apoyen con análisis y evaluaciones de las informaciones recibidas, los resultados programados y los resultados efectivamente alcanzados. Estos especialistas podrán formar parte de los equipos de asesoría de los legisladores o, como es el caso chileno, objeto de contratación para la evaluación de programas específicos. Todo esto como parte de un proceso previo a la creación en el ámbito legislativo de una oficina de presupuesto con personal calificado, tal como existe en el Congreso de los Estados Unidos de América.

5.2 Órganos de control

Históricamente los mecanismos de evaluación y control para medir la efectividad de las organizaciones públicas estuvieron estructurados en función del cumplimiento de procedimientos y normas. Cuando se habla de gestión por normas se hace referencia a sistemas organizativos sobre los cuales se ejercen sistemas de control y evaluación orientados al cumplimiento de normativas de carácter generales o específicas.

No se trata de oponerse al cumplimiento de las normas y procedimientos vigentes, pero sí es necesario señalar que estos mecanismos de evaluación y control se agotan en sí mismos, ya que el sólo cumplimiento normativo no incorpora la dimensión de la efectividad de los procesos en la gestión de las políticas públicas.

En este sentido, es evidente que la instrumentación de una gestión orientada a resultados implica un redimensionamiento del rol de los órganos externos de control. Si bien deberán continuar con sus tareas de auditoría de estados contables y del control del uso honesto de los recursos públicos, deben enfatizar su accionar en la evaluación del cumplimiento de la producción pública programada y el efectivo logro de los resultados e impactos previstos. Para ello deben incorporar a las normas y pautas tradicionales de controles formales con base en documentación, auditorías operacionales, así como estudios y encuestas sobre los resultados e impactos que la gestión pública ha tenido en la población.

6. Comportamiento de los actores en la gestión por resultados

6.1 La Sociedad Civil

En los países de la región, las sociedades se caracterizan por estar más orientadas a la demanda que a la petición de rendición de cuentas de la gestión pública.

Estas demandas difícilmente se presentan de manera articulada, dejando paso a la protesta espontánea frente a hechos ya consumados. En el caso particular de la modernización del aparato público, no existe una demanda definida en tal sentido, sino, a los sumo, cuestiones vinculadas a las áreas de contacto entre la administración pública y la ciudadanía. En realidad, no existe la percepción en la sociedad respecto a que las ineficiencias de las áreas de atención al público son sólo la expresión terminal de un sistema mucho más amplio que presenta deficiencias en su funcionamiento. En este sentido, las políticas de modernización de la administración pública difícilmente se vean legitimadas como el producto de una demanda popular, elemento que debe ser tenido en cuenta a la hora de diseñar estrategias de implantación de nuevos modelos de gestión.

La distancia entre la clase política y la sociedad no es ocupada por organizaciones intermedias efectivas en la articulación de demandas, generando así un vacío que retroalimenta el clima de protesta compulsiva. Si bien en los últimos tiempos han cobrado importancia diversas asociaciones de consumidores y, más recientemente, las asambleas barriales, aún no logran ocupar el vacío antes mencionado.

En este punto es importante destacar que para que un modelo de gestión orientada a resultados sea efectivo **la sociedad civil no sólo debe exigir rendición de cuentas por resultados sino que también debe participar en su definición.** En el caso de los gobiernos locales (subnacionales y municipales) la aplicación del presupuesto participativo ha sido y es una experiencia importante en materia de participación de la sociedad civil.

6.2 La Clase Dirigente

La clase dirigente (política, empresarial y sindical) tiene, en muchos casos, relaciones con el Estado de carácter prebendario. Es decir, lo utilizan como botín político o como instrumento para obtener ventajas corporativas. Es decir, lo utilizan de manera recurrente como botín político o como instrumento para obtener ventajas corporativas. En términos generales, se expresa una falta de conocimiento acerca de los costos y los beneficios de sostener un esquema de estas características.

No existe, en el caso de los **dirigentes políticos**, rendición de cuentas ante sus representados por el incumplimiento de promesas electorales y, por tanto, no existen sanciones por ello. No se registran casos de ejemplaridad desde los niveles más altos de la administración, relacionados al cese de funciones de un funcionario (cualquiera sea su cargo) como consecuencia de no haber cumplido con los objetivos asignados. Por otra parte, es necesario señalar, que la selección de funcionarios de nivel político no responde, en el mayor de los casos, a las aptitudes profesionales para el desempeño de funciones de gobierno.

En realidad, aún no se percibe de manera integral por parte de la clase política la importancia de las organizaciones y la administración pública como elemento central para el logro de los objetivos nacionales, aunque en los últimos años se verifican indicadores alentadores y optimistas en este sentido.

Los dirigentes empresariales y sindicales se transforman en burócratas de las respectivas organizaciones y, en algunos casos, es dudosa la representatividad que ejercen.

La **dirigencia empresarial** tampoco parece haber evaluado el costo de un Estado ineficiente y se agota la mayor parte de las veces en reclamos vinculados al costo de la administración pública y su “burocracia”. Sin embargo, no termina de visualizar la importancia y el impacto que una administración más eficiente y eficaz puede tener en sus costos de producción y, consecuentemente, de sus beneficios. En este sentido, resulta necesario dejar de lado la búsqueda de ventajas sectoriales o parciales, dando paso al apoyo, participación y compromiso a los intentos modernizadores del aparato estatal.

En el caso de la **dirigencia sindical**, la misma debe constituirse en impulsora y garante de aquellas iniciativas orientadas al logro de resultados y modernización de la gestión, en la medida en que éstas van necesariamente acompañadas de la jerarquización y recalificación de los funcionarios públicos. Por ello, no resulta conveniente sostener únicamente reivindicaciones gremiales de carácter horizontal, ya que de este modo se impide el reconocimiento de trabajadores o instituciones que logran el cumplimiento de resultados verificables y, de manera paralela, obstaculizan la implementación de incentivos para aquellos que lo merecen. Para ello es imprescindible lograr una participación de la dirigencia sindical en los procesos de modernización administrativa del Estado, en general y de la instrumentación de la gestión por resultados, en particular.

En síntesis, **la gestión pública orientada a resultados conlleva una modificación sustancial del comportamiento la dirigencia en sus relaciones con el Estado.**

Para ello, deberán encontrarse mecanismos de consenso y acuerdo para institucionalizar las políticas de modernización como políticas de Estado, en la inteligencia que un Estado más eficiente constituye un beneficio para la dirigencia política, empresarial y sindical.

6.3 La Burocracia

Un párrafo especial merece el papel del funcionariado público en las políticas tendientes a modernizar el aparato estatal para instalar el modelo de gestión orientados a resultados, en la medida en que son los protagonistas centrales del cambio y la transformación.

Como consecuencia de regímenes de empleo basados en la estabilidad del funcionario público, muchas veces terminan predominando conductas conservadoras tendientes al inmovilismo. A ello se suma la rotación permanente de funcionarios políticas y el recurrente “volver a empezar de cero” frente al cambio de gobierno o, inclusive, de funcionarios de un mismo gobierno. Estos elementos devienen en nuevos obstáculos para la implantación y consolidación de nuevos modelos de gestión.

En realidad, el éxito de las políticas de modernización está vinculado al grado de motivación y predisposición para el cambio que demuestren los empleados públicos.

Para ello, en primer lugar, será necesario desarrollar instrumentos basados en “incentivos” – tales como los mencionados en esta ponencia - tanto organizacionales como individuales, que actúen como estímulo para que ese importante sector se constituya, primero, en apoyo y, después, en líder de la transformación.

En segundo lugar, las instancias de diseño y formulación de políticas de modernización del Estado deben contar con una instancia institucional de participación de los funcionarios públicos¹, de modo tal de garantizar su protagonismo en los procesos de cambio.

Resulta sumamente dificultoso poner en práctica un régimen de evaluación de desempeño por resultados en el marco de un convenio laboral sustentado en la estabilidad del empleo público. En este escenario las evaluaciones de desempeño adquieren un perfil ritual más que sustantivo². El problema en el caso argentino es que, siendo una sociedad sumamente regulada por el Estado, el poder de la burocracia es muy importante. En este sentido, el bajo o mal desempeño de la misma repercute en una prestación de servicios de baja calidad y en bolsones de corrupción.

7. Reflexiones finales

Los temas tratados en esta ponencia son numerosos y requieren un mayor grado de desarrollo, pero demuestran claramente que la **introducción de la gestión por resultados es un proceso complejo y de larga maduración.**

La concepción de asimilar la gestión por resultados a una nueva técnica es, a todas luces, limitada y de continuarse en ese camino se incurrirá en errores de experiencias anteriores de reformas presupuestarias que tuvieron escasa incidencia en el funcionamiento del aparato administrativo público.

La reinstalación del sistema de planificación, el fortalecimiento del sistema presupuestario, el desarrollo de indicadores que distingan los de producción – base para la asignación de recursos – de los de resultados e impactos, la reingeniería en los procesos de la administración financiera y la introducción de incentivos a las organizaciones y a los individuos, así como los nuevos roles que deben cumplir los poderes legislativos y los órganos de control y el cambio del comportamiento de los actores que interactúan con el

¹ Así como de la dirigencia sindical

² Esto además se sustenta en el siguiente razonamiento perverso: “*si la sociedad no pide rendición de cuentas a sus gobernantes, si el legislativo no pide rendición de cuentas al ejecutivo, si los presidentes no piden rendición de cuentas a sus ministros, por qué los empleados públicos deberíamos dar cuenta de nuestro desempeño*”.

Estado, son las condiciones mínimas para encarar la instrumentación de este nuevo modelo administrativo. Se estima que su instrumentación le dará viabilidad estructural y permanencia en el tiempo al nuevo modelo de gestión.

Es evidente que en un documento de esta naturaleza no se puede agotar el tratamiento detallado de todos los aspectos arriba mencionados. Se considera que cada uno de los temas propuestos requiere un desarrollo más detallado. El objetivo de esta ponencia es abrir el debate sobre la complejidad de este proceso de modernización del Estado y, de esta manera, no caer en experiencias anteriores de reforma administrativa que, en la mayoría de los casos, no modificaron la relación del Estado con el ciudadano.

BIBLIOGRAFIA

- Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. 1999. *La Gestión por Resultados en la ACDI: Guía de Introducción a los Conceptos y Principios*. Obtenido en la Word Wide Web: <http://ACDI-cida.gc.ca>
- Arrieche, Víctor, Makón Marcos y Matus Carlos – 1978 – Bases Teóricas del Presupuesto por Programas – Asociación Venezolana de Presupuesto Público
- Banco Interamericano de Desarrollo 2004 – El marco lógico para el diseño de proyectos
- Bonnefoy, Juan Cristóbal. 2006- *¿Hacia dónde va la acción pública orientada a los resultados en América Latina? : La transición de un presupuesto por resultados a una gestión por desempeño*. En Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, núm. 40
- Comisión Europea. Oficina de Cooperación. 2001. *Manual del Ciclo de Proyectos*. Comisión Europea.
- Decreto Nacional No.103/2001. *Aprobación del Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional*. República Argentina.
- Decreto Nacional No.992/001. *Creación de un sistema de administración de unidades ejecutoras de programas*. República Argentina
- Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos. 2005. *Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La experiencia chilena*. Word Wide Web: <http://www.dipres.cl>
- Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos. *Notas Técnicas* – Obtenido en Diciembre 2004 en la Word Wide Web: <http://www.dipres.cl>
- Ley 19.549. *Procedimientos Administrativos*. República Argentina
- Ley 24.156. *Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional*. República Argentina.
- Ley 25.152. *Administración de los Recursos Públicos*. República Argentina
- Makón, Marcos Pedro. 1998. *Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/ILPES. Serie: Políticas Presupuestarias y Tributarias.
- 1998. *Medición de la producción e indicadores de la gestión presupuestaria*. En Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, núm. 20
- 2000. El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional. Santo Domingo. V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública.
- 2002. *Gestión por resultados en Argentina – Lecciones y aprendizajes*. México. XXIX Seminario Internacional de Presupuesto Público

-----2003 *Hacia la formulación de un modelo de gestión pública – Análisis crítico*. La Habana. XXX Seminario Internacional de Presupuesto Público – Junio 2003

Martner, Gonzalo. 1967. *Planificación y Presupuesto por Programas*, México. Editorial Siglo Veintiuno Editores

Matus, Carlos. *Planificación de Situaciones*.1977. Caracas. Libros Alfar

-----*Política, Planificación y Gobierno*. 1987. Washington. Oficina Panamericana de la Salud.

-----*Teoría del Juego Social*. 2000. Caracas Fondo Editorial Altadir

Matus Carlos, Makón Marcos y Arrieché Víctor. 1976. *Bases teóricas del presupuesto por programas*. Asociación Venezolana de Presupuesto Público.

Mora Quirós, Mario. Responsabilización por el control por resultados. Word Wide Web: <http://unpan.un.org>.

Petrei, Humberto, Ratner Gabriel y Petrei Romeo. 2005. *Presupuesto y Control. Las mejores prácticas para América Latina*. Editorial Buyatti

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Oficina de Evaluación. 2002. *Manual de seguimiento y evaluación de resultados*.

Programa Gasto Público y Rendición de Cuentas. Gestión de las Finanzas Públicas 2005. *Marco de referencia para la medición del desempeño*. Banco Mundial.

Pyhrr, Peter A. 1977. *Presupuesto Base Cero. Método práctico para evaluar gastos*. México. Editorial Limusa

Rampersad. Hubert. 2003. *Cuadro de mando integral, personal y corporativo. Una revolución en la gestión por resultados*. Madrid. Mc. Graw Hill

Saldivia Alcides. 2002. *El presupuesto Plurianual en Argentina*. World Wide Web: <http://capacitación.mecon.gov.ar/manuales.php>.

Subsecretaría de la Gestión Pública. Oficina Nacional de Innovación de la Gestión. *Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público*. Word Wide Web: <http://www.sgp.org.ar>

Vega Susana. 2005. *Inflexibilidades: rigideces y afectaciones presupuestarias y otros aspectos. Experiencia argentina*. Lima. XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público

Reseña biográfica

Marcos Pedro Makón es contador público nacional egresado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Realizó postgrados de Administración para el Desarrollo en la Fundación Getulio Vargas en Brasil y de Planificación del Sector Público en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) en Santiago de Chile.

Se ha especializado en presupuesto, administración financiera pública y organización administrativa pública.

Fue Subsecretario de Presupuesto, Vice Jefe de Gabinete de Ministros y Secretario para la Modernización del Estado en el Gobierno Nacional de la República Argentina y ha prestado asesoría a diversos organismos públicos nacionales, provinciales y municipales.

Ha ejercido funciones de consultoría, en las áreas de su especialización, en los países latinoamericanos, contratado por el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, labor que continúa desarrollando.

Fue Presidente de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

Actualmente es asesor de la Ministra de Defensa del Gobierno Nacional de la República Argentina y presidente de SIDEPRO SA, empresa de consultoría en temas administrativos y financieros.

Resumen

Existe un consenso generalizado en la región de que el modelo administrativo vigente de funcionamiento del Estado requiere una urgente transformación. Es necesario pasar de una administración hiperregulada en materia de control de medios y procedimientos, a una administración donde se privilegien los resultados a alcanzarse. Para producir este cambio no alcanza con las reformas presupuestarias tratadas en forma aislada.

En esta ponencia se plantean las razones por las cuales no son sinónimos presupuesto por resultados y gestión por resultados. Se considera que la gestión por resultados es mucho más amplia que el uso de una técnica presupuestaria; involucra un relanzamiento del sistema de planificación sobre nuevas bases, el desarrollo de indicadores que distingan la producción pública de los resultados e impactos de la misma, la alineación de las reformas de la administración financiera al nuevo modelo de gestión y, sobre todo la introducción de incentivos.

La introducción de incentivos – en el marco de contratos por resultados o desempeño – tanto de tipo organizacional como personales, es una poderosa herramienta para motivar a los procesos de cambio que pongan al Estado al servicio del ciudadano, ya que posibilita premiar la buena gestión.

Pero no alcanza con encarar reformas técnico-administrativas como las señaladas, es necesario que los poderes legislativos y los órganos de control modifiquen sus roles tradicionales. Los primeros enfatizando, en los procesos de aprobación de los presupuestos y de sus rendiciones de cuentas, el análisis de la programación y rendición de cuentas por resultados y los segundos, pasando de ejercer controles formales y financieros a controles por resultados.

Por último, en la ponencia se plantea que todas las modificaciones mencionadas deben ser acompañadas de modificaciones en el comportamiento de los actores que tienen relación directa con el Estado: la sociedad civil, la dirigencia y la burocracia.

En síntesis, el desafío es muy grande, pero es imprescindible llevarlo a cabo con una visión integral e integradora. Si ello no es así, se estará ante una nueva experiencia frustrada.