



Revista del CLAD Reforma y Democracia

ISSN: 1315-2378

cedai@clad.org

Centro Latinoamericano de  
Administración para el Desarrollo  
Venezuela

Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público  
Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 39, octubre, 2007, pp. 149-210  
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo  
Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## DOCUMENTOS

---

### **Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público**



**BID**  
Banco Interamericano de  
Desarrollo



**CLAD**  
Centro Latinoamericano de  
Administración para el Desarrollo



## **Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público \***

### **Introducción**

Este documento presenta una propuesta de un modelo integrador de Gestión para Resultados (GpR) que pueda adaptarse a las necesidades de las instituciones y organismos públicos. A partir de la revisión de la bibliografía existente sobre el tema y de la explicación de los principales términos relacionados con la GpR, se busca entregar un marco conceptual que facilite su comprensión como herramienta para promover una administración pública más eficiente. El texto contiene los siguientes capítulos:

- En el primer capítulo se examina el aporte de la GpR en el sector público identificando los principales procesos de modernización que han facilitado y promovido su utilización. Asimismo, se describen algunas aproximaciones teóricas y se revisan las principales experiencias de aplicación en América Latina.
- En el segundo capítulo se esclarece el concepto de GpR a partir de sus distintas dimensiones y se identifica su objeto.
- En el tercer capítulo se describen la estructura de la GpR y los elementos que la componen, resaltando las interacciones que se producen entre ellos y las herramientas que facilitan su implementación.
- En el cuarto capítulo se revisa el aporte de la GpR como instrumento de integración organizativa del proceso de creación de valor público y se propone un análisis de cómo operan y qué papel juegan sus distintos componentes.

---

(\*) El trabajo forma parte de un proyecto de investigación CLAD-BID ejecutado entre los años 2006 y 2007.

El documento fue elaborado por **Albert Serra** (consultor) con la colaboración de Verónica Figueroa y Ángel Saz, y se nutrió con el aporte de los siguientes funcionarios y consultores del BID: Nora Berretta, Manuel Fernando Castro, Mauricio García Moreno y Ariel Pares (consultores) y Ernesto Castagnino, Xavier Comas, Koldo Echebarria y Carlos Pimenta (BID). La coordinación general estuvo a cargo de Roberto García López, por parte del BID, y de Nuria Cunill Grau, por parte del CLAD.

El trabajo original remite a dos anexos, a saber: "Evaluación de las capacidades institucionales de Gestión para Resultados. Guía de referencia para el diagnóstico de situación" y "Definiciones de GpR". Los anexos están incluidos en el libro homónimo que el CLAD publicó en septiembre del 2007.

- En el quinto capítulo se perfilan los límites que presenta la GpR para mejorar la gestión pública y para la modernización del Estado, y se propone algunas condiciones que debe tener el entorno a fin de implantar el modelo.
- En el sexto capítulo se presentan estrategias de gestión para la implementación de la GpR.

## **I. La Gestión para Resultados en el ámbito público**

### **1. La modernización de la gestión pública y la GpR**

Durante las últimas décadas, el Estado ha pasado a desempeñar un papel clave como productor de valor público, y en tanto tal, ha priorizado la creación de condiciones para el desarrollo y bienestar social y la producción de servicios e infraestructura. Este cambio en la función del Estado, exigido cada vez con más contundencia por ciudadanos que ocupan el rol de usuarios de servicios, ha transformado varios frentes de la administración pública. La crisis fiscal del modelo anterior, una vez agotado el período de esplendor del Estado de Bienestar, ha planteado nuevos problemas. Destacan, entre ellos, la creciente necesidad de atender una demanda imparable de bienes públicos de calidad, típica del Estado de Bienestar, acompañada ahora de la exigencia por disminuir la presión fiscal, incluso en aquellos casos en que aún persiste un modelo de Estado anterior al de bienestar. Este cambio de misión ha planteado muchos desafíos al Estado, entre ellos, la redefinición de conceptos como los de administración, gestión pública y valor público. También ha afectado profundamente las prácticas de los directivos públicos (políticos y gerentes) y la teoría en la que han fundamentado sus acciones.

Este cambio también ha afectado al sistema de control de la acción del Estado. De la exigencia de rigor en los procedimientos, se está migrando hacia la exigencia de resultados, inherente a un Estado que se presenta como proveedor de servicios y capacidades de desarrollo y de bienestar. De este cambio de misión se deriva una variación en la posición del ciudadano en relación con el Estado. El ciudadano regulado se preocupa por asegurarse una correcta y burocrática (homogénea, idéntica y no discrecional) aplicación de la ley y de la norma. El ciudadano usuario se preocupa por conseguir el mejor retorno fiscal, en cuanto a bienes colectivos.

Por lo visto, el Estado debe desplazar su atención, colocada anteriormente en el procedimiento como producto principal de

su actividad, hacia el servicio y el bienestar. La *gestión por resultados* es uno de los lemas que mejor recoge el nuevo reto. Ello no significa que no interese ahora cómo se hagan las cosas, sino que empieza a ser mucho más relevante qué se hace en bien de la comunidad.

## 2. La Nueva Gestión Pública como marco de la GpR

En los últimos tiempos, la Gestión Pública -como disciplina- se ha planteado enfrentar estos nuevos retos mediante el refuerzo de la lógica gerencial, es decir, de la racionalidad económica que busca conseguir eficacia y eficiencia. Esta lógica comparte, más o menos explícitamente, tres objetivos principales:

- Asegurar la constante *optimización del uso de los recursos* públicos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, menos impuestos, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.
- Asegurar que el proceso de producción de bienes y servicios públicos, incluidas las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad, sean *transparentes, equitativas y controlables*.
- Promover y desarrollar mecanismos internos para *mejorar el desempeño* de los dirigentes y trabajadores públicos, y con ello promover la efectividad de los organismos públicos, en miras a posibilitar los dos objetivos anteriores.

Figura 1. El Estado y la GpR



Fuente: Elaboración propia.

Estos propósitos presentes en las actuales demandas ciudadanas y a los que se orienta la GpR, son, junto con la democracia, la base principal de legitimidad del Estado actual. De esta forma, la *Nueva Gestión Pública* aporta los elementos necesarios para mejorar la capacidad de gestión de la administración pública, así como para elevar el grado de gobernabilidad del sistema político.

### **3. Los aportes de la Gestión para Resultados en la administración pública**

El concepto y la práctica de GpR en el sector público tienen un grado de desarrollo y consolidación relativamente bajo. El término *gestión para resultados* ha recorrido un largo camino y es una de las variantes de la Dirección por Objetivos cuyo origen se encuentra en el libro de Peter Drucker "La Práctica del Management", publicado en inglés en 1954. Drucker complementó posteriormente sus ideas (1964) en la obra "Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions"<sup>1</sup>, en la que utiliza, por primera vez, este término.

En sus inicios, la GpR se usó principalmente en el sector privado. Aunque el gobierno federal de los Estados Unidos comenzó a utilizar algunos de sus planteamientos en el manejo de diferentes organismos públicos (Gibson y Tesone, 2001), sólo durante la presidencia de Nixon, a partir de lo que se conoce como la *Nueva Gestión Pública*, empezó a implantarse en el conjunto de la administración pública. Esta nueva filosofía sugiere el paso de una gestión burocrática a una de tipo gerencial (Ospina Bozzi, 2000).

En la base de estas nuevas ideas se encontraba una preocupación generalizada sobre los cambios que el entorno exigía y sobre la necesidad imperiosa de repensar el papel del Estado; mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos; y optimizar el desempeño de los empleados públicos y de las organizaciones en las que trabajaban.

Diversos estudiosos y expertos de la gestión pública plantearon los beneficios que el enfoque de la GpR podría traer a este nuevo escenario. De acuerdo con Emery (2005), la GpR conlleva tres tipos de consideraciones para la administración del sector público.

- Constitucionales: la mayoría de las constituciones regula el uso de los fondos públicos por parte de las autoridades en el cumplimiento de su mandato.

---

<sup>1</sup> En español esta obra fue traducida como "La Gerencia Efectiva".

- Políticas: las autoridades deben responder sobre sus acciones y sobre los contenidos de sus programas electorales, de acuerdo al principio de la responsabilidad en el cargo.
- Ciudadanas: de acuerdo al principio de delegación democrática, los ciudadanos confían en las autoridades electas y les delegan la gestión de los fondos públicos, producto del pago de sus impuestos.

Si bien existen muchos documentos que tratan sobre la GpR, no hay una definición única. La mayoría de textos usan este término como una noción "paraguas". En la literatura en español es común encontrar un uso indistinto de conceptos, como control de gestión, gestión del desempeño, gestión por resultados, gestión para resultados, gestión por objetivos, evaluación del desempeño, evaluación de resultados (Sanín, 1999), sin una clara diferenciación. En el ámbito anglosajón también existe una diversidad de expresiones para referirse a la GpR, tales como *performance management*, *performance based-management*, *governing for results*, *management results*, *results-based management*, y otras. *Managing for results*, probablemente el término más utilizado en inglés, acompañó al programa *Reinventing Government* liderado por Al Gore durante las dos presidencias de Clinton.

Se trata, por tanto, de un concepto de uso, interpretación y definición muy amplios. La heterogeneidad de la expresión y del concepto también se observa en su aplicación operativa; los países implementan la GpR según su propia perspectiva. Un estudio para identificar el significado que le atribuyen los gestores públicos de diferentes países comprobó que frecuentemente utilizan los mismos términos con sentidos distintos (Proulx y Machiavelli, 2005). Es así como el concepto de "resultados" varía notablemente entre las distintas instituciones públicas. Ello no ocurre en la empresa privada, donde los indicadores clave de éxito se conocen claramente (rentabilidad, beneficios, cuotas de mercado, etc.). Muchos autores destacan la dificultad de determinar y evaluar los resultados de la acción estatal como una de las características que diferencian la gestión del sector público de la del privado (Emery, 2005).

### **Algunas definiciones de GpR**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha sido uno de los principales medios de difusión del término "resultados" en el ámbito de la administración pública. En 1995, la publicación "Governance in Transition" utiliza por primera vez el término performance management. Posteriormente, en 1997, se hizo una referencia al tema en la publicación "Enquête de resultats. Practiques de gestion des performances", y en 2002 se editó un glosario específico sobre la GpR. El mismo año, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) trata sobre la gestión basada en resultados en su "Manual de Monitoreo y Evaluación para Resultados".

El Banco Mundial, por su parte, también ha impulsado la GpR a través de sus informes. En el 2004, editó el documento "Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: a Handbook for Development Practitioners", donde utiliza también el término results-based management.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la GpR conlleva la priorización del logro de los objetivos estratégicos generales y específicos en el proceso de gestión de los recursos públicos. La evaluación de los resultados se guía, en general, por criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad de la intervención del Estado (CEPAL, 1998). Por su parte, la literatura procedente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) también se refiere constantemente a la GpR, particularmente los trabajos de las autoras Cunill y Ospina (2003).

En el ámbito del sector público, el gobierno de Estados Unidos ha publicado una serie de manuales destinados a implantar la GpR en distintos organismos públicos; entre ellos destaca el Departamento Federal de Energía, que utiliza el término performance-based management, a través del Performance-Based Management Special Interest Group (PBM SIG). Asimismo, la Global Accounting Office (GAO) aplica la expresión performance management para proponer mejoras en la gestión de los organismos federales. En el ámbito de los gobiernos subnacionales también se encuentran usos y referencias similares.

El gobierno francés, a partir de la implantación en 2001 de la Ley Orgánica de Finanzas (LOLF), también ha publicado algunos informes refiriéndose a la démarche de performance y a gestion par resultats. El gobierno canadiense, a su vez, ha realizado varios manuales para guiar a los gestores públicos en la implantación de la GpR, a través de su iniciativa Environment Canada. En algunos documentos del gobierno de Australia (Departamento de Finanzas y Administración) se habla de output-based management.

El término gestión pública orientada a resultados (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung) es utilizado por el gobierno de Suiza para referirse a las reformas administrativas que se están implementando en ese país desde 1996. En este caso, los productos y los resultados son los principales componentes de los acuerdos de gestión, que se combinan con un presupuesto asignado por cada unidad de desempeño. Por ello, en Suiza se han impulsado también importantes reformas presupuestarias (Schedler, 2000).

#### **4. ¿La Gestión *por* Resultados o la Gestión *para* Resultados?**

Ante tal confusión e imprecisión terminológica cabe exponer en este trabajo un punto de vista claro con respecto a la palabra que debería usarse en español. Aunque la expresión más difundida es *Gestión por Resultados*, desde un punto de vista semántico ésta tiene poco sentido, pues parece contradictorio gestionar *por* resultados cuando los resultados se obtienen al final del proceso. Por ello es más apropiado usar el término *para*, denotando así una gestión orientada a conseguir unos resultados determinados, predefinidos y esperados.

El término acuñado por Peter Drucker (1954 y 1964) ayuda a esclarecer el tema. En el contexto de la disciplina del management (gestión), Peter Drucker formula dos expresiones: *managing BY objectives* y *managing FOR results*. Su traducción al español es gestión (dirección) *por* objetivos y gestión *para* resultados. En este trabajo se adopta la idea de dirigir *por* objetivos *para* conseguir resultados. El modelo conceptual que se propone a continuación, aspira a dar consistencia a la expresión Gestión *para* Resultados en la perspectiva de fortalecer la acción de los organismos públicos para mejorar el efecto de su acción en beneficio de los ciudadanos y de la sociedad.

#### **5. La GpR en América Latina: principales experiencias**

En la medida en que este documento tiene un enfoque aplicado, es conveniente partir de una revisión de los principales casos de la cultura de gestión pública en los que se observa una priorización de los resultados sobre los procesos. Esta revisión permite observar que la GpR adopta distintos enfoques en contextos diferentes.

Un examen breve de las tendencias en Europa muestra que en países como Francia, Alemania o Irlanda el foco de atención es la reforma de los procesos presupuestarios. En otros países como Dinamarca, Holanda, Noruega y Suecia el énfasis se coloca en el monitoreo de actividades y productos. Además, la Unión Europea, y en alguna medida España, intentan incrementar sus capacidades para la evaluación de las políticas, los resultados y los servicios públicos sin trabajar necesariamente con indicadores de productos. Por otra parte, Australia, Estados Unidos y el Reino Unido están comprometidos tanto con el monitoreo de los productos como con la evaluación de los resultados (Ruffner, 2002).

Una revisión de las principales experiencias de GpR en América Latina muestra que esta herramienta ha sido aplicada en diferentes ámbitos de gestión. Cada país ha adaptado el marco general a sus propias características institucionales. Según Makón (2000), la GpR no constituye un modelo único que se aplica de una manera predeterminada utilizando un mismo conjunto de instrumentos. Existen, más bien, distintas vías para ponerla en práctica. La opción que se elige depende de las herramientas que se utilizan, del contexto político, social y económico de cada país, y de los objetivos que se persigan.

Un estudio de Nuria Cunill y Sonia Ospina (2003), aunque centra su atención en los sistemas de evaluación y no de gestión para resultados, permite extraer interesantes conclusiones sobre los casos de Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay. El estudio sugiere que la introducción de la evaluación, como práctica sistemática en el sector público, no sólo no ha traído conflictos a la gobernabilidad del Estado, sino que, en dos de los cuatro casos analizados, ha incidido positivamente en el incremento de la participación ciudadana y la profundización de la democracia representativa. En los cuatro casos analizados, la introducción de sistemas de evaluación se fundamentó en la necesidad de aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública y de posibilitar la asunción de responsabilidad por parte de los funcionarios públicos.

Estos dos objetivos generales fueron abordados desde dos enfoques distintos. En Chile y Uruguay se adoptó "el modelo presupuesto", que da prioridad a la planificación estratégica y a la toma de decisiones, y que promueve la responsabilidad administrativa de los funcionarios e instituciones públicas. La mayoría de los mecanismos de evaluación de ambos países se estructuró en torno al proceso presupuestario con el fin de apuntalarlo con información considerada clave para orientar la asignación de los recursos del fisco. En contraste con el anterior, se encuentra el llamado "modelo plan", adoptado originalmente por Colombia y Costa Rica. Este enfoque combina la búsqueda de mejoras en el proceso de formulación de políticas y en la gestión del sector público, con el objetivo de aumentar el protagonismo de la ciudadanía en el control y la fiscalización del gobierno para así potenciar el carácter democrático del Estado. En este caso, la denominación del modelo alude al papel central desempeñado por los planes nacionales de desarrollo de cada uno de estos países en el funcionamiento de sus respectivos sistemas de evaluación.

Ariel Zaltsman (2003), siguiendo a Cunill y Ospina, sostiene que las diferencias entre los dos modelos son las siguientes:

- La ubicación de las iniciativas de evaluación dentro de la estructura institucional del Estado: el *modelo presupuesto*, en la órbita de la programación presupuestaria; y el *modelo plan*, en la órbita de la planificación.

- El *modelo presupuesto* evalúa los resultados de la acción de instituciones y programas específicos, mientras el *modelo plan* tiende a evaluar, además, los resultados de las políticas sectoriales (educación, salud, vivienda, empleo).

- Al parecer, los países basados en el "modelo presupuesto" habrían tenido mayor éxito que los del "modelo plan" en vincular los resultados de la evaluación con el proceso de programación presupuestaria.

Zaltsman plantea que, aun en los casos en los que la evaluación de resultados no fue concebida como una herramienta para la profundización de la democracia, actualmente se aplica con el fin de mejorar la gestión y la adquisición de responsabilidad en áreas como el empleo y la educación, que suelen contar a los sectores de menores ingresos como sus principales beneficiarios. Siguiendo esta lógica de razonamiento, de tener éxito en su cometido, el uso de la evaluación en estas áreas podría contribuir también a mejorar la equidad distributiva.

## **II. Concepto y definición de la GpR**

### **1. Dimensiones de la GpR**

Siguiendo su evolución conceptual, desde los puntos de vista de su definición y de su práctica, se puede observar que la GpR tiene las siguientes dimensiones.

- Es un marco conceptual de gestión organizativa, pública o privada, en el que el factor resultado, aplicado a todo el proceso de gestión, se convierte en la referencia clave.

- Es un marco de adquisición de responsabilidad de la gestión a través de la vinculación de los directivos al resultado obtenido.

- Es un marco de referencia capaz de integrar los distintos componentes del proceso de gestión ya que se propone interconectarlos para optimizar su funcionamiento.

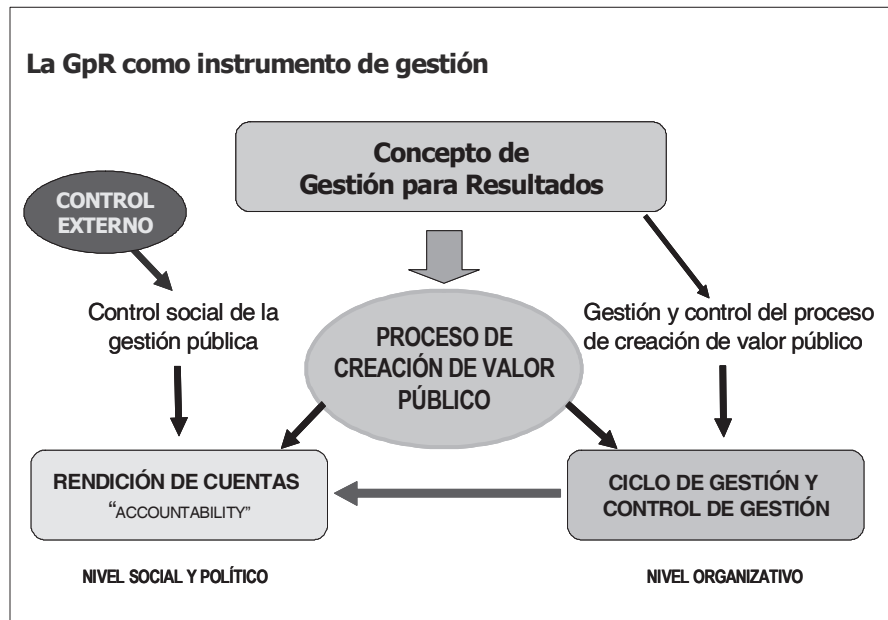
- Finalmente, y especialmente en el ámbito del sector público, la GpR se presenta como una propuesta de cultura organizativa,

directiva y de gestión, a través de la cual se pone énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos.

Todas estas dimensiones sitúan a la GpR como una herramienta cultural, conceptual y operativa que se orienta a priorizar el resultado en todas las acciones, y capacita para conseguir la optimización del desempeño gubernamental. Así pues, se trata de un ejercicio de dirección de los organismos públicos que busca conocer y actuar sobre todos aquellos aspectos que afecten o modulen los resultados de la organización.

La GpR tiene, por tanto, una dimensión de control organizativo que conviene aclarar, pues el concepto de control en el sector público tiene connotaciones particulares derivadas, fundamentalmente, del sistema de auditoría externa que domina en el Estado. La herramienta GpR no forma parte de esta concepción de control sino de otro universo, el de la gestión y dirección estratégica y operativa, ya que permite y facilita a los directivos de la administración pública el mejor conocimiento y la mayor capacidad de análisis, diseño de alternativas y toma de decisiones para que logren los mejores resultados posibles, de acuerdo con los objetivos que se hubiesen fijado.

Figura 2. La Gestión para Resultados en el ámbito público



Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar esta diferencia porque, si bien la GpR es una buena base para una mejor rendición de cuentas y una mayor transparencia, su función principal no es la de servir como instrumento de control de la actuación de los directivos públicos, sino más bien, la de proporcionarles a ellos un medio de monitoreo y regulación para garantizar que ejerzan sus responsabilidades. Cabría considerar aquí que sólo si dispone del "derecho a la GpR", la dirigencia estará en capacidad de rendir cuentas apropiadamente.

Por lo visto hasta aquí, la GpR tiene que ver con los instrumentos de gestión y el ejercicio de la función directiva. Ello no es obstáculo, sin embargo, para que tal y como parecen mostrar algunas experiencias ya comentadas, contribuya a la participación social, a la transparencia y a la rendición de cuentas en el sector público.

## **2. Objeto de trabajo y objetivo de la GpR**

Dada la diversidad de aspectos para los que se propone el uso de la GpR y las múltiples prácticas existentes, la denominación de esta herramienta parecería ser suficiente para resolver el interrogante sobre cuál es su objeto de trabajo. Así, sería lógico pensar que si el objetivo de la GpR es el resultado, su objeto de atención debería ser también el resultado. Sin embargo, cabe no confundir el propósito de esta herramienta (mejorar el resultado) con el objeto de su acción, es decir, el fenómeno sobre el que interviene.

Para aclarar esta cuestión, cabe reflexionar previamente sobre lo que significa un "resultado" en el ámbito de la administración pública. Desde un punto de vista semántico, el resultado es el efecto y consecuencia de cualquier acción. Así, el resultado de un ajuste presupuestario será el grado de aproximación que se alcance entre ingresos y gastos. En un plan de reducción de personal, será la disminución que se consiga en el número de empleados. En la gestión, tanto pública como privada, toda acción realizada en cualquier nivel y sobre cualquier situación o factor, produce un resultado. La GpR toma en cuenta esta premisa en la medida en que busca que las acciones públicas logren un buen o el mejor resultado.

Desde el punto de vista estratégico de la administración de empresas, resultado es la *creación de mayor valor para el accionista*. Esta acepción puede trasladarse a la administración pública,

auxiliados por Moore (1995), señalando que el resultado que busca un gobierno es la *maximización de la creación de valor público*. Para que esta afirmación adquiriera su pleno sentido, tal y como lo propone Moore, es imprescindible aclarar qué se entiende por *valor público*. Según este autor, el valor público se crea cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas que:

- sean políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática;
- su propiedad sea colectiva, caracterizando así su naturaleza pública;
- requieran la generación de cambios sociales (resultados) que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos.

Estas condiciones plantean considerables dificultades de gestión, sin duda muy superiores a las que enfrenta la gestión empresarial centrada exclusivamente en la generación de excedente económico, y ayudan a precisar el objeto de trabajo al que debe prestar atención la GpR en el ámbito público. Éste puede resumirse como *el proceso que asegure la creación de valor público*, siempre en el contexto de un régimen democrático, única garantía de que el valor identificado como deseable sea realmente público.

Así pues, el objeto de trabajo de la GpR no se halla en ninguno de los componentes, de las interacciones, de los factores o de los agentes que forman parte del proceso de creación de valor público, sino, tal y como apuntaban Cunill y Ospina (2003), en todos ellos en su conjunto. Son relevantes tanto el *plan* (definición de los objetivos de gobierno) como el *presupuesto* (asignación de recursos al proceso de creación de valor). Son importantes los costos de producción y los bienes que se realicen. Sin embargo, no es posible obtener resultados sin el concurso de todos estos factores y otros relacionados con la administración pública.

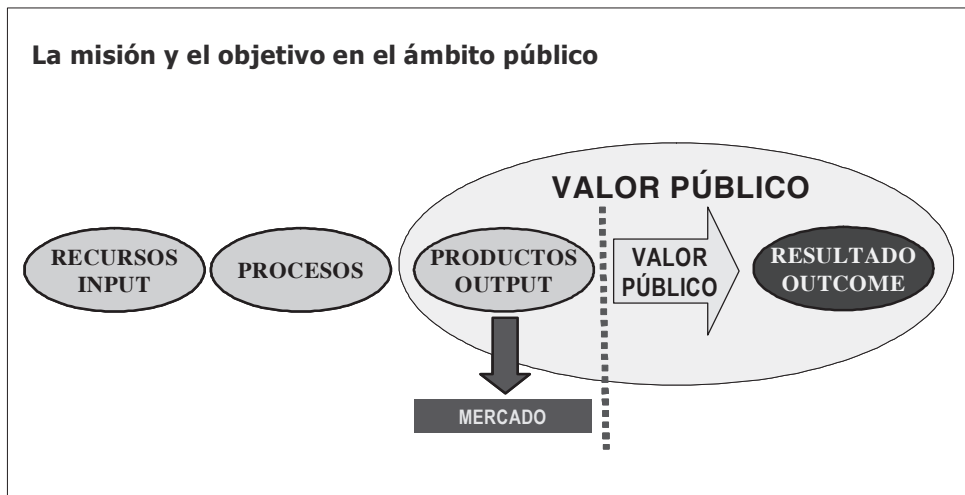
Una vez definido el objeto de trabajo de la GpR, es posible ahora establecer el aporte que se espera de ella para la acción del gobierno y de los organismos públicos. La literatura existente y la práctica de la administración pública coinciden en señalar que los objetivos de este instrumento son los que se describen a continuación:

- Ofrecer a los responsables de la administración pública los elementos de información, conocimiento e intervención que les

permitan controlar y optimizar el proceso de creación de valor a fin de alcanzar el mejor resultado posible respecto a lo que se espera de la acción del gobierno.

- Contribuir a mejorar la capacidad de las autoridades y de los organismos públicos para que puedan rendir cuentas y así permitir que la ciudadanía, los órganos de control y la comunidad internacional puedan evaluar su gestión.
- Contribuir a la asignación descentralizada de objetivos y responsabilidades, y a la evaluación del desempeño de quienes ejerzan funciones directivas, con su correspondiente manejo de incentivos y sanciones.

Figura 3. Aporte de la Gestión para Resultados



Fuente: Elaboración propia.

Estos objetivos conllevan la integración de diversos conceptos y herramientas administrativas como el control de gestión, la dirección por objetivos, la gestión estratégica, la gestión del desempeño, la evaluación y el monitoreo, y la medición de los resultados. Se trata, por tanto, de un instrumento de gestión política y gerencial cuyo eje son los resultados que el gobierno legítimamente desea lograr.

*El objetivo último de la GpR en el sector público es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno.*

### 3. Términos asociados a la GpR

No es fácil construir una definición de GpR ni establecer, como ya se ha comentado, cierta universalidad del término. La literatura consultada y las experiencias de gestión en los ámbitos anglosajón, francófono e iberoamericano presentan una amplia diversidad de términos asociados a lo que aquí se denomina GpR. Al revisar tales términos, recogidos en el anexo 2 de este documento, se pueden observar dos aspectos relevantes.

- La mayor parte de los enunciados recogidos se orienta, fundamentalmente, a resaltar la necesidad de mejorar la capacidad de la gestión pública para alcanzar sus objetivos y optimizar el logro de resultados.

- La variedad de términos y definiciones existentes han creado un lenguaje confuso en desmedro de la claridad conceptual.

El segundo punto obliga a plantear una revisión de los términos asociados a la GpR que, sin ánimo de cerrar la discusión, permita un uso más homogéneo de ellos y así contribuya a clarificar los conceptos. En la Tabla 1 se presenta un glosario de tales términos con sus correspondientes equivalencias en inglés y francés.

**Tabla 1. Glosario de términos relacionados con la Gestión para Resultados**

Español	Inglés	Portugués	Francés
Actividad	Activity	Atividade	Activité
Actuación, desempeño	Performance	Desempenho	Performance
Actores involucrados	Stakeholders	Partes interessadas	Parties prenantes
Cambio social	Outcome change	Câmbio social	Changement social
Cliente	Client, Customer	Cliente	Client
Eficacia	Efficacy	Eficácia	Efficacité (Succès, réussite)
Eficiencia	Efficiency	Eficiência	Efficiency
Efectividad	Effectiveness	Efetividade	Effectivité
Estándar	Standard	Padrão	Norme, Étalon
Evaluación	Evaluation, Assessment	Avaliação	Évaluation
Impacto	Impact	Impacto	Impact
Indicador	Indicator	Indicador	Indicateur
Insumos, recursos	Inputs	Recursos (entradas)	Intrants, Ressources, Moyens
Medición del desempeño	Performance Measurement	Avaliação de Desempenho	Mesure de performance
Medida	Measurement	Medida	Mesure

Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público

Medida de producto	Output measure	Medida do produto	Extrant, Produit mesure
Medida de resultado	Result Measure	Medida do resultado	Mesure de resultat
Meta	Goal	Meta	Finalité
Misión	Mission	Missão	Mission
Norma de referencia	Benchmark	Ponto de referência	Référence
Objetivo	Objective	Objetivo	Objectif
Presupuesto	Budget	Orçamento	Budget
Proceso	Process	Processo	Processus
Productividad	Productivity	Produtividade	Productivité
Producto	Output	Produto (saídas)	Extrant, Produit
Programa	Program	Programa	Programme
Rendición de cuentas	Accountability	Prestação de contas	Responsabilité de rendre compte, Redevabilité, Accountability
Resultado	Result	Resultado	Resultat
Resultados de gobierno	Government results	Resultados do governo	Resultats de gouvernement
Resultado final	Final result	Resultado final	Resultat final
Resultado intermedio	Intermediate results	Resultado a meio percurso	Réalisation intermédiaire
Situación social inicial	Initial outcome	Situação social inicial	Situation social initial
Efecto Directo (en la situación social)	Outcome	Efeito direto (na situação social)	Réalisation (Effet direct)
Usuario	User	Usuário	Utilisater
Tarea	Task	Tarefa	Tâche

Es necesario precisar el significado de algunos de estos términos debido al uso confuso que se hace de ellos. Así, la palabra inglesa *performance* no debería traducirse como resultado sino como desempeño (cumplir con las obligaciones inherentes a una profesión, cargo u oficio). Traducir *performance* como resultado es un equívoco y lleva a confusión.

La siguiente consideración afecta al núcleo duro del tema que se aborda en el presente trabajo: el mismo concepto de resultado y la identificación que se le atribuye con el de *outcome*. Puede que éste sea el tema de mayor interés por las razones que se señalan a continuación:

*Outcome* es situación. El objetivo de la acción de gobierno busca, por lo general, modificar *outcomes*, o sea, situaciones sociales. El resultado del gobierno no es el *outcome* sino el grado conseguido de modificación del *outcome*. La tasa de infección por SIDA,

un *outcome*, no es en sí misma el resultado de la acción de gobierno. Quizás, el resultado de la acción o de la no acción de gobierno sea su variación al alza o a la baja.

El término resultado no es aplicable exclusivamente al resultado final de la acción de gobierno (la modificación conseguida en situaciones sociales/*outcomes*), sino a cualquier actuación que se produzca a lo largo de la gestión del proceso de creación de valor. Aparecen resultados en la satisfacción de los usuarios; de tipo presupuestario, en la gestión de costos; en la formación, desarrollo y capacitación de capital humano, etc. Toda actuación en GpR, o simplemente en gestión, presupone un objetivo definido y explícito y concluye con algún resultado. La acción de gobierno se plantea sus objetivos y persigue resultados orientados a la modificación de la situación social (*outcomes*). El director financiero de una municipalidad colabora en este escenario pero con actuaciones, objetivos y resultados que no tienen que ver, directamente, con la situación social.

*La GpR conduce a que todos los resultados parciales, que aparecen en el proceso de creación de valor, sean relevantes y no sólo el resultado final.*

El último tema que se comenta se refiere a la propuesta de incorporación, que se utilizará más adelante de forma explícita, del término efectividad en las cuatro lenguas, pero de forma diferenciada de eficacia y eficiencia. Algunas traducciones utilizan *effectiveness* por eficiencia o eficacia. Se propone, en este trabajo, un uso específico y aplicable a la gestión pública para el término efectividad como relación entre producto conseguido y cambio social generado ("capacidad de modificación de la situación social previa"), propuesta que se desarrolla más adelante.

Sin duda, hay algunos otros términos que pueden someterse a discusión (cliente-usuario, por ejemplo, como también meta, objetivo, *goal*, *objective*,...) tanto o más que los que se han tratado aquí. Los que se han comentado en detalle han sido los que se consideran de mayor relevancia, desde el punto de vista conceptual y para este trabajo.

#### **4. Definición de Gestión para Resultados y ámbito de aplicación**

Sin dar por cerrado el debate planteado en líneas anteriores sobre lo que se entiende por GpR, se propone aquí una definición que

recoge los elementos comunes presentes en el debate conceptual sobre este tema. De este modo, la GpR está caracterizada por:

- una estrategia en la que se definen los resultados esperados por un organismo público en cuanto al cambio social y a la producción de bienes y servicios;
- una cultura y un instrumental de gestión orientados a mejorar la eficacia, eficiencia, productividad y efectividad en el uso de los recursos del Estado para mejorar los resultados del desempeño de las organizaciones y funcionarios públicos;
- sistemas de información que permitan monitorear la acción pública, informar a la ciudadanía e identificar y evaluar el aporte realizado;
- promoción de la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos a través de un proceso de mejoramiento continuo;
- sistemas de contratación de los funcionarios de dirección pública con miras a profundizar su responsabilidad, compromiso y capacidad de acción;
- sistemas de información que favorezcan la toma de decisiones de los actores que participan en estos procesos.

Con base en estos elementos, se sugiere la siguiente definición para la GpR.

*"La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones".*

El ámbito de aplicación de la GpR es tanto el sector público en general como las organizaciones que lo componen.

##### **5. Hacia un modelo abierto de GpR**

En los siguientes párrafos se ensayan algunas hipótesis en torno a cuál es el estado de la cuestión de la GpR en el ámbito público, especialmente en América Latina, y algunas líneas de trabajo que permitirán enrumbar la propuesta que se presentará en los siguientes capítulos.

La transformación del Estado decimonónico y de la administración pública supuso un cambio en su misión, que pasó de situarse en el ejercicio de la autoridad y la policía -entendidas

como garantía de la paz interna, del orden y de la defensa exterior del territorio- hacia las funciones de regulador del mercado y de promotor y proveedor de desarrollo y bienestar. Este cambio plantea nuevas exigencias a los modelos de dirección y gestión del Estado y al modelo de relación entre el Estado y los ciudadanos.

Tales exigencias determinan el rol que debería cumplir la GpR en el ámbito público y que se articula alrededor de tres ejes principales: 1) mejorar el desempeño del gobierno en su proceso de creación de valor y de producción de resultados; 2) optimizar su sistema de rendición de cuentas ante la sociedad y la transparencia de su actuación; y 3) implantar sistemas de dirección y gestión (asunción de responsabilidad y "derecho a gestionar" de parte de los directivos) que promuevan la optimización continua del desempeño de los servidores públicos como herramienta clave al servicio de la consecución de los ejes anteriores.

Durante las dos últimas décadas, en la mayor parte de los países democráticos se han desarrollado experiencias, de distinto alcance en intensidad, tendientes a implantar la GpR. Esto permite resaltar el vínculo, e incluso la sinergia, entre democracia y GpR.

Por otro lado, la literatura revisada pone de manifiesto el estado embrionario en que aún se encuentra la GpR en la administración pública, lo cual hace difícil encontrar conceptos comunes universales. Los modelos de gestión implementados son tan diversos como los marcos conceptuales existentes. Además de los enfoques "plan" y "presupuesto", identificados en América Latina, en otras regiones se encuentran tendencias que sitúan en el centro del modelo otras variables del proceso de creación de valor como la rendición de cuentas, la evaluación del desempeño y la gestión de incentivos, por mencionar sólo algunas. Esta diversidad de enfoques puede deberse a dos factores: a) que el centro de la GpR no esté claro; y b) que su proceso de implementación, en el que se debe integrar al conjunto del proceso de gestión, sea altamente complejo y obligue a aproximaciones parciales. Probablemente ambos factores influyan al mismo tiempo.

La complejidad del proceso de implementación desempeña un papel importante en la GpR del ámbito público, situación que puede explicarse por las siguientes razones.

- En el sector público, la organización del proceso de creación de valor y la creación de valor público (Moore, 1995) está orientada al cambio social y no a resultados de rentabilidad económica, lo cual dificulta su formalización y conceptualización.

- La organización y estructura del sector público son complejas en aspectos importantes como el proceso de toma de decisiones, la construcción de consensos sobre el valor público que se pretende crear y la producción de bienes y servicios. Este último aspecto es particularmente intrincado, pues conlleva generar desde seguridad para los ciudadanos hasta infraestructura vial, pasando por servicios de educación y salud.

- La medición del desempeño de la dirigencia (políticos y gerentes) encargada de gestionar un sistema es ardua, pues el resultado de su gestión en gran medida es un producto colectivo y por tanto es difícil asignar méritos y deméritos individualmente.

La presencia de la GpR en la mayoría de esfuerzos de modernización de la administración pública ha supuesto una gran producción de información e instrumentos, lo cual ha generado dos efectos contrarios. Por un lado, ha permitido aprehender y captar situaciones que antes no se conocían, pero por otro, ha generado una abrumadora cantidad de datos y material difícil de procesar.

A partir de las hipótesis mencionadas, se pretende desarrollar un modelo conceptual de GpR que integre varios elementos básicos que sean manejados de forma modular y que, a la vez, puedan relacionarse con el arsenal de instrumentos de gestión ya disponibles y suficientemente conocidos (desde la gestión y/o planificación estratégica, pasando por el presupuesto por programas, hasta la calidad total y la evaluación de políticas públicas). Esta propuesta no pretende reformular ni sustituir estos instrumentos, sino integrarlos en una visión sistemática y comprehensiva de la gestión para resultados en el sector público.

Esta opción se justifica porque la GpR, por definición, es un instrumento integrador de todo el proceso de gestión y, por tanto, requiere del concurso de otros instrumentos que actúan sobre componentes o elementos específicos. Adicionalmente, aunque el sector público de todos los países latinoamericanos es comparable en sus aspectos estructurales básicos, presenta una gran variedad de formas institucionales y normativas que fueron creadas para responder a contextos nacionales o subnacionales específicos.

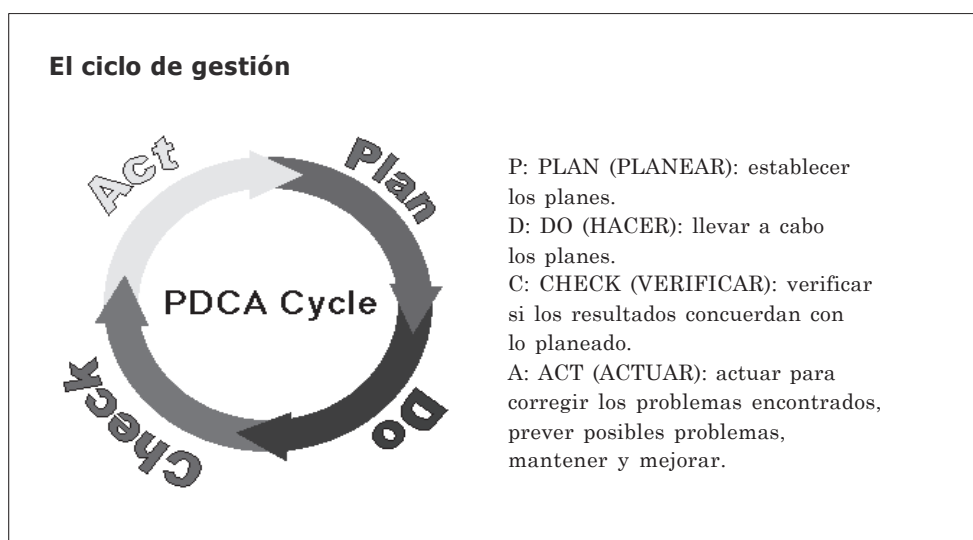
El modelo integrador de GpR que se propone aquí aspira a ser una referencia útil para todos los países y, por tanto, para distintas culturas organizacionales y distintos niveles de desarrollo institucional.

### III. Estructura y elementos de la GpR

#### 1. Estructura de la GpR

Al definirse como marco de referencia para mejorar el funcionamiento del proceso de creación de valor público, la GpR tiene las características típicas de todo proceso de creación de valor que se articule a través de una dinámica cíclica y circular. Probablemente, el modelo Planificar, Hacer, Evaluar y Reconducir (PDCA, por sus siglas en inglés), formulado inicialmente por Walter Shewhart (1939), es el que mejor plasma este enfoque al identificar los componentes del ciclo de gestión.

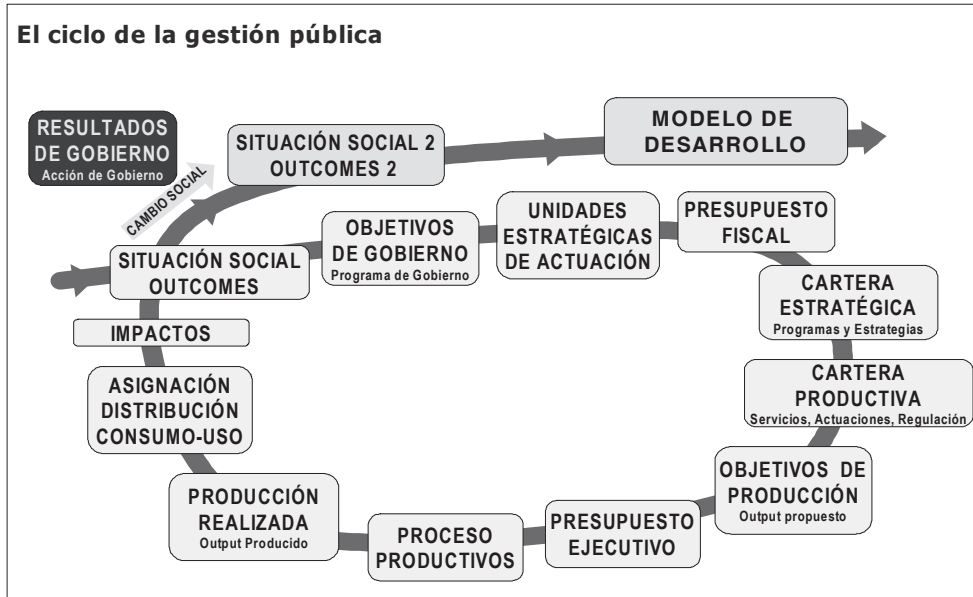
Figura 4. Modelo PDCA



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de Walter Shewhart (1939).

Esta forma simple de representación facilita la construcción de modelos de gestión más complejos, particularmente en el caso del proceso de creación de valor en el sector público. Con base en él se propone, a continuación, una versión que se ajusta a las características específicas del sector público y se orienta a suministrar un punto de referencia y un eje articulador de los distintos elementos de GpR para el sector público.

Figura 5. El ciclo de creación de valor público y la GpR



Fuente: Elaboración propia.

Este esquema refleja lo que se ha definido como el "objeto de trabajo de la GpR", que consiste en la creación de valor público. Allí se recogen los componentes que forman parte de este proceso y sus relaciones dinámicas. El esquema pretende establecer una estructura de referentes-clave para la organización de la GpR sin que se pretenda realizar una profundización exhaustiva. Con este criterio, y a partir de este esquema básico, se avanzará en la descripción de otros elementos que son imprescindibles para la GpR y que se detallan en las líneas que siguen.

El proceso de creación de valor se produce en un ámbito organizativo concreto, que mantiene una relación activa con su entorno. En este ámbito, la creación de valor se realiza mediante un sistema complejo que transforma los recursos en productos y cambios sociales. Los elementos básicos que integran este proceso de transformación se configuran en torno a tres categorías principales.

- Componentes del proceso de creación de valor.
- Interacciones entre dichos componentes.
- Herramientas.

Adicionalmente, a estos elementos básicos se suman los actores involucrados en el sistema. Puesto que la GpR aspira a optimizar el proceso de creación de valor, debe asegurar la integración de los componentes y la optimización de las interacciones entre ellos como mecanismo apto para obtener los mejores resultados en todos los momentos del proceso. Debe garantizar, además, la presencia de los actores necesarios y legítimos y crear las condiciones para alcanzar el resultado estratégico previsto en el programa de gobierno.

Se propone, a continuación, un análisis detallado de cada uno de los elementos básicos identificados.

## **2. Componentes del proceso de creación de valor**

Los componentes que forman el esqueleto básico del proceso de creación de valor público y que son objeto de atención de la GpR son los siguientes.

### *a) Situación social inicial*

El principal aspecto que diferencia la gestión del sector público del privado es que su objetivo estratégico está orientado a producir cambios sociales. Así, el proceso de creación de valor busca generar los productos a fin de provocar dichos cambios. Por tal motivo, el punto de partida de la GpR no puede ser otro que la identificación y diagnóstico precisos de la situación social que se desea cambiar.

### *b) Objetivos estratégicos (plan de gobierno)*

Los objetivos estratégicos dependen de la decisión de cada gobierno y se definen, fundamentalmente, como aspiraciones de cambio social. En general, ésta es ya una práctica habitual en el diseño de los planes de gobierno, entre otras causas, porque es allí donde su acción se legitima ante la ciudadanía.

### *c) Unidades de acción estratégica (instituciones)*

Las unidades de acción estratégica son las instituciones encargadas de la creación de valor, es decir, el gobierno, sus ministerios o departamentos, las empresas públicas y afines tanto en el ámbito nacional como en el subnacional. Este componente es un punto de enlace entre la acción del gobierno y el diseño organizativo. Aunque la estructura institucional del Estado está previamente definida en las leyes, generalmente todos los niveles de gobierno, especialmente aquellos cuyas autoridades son de elección popular, disponen de márgenes de maniobra amplia para el rediseño y

reestructuración de sus unidades de acción estratégica. En efecto, pueden decidir cuántos ministerios, departamentos, áreas de gobierno, organismos autónomos van a existir.

El diseño de las unidades de acción es una pieza clave en la Gestión para Resultados pues establece la capacidad institucional que el gobierno tendrá para ejecutar su programa. De la correspondencia entre ese diseño y el programa de gobierno dependerá la posibilidad de construir un proceso efectivo de creación de valor. Como ejemplo de la complejidad que esta correspondencia conlleva, conviene mencionar que con frecuencia el diseño de las unidades de acción estratégica está desconectado del programa de gobierno y se dirige, más bien, a resolver el problema de la asignación de las cuotas de poder en el interior de las coaliciones políticas gobernantes. Aunque es lógico que ingredientes políticos como éste formen parte de las consideraciones que incluyen el diseño de las unidades de acción, no deberían primar sobre las necesidades organizativas de la ejecución del programa de gobierno.

*d) Cartera de estrategias (programas de gobierno)*

Este componente relaciona el plan del gobierno con las unidades de acción estratégica y con el presupuesto. El mecanismo para construir la cartera de acciones estratégicas es la estructura de programas que se convierte, posteriormente, en el presupuesto por programas. Hay que anotar aquí un tema clave que está por resolverse: el grado de integración deseable entre la estructura de las unidades de acción y la de los programas. Se pueden identificar dos opciones extremas. La primera es crear una correspondencia entre ambos componentes, en la que la mayoría de programas coinciden con determinadas unidades. La segunda opción supone que no existe vinculación lineal entre los dos componentes.

En el modelo que aquí se propone, se sugiere la primera opción. Establecer, aunque sea básicamente, esquemas claros de responsabilidad institucional y niveles altos de integración entre programas y estructura organizativa permite una mayor capacidad de acción. En cualquier caso, la responsabilidad sobre los programas, incluso cuando no exista correspondencia lineal con las unidades de acción, debe estar asignada a organizaciones y personas específicas, para que no haya lugar a confusión. Es una norma básica de la GpR que la asignación de responsables para cada uno de los resultados sea clara y precisa.

*e) Cartera de productos (bienes y servicios)*

La cartera productiva o de bienes y servicios constituye el punto de contacto entre la institución pública y los ciudadanos. El valor público producido por el Estado en todos sus niveles cobra un carácter concreto y palpable en los bienes y servicios. Estos son los instrumentos capaces de producir el cambio social deseado. El contenido de la cartera dotará de concreción -adecuada o inadecuada- a la acción y a los objetivos del gobierno. La gestión de la cartera productiva es clave y compleja por las siguientes razones.

- En primer lugar, se ejecuta en un nivel relativamente bajo de la estructura organizativa que puede no estar muy calificado.
- Exige una visión global para asegurar que los productos desarrollados promuevan el impacto esperado en relación con el cambio social perseguido.
- En la administración pública no suele haber una cultura de trabajo sobre aspectos tales como análisis de necesidades, diseño de producto, segmentación de usuarios, cálculo de demanda y producción, asignación de recursos, establecimiento de precios públicos, diseño de procesos, cooperación público-privada y gestión de la contratación.
- Frecuentemente, lo que produce el Estado presenta cualidades peculiares: regulación, creación y transmisión de valores, promoción de comportamientos, prácticas y actitudes imprescindibles para lograr ciertos resultados en el ámbito social, pero de difícil manejo y evaluación.

Finalmente, la capacidad de las instituciones públicas para asegurar la culminación de su proceso de creación de valor y la ejecución de los objetivos del plan de gobierno depende del buen diseño de la cartera productiva.

*f) Objetivos productivos (volumen de bienes y servicios)*

Una vez definida la cartera productiva, que generalmente es válida para todo el período gubernamental, es necesario definir los volúmenes de producción para cada año fiscal. El volumen deseable (o posible) de producción es una decisión que debe revisarse en cada asignación presupuestaria, debido a que la GpR requiere establecer objetivos de producción como condición para la asignación presupuestaria y como elemento clave para la evaluación posterior del grado de ajuste entre el objetivo fijado, los recursos asignados y utilizados, y los bienes y servicios producidos.

Conviene señalar que la eficacia, la eficiencia, la productividad y la calidad del sistema se definen fundamentalmente en este componente.

*g) Presupuesto y sistema contable*

Tal como lo demuestra la experiencia de América Latina, el diseño presupuestario junto con la elaboración del plan de gobierno, son las piezas clave del sistema público de creación de valor. En el presupuesto se definen los recursos con que las unidades de acción contarán para la producción de bienes y servicios, y, por tanto, representa la concreción del plan de gobierno y la sanción definitiva de sus programas.

Puesto que no hay productos sin medios económicos, el presupuesto valida la cartera de estrategias y de productos. Es importante, por tanto, que la asignación de recursos se realice en el nivel de la cartera de estrategias (programas), aunque con el debido margen de discrecionalidad que una buena dirección requiere y que debe estar formalmente establecida. También es sustancial que el sistema de información contable registre el desempeño económico en ese mismo nivel. De la integración cartera de estrategias - presupuesto - contabilidad depende, en gran medida, el éxito o fracaso de la GpR. De los tres componentes se obtendrá información vital sobre actividad realizada, gasto vinculado, resultados obtenidos, relación con el objetivo, costos unitarios (o sea eficiencia y productividad).

*h) Producción de bienes y servicios*

El siguiente eslabón de la creación de valor radica en el proceso de producción propiamente dicho. En la medida en que gran parte de la producción del Estado desemboca en servicios que generalmente conllevan un bajo control sistémico y fuertes interacciones entre los proveedores y el público usuario, su gestión y la de sus variables clave (relación tiempo, costo, satisfacción) requieren de un esfuerzo importante. En la prestación de los servicios concurren, de manera simultánea, los procesos de producción, distribución y consumo. Éste es el momento de la verdad, cuando los servicios de educación, la salud y seguridad y cualquier otro se ponen a prueba frente a los ciudadanos.

*i) Resultados estratégicos de la acción de gobierno e impacto*

Si el proceso de creación de valor se cumple siguiendo lo descrito en los componentes anteriores, los productos diseñados deberían impactar en la situación social y provocar los cambios esperados, alcanzándose así los objetivos del plan de gobierno.

Sin embargo, la posibilidad de añadir a este proceso otros métodos de evaluación (análisis de políticas, evaluaciones intermedias y finales, evaluación de impacto) puede contribuir a mejorar la capacidad de reacción, rediseño, aprendizaje y adaptación necesaria para encarar un nuevo ciclo.

*j) Esferas de la GpR*

Los componentes mencionados constituyen la estructura básica del proceso de creación de valor público y son aspectos clave de la GpR. Sin embargo, en un intento por acotar aún más este proceso de creación de valor en el campo propio de la administración pública, conviene identificar cuatro esferas en las que se encuentran estos componentes: las políticas y estrategias, el presupuesto, la ejecución y la evaluación. La adscripción de los componentes a estas esferas se realiza con fines puramente analíticos, puesto que en la realidad las fronteras entre unos y otras no están bien demarcadas.

- *Políticas y estrategias*: involucran los procesos de planificación y programación de las estrategias y objetivos de la acción de gobierno. En esta esfera se encuentran los componentes: a) situación social inicial; b) objetivos estratégicos (plan de gobierno); c) unidades de acción estratégica; y d) cartera de estrategias.

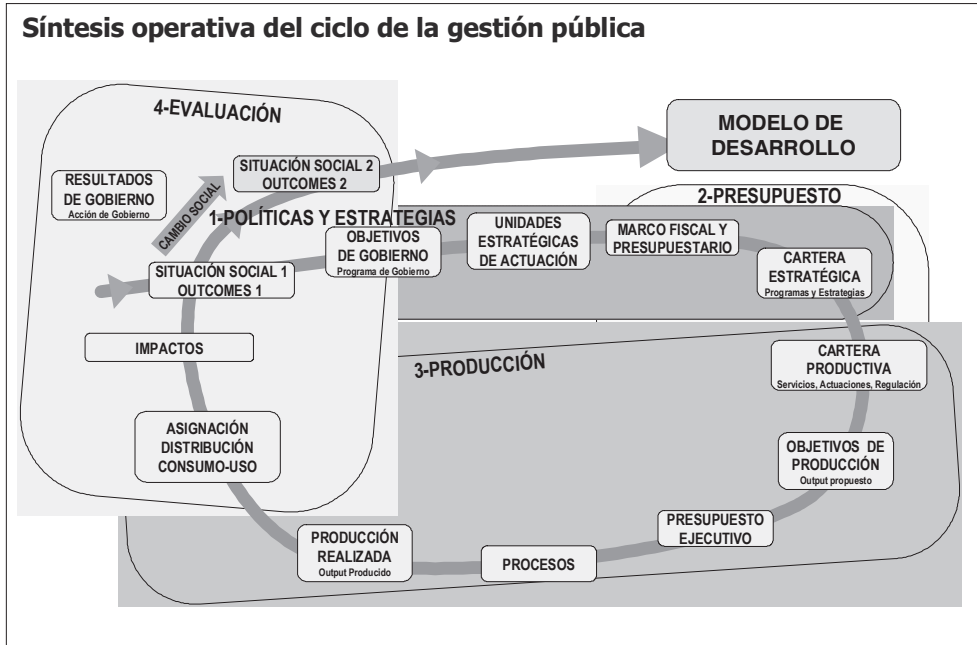
- *Presupuesto*: implica la definición del escenario macroeconómico, fiscal y financiero y la gestión del ciclo presupuestario. Aquí se encuentran los componentes de: a) cartera de productos y servicios; b) objetivos productivos; y c) presupuesto y sistema contable.

- *Ejecución*: involucra la creación de los servicios, productos e intangibles generadores de valor público. En este ámbito podríamos encontrar los componentes de: a) cartera de productos; b) objetivos productivos; y c) procesos productivos, producción realizada, y asignación y distribución realizadas.

- *Evaluación*: esta esfera se enlaza con el análisis del resultado en relación con los objetivos de gobierno y evaluación de impactos y consistencia. Aquí encontramos los componentes de: a) procesos productivos y distribución; y b) resultados estratégicos de la acción de gobierno e impacto.

La dinámica de relaciones entre los diferentes componentes y los ámbitos señalados puede visualizarse en la Figura 6.

Figura 6. Esferas y componentes de la GpR



Fuente: Elaboración propia.

### 3. Interacciones entre los componentes

Según se enunció anteriormente, el segundo elemento de la GpR es la interacción entre los componentes ya identificados. Hasta aquí se han comentado la relevancia de cada uno de ellos así como los retos y oportunidades que plantea su gestión. Hay que agregar, sin embargo, que las interacciones entre los componentes, representados en la Figura 7, son tan importantes como sus propias características.

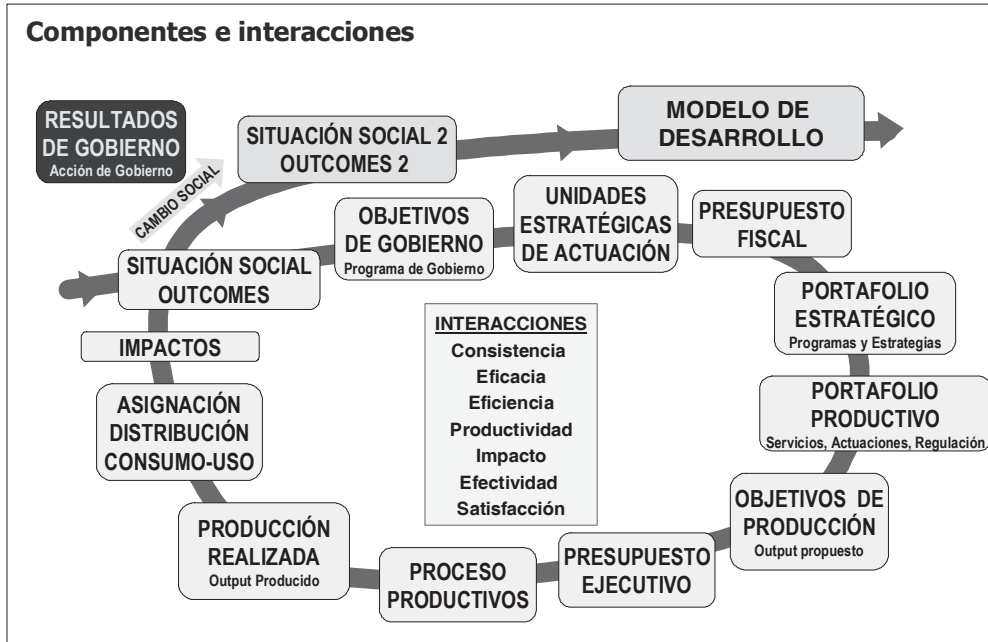
#### a) Consistencia

Se entiende por *consistencia* la coherencia mutua y la articulación de los componentes que van desde la formulación de los objetivos estratégicos (plan) hasta la formulación del presupuesto. El grado de consistencia del sistema de creación de valor vendría determinado por la coherencia interna que pudiera establecerse en la siguiente cadena de interacciones:

*Marco Organizativo-Situación Social Valorada-Objetivos Estratégicos-Unidades de Acción-Cartera de estrategias-Cartera de Productos-Objetivos de Producción-Presupuesto*

La falta de consistencia afectará negativamente la consecución de los objetivos estratégicos y de los resultados.

Figura 7. Principales interacciones en la GpR



Fuente: Elaboración propia.

b) *Eficacia*

Probablemente sea el concepto más exigido y con más tradición en el ámbito del buen hacer organizativo. En la acepción correcta, se trata de *conseguir el objetivo sin reparar en los medios*. Desde el punto de vista de la GpR, la eficacia es un requerimiento imprescindible pero insuficiente, dada la importancia que está adquiriendo la búsqueda de eficiencia, o sea, la consideración por el costo.

c) *Eficiencia*

La interacción sobre la que trabaja la eficiencia es aquella entre el bien producido y los recursos consumidos, es decir, entre la producción realizada y el presupuesto. La variable más importante para dar respuesta a una de las principales exigencias de la ciudadanía: hacer más con menos, es el costo unitario de producción, aunque su cálculo es una de las mayores debilidades de la gestión pública, específicamente de los sistemas de información contable.

*d) Productividad*

A pesar de la proximidad de los conceptos productividad y eficiencia, es conveniente remarcar sus diferencias y entender la productividad como uno de los pocos mecanismos que pueden permitir el crecimiento de la "producción" pública sin incrementar el consumo de recursos. Se puede establecer que la productividad se genera en la relación entre la producción, la organización, los procesos y la cartera de productos. El desarrollo organizacional (mejora organizativa, capacitación, innovación tecnológica, inversión en capital, investigación y desarrollo de producto o de proceso) puede mejorar la capacidad productiva del sector público sin necesidad de acrecentar los recursos presupuestarios ni batallar solamente con los costos.

*e) Impacto*

El concepto de impacto es específico de la gestión pública. La empresa privada no se interesa hasta ese punto por el resultado de su actuación. El concepto de impacto permite considerar en el análisis, y por tanto en el diseño de las políticas públicas, la relación causa-efecto entre la producción realizada y el cambio social provocado. Se trata de uno de los principales retos de la gestión pública y, específicamente, de la GpR, ya que establecer las relaciones entre el producto y el objetivo de cambio social es difícil. Es importante remarcar, sin embargo, que no siempre es así y que se puede establecer una relación directa entre el grado de dificultad para valorar el impacto y la distancia causal o temporal entre el producto y los efectos que tiene sobre la situación social.

*f) Efectividad*

El concepto de efectividad complementa el análisis de impacto y permite establecer cierta categorización de productos con respecto al cambio social esperado. Se propone entender por efectividad la relación existente entre un producto y la variación provocada en la situación social (producto-resultado). Se califica como efectivo un servicio o acción de gobierno cuando su incidencia en la consecución del objetivo de cambio social establecido sea alta. De hecho, sería la medida última de la política pública y de la acción de gobierno.

*g) Satisfacción*

Concepto suficientemente conocido, no tiene la relevancia que se le suele conceder en el sector privado, al menos en su acepción de satisfacción individual del consumidor. El carácter colectivo

del valor público, la existencia de limitaciones u obligaciones normativas y la separación de los roles entre usuario y beneficiario, no permiten conceder el valor que se le otorga al concepto de satisfacción en el mercado privado. Naturalmente, ello no significa que no se aspire a que la acción del sector público genere altos niveles de satisfacción individualizada de parte de los ciudadanos/usuarios.

Figura 8. Síntesis del ciclo de gestión e interacciones



Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Herramientas

El tercer elemento que conforma la estructura de trabajo de la GpR está constituido por las que aquí se han denominado herramientas de gestión. La GpR es, en sí misma, una de ellas. Su especificidad principal, sin embargo, radica en su vocación integradora derivada de su objetivo (asegurar el resultado creando valor público) y de su objeto de trabajo (el proceso de creación de valor). Necesita, por tanto, integrar múltiples instrumentos de gestión. En el caso latinoamericano, sobresalen al menos dos -plan y presupuesto-, cuya principal debilidad radica precisamente, en

su bajo nivel de integración. De acuerdo con el esquema básico propuesto, se enuncian a continuación las que se consideran herramientas de gestión adecuadas y necesarias para la construcción de un modelo de GpR. Cabe señalar que es en este punto donde se aprecia con más claridad la extrema amplitud y el carácter multidimensional del concepto de GpR.

Se han ordenado las herramientas disponibles para la GpR en tres grupos: instrumentos de gestión, sistemas de información y función directiva. En algunos casos, esta distribución tiene poco sentido ya que la información es la base de casi todos los instrumentos de gestión. Sin embargo, la información y la capacidad de usarla son factores decisivos para la GpR y, en general, para el desempeño de cualquier institución. Por ello, se ha optado por enunciar sólo aquellos elementos de mayor especificidad en el campo de la información.

*a) Los instrumentos de gestión*

Existen varios instrumentos de gestión que la GpR puede usar y cada uno de ellos cuenta con una amplia bibliografía explicativa. Aquí solamente se enuncian los principales:

- Análisis, diseño y planificación estratégica.
- Diseño organizacional.
- Diseño de políticas públicas y desarrollo de programas.
- Mercadeo estratégico y operativo (análisis de posicionamiento y segmentación de mercados, diseño de cartera de productos).
- Presupuesto, contabilidad y análisis de costos.
- Gestión de operaciones, diseño de procesos y diseño de entornos de servicio.
- Gestión de la producción de servicios.

*b) La información*

Los gerentes de las instituciones y la información son la materia prima clave de la GpR, e incluso, cada vez con mayor frecuencia, del mismo proceso de creación de valor. La medición del desempeño, el conocimiento de la demanda social, la fijación de los objetivos y su cuantificación, los costos de producción, la identificación de los impactos, y el análisis de su efectividad, entre muchos otros aspectos, producen información que bien puede transformarse en conocimiento y utilizarse para redefinir la cadena de valor. Este último enunciado lleva a plantear los siguientes problemas con respecto a la información.

- El primero de ellos radica en la dificultad de adaptar la generación de información a los requerimientos de los usuarios

responsables del proceso de gestión y no a los intereses particulares de quienes reproducen la información.

- Otro problema surge de la carga adicional de trabajo e inversión que supone para el personal de las instituciones el proceso de producción de información, que podría, en ciertos casos, utilizarse en su contra.

- Un tercero se deriva de la "naturaleza gaseosa" de la información, que se expande por todo el espacio del que pueda disponer, independientemente de su funcionalidad; además, habitualmente, presenta un bajo costo de producción. La información es barata pero ello no la hace útil.

- El cuarto problema tiene que ver con la complejidad y bajos niveles de automatización del proceso información-análisis-conocimiento-aprendizaje-decisión. Suele darse erróneamente por sentado que la información por sí misma aporta conocimiento y capacidad de decisión.

Es fundamental incorporar a los instrumentos de la GpR criterios y prácticas de gestión de la información extremadamente prudentes y supeditados a sus usuarios y no al criterio de sus productores. Es fundamental, además, para el conjunto de las actividades relacionadas con la GpR y con el control de gestión, que los sistemas de producción de información y de tratamiento se *incrusten* progresivamente en la propia cadena de valor y se automaticen para así garantizar tres condiciones importantes: 1) que no exista un proceso paralelo de producción de información, 2) que se produzca en tiempo real, y 3) que se reduzca la distorsión que pueden provocar quienes la producen. Afortunadamente, la informática permite llegar cada vez más lejos en esta dirección.

Uno de los riesgos principales de la GpR es la facilidad con la que puede desviarse hacia el desarrollo de sistemas de producción de información que, finalmente, se convierten en un objetivo en sí mismos debido a la baja capacidad organizativa y directiva para usar esta información para la gestión real de la cadena de creación de valor. Producir información tiene un costo cada vez menor y no plantea ningún riesgo de gestión. En cambio, usar esa información para tomar decisiones sí supone riesgos.

El criterio para distinguir la utilidad o nulidad de la información es simple: los datos que no incidan en la toma de decisiones son innecesarios. En buena medida, el grado de relevancia de la información para la gestión depende del modelo que se escoja para la

función directiva. Por ello se propone guiar la producción de la información mediante el principio de *la mayor simplicidad posible y el uso de la menor cantidad de información relevante*, especialmente en el nivel directivo de la institución. Es primordial, por tanto, delimitar el tamaño de los sistemas de registro de información y de indicadores en su etapa inicial, para evitar así que lo que en la teoría aparece como una ventaja en la práctica se convierta en un factor de inoperancia.

La información también es útil para desarrollar otro elemento de la gestión pública que, sin embargo, está fuera del ámbito de acción principal de la GpR: la rendición de cuentas. Como se ha planteado anteriormente, la rendición de cuentas puede apoyarse, entre otros medios, en la gestión para resultados y, específicamente, en su capacidad de registrar el recorrido de los bienes y servicios producidos por el sector público, desde su concepción como parte de un programa que contribuye a lograr un objetivo, hasta su consumo por parte de los ciudadanos. Tal capacidad puede contribuir a la transparencia de la gestión pública y, por tanto, ser usada para la rendición de cuentas.

*c) La función directiva*

Entre las herramientas propias de la gestión directiva se encuentran las siguientes:

- Reconocimiento formalizado de la función de gestión: derecho a gestionar.
- Sistema de selección y contratación de los directivos vinculado al proceso de creación de valor.
- Participación del directivo en todos los componentes de la GpR.
- Toma de responsabilidad de parte de la dirigencia con respecto al resultado: sistema de sanciones e incentivos.
- Sistema de capacitación para el ejercicio de la función directiva.
- Entorno institucional coherente con la lógica de la GpR.

Para concluir este capítulo sobre las herramientas, cabe destacar que, a diferencia de los componentes de la GpR que se encuentran incrustados en la propia cadena de valor y que conforman su estructura, las herramientas son elementos transversales que sirven para el desarrollo y consolidación de una gestión pública orientada a resultados.

**Tabla 2. Componentes, interacciones y herramientas de la GpR**

<b>Marco institucional de referencia</b> Estructura organizativa-Ámbito territorial Marco competencial-Misión definida-Entorno institucional		
<b>Componentes</b>	<b>Interacciones</b>	<b>Herramientas</b>
Objetivos estratégicos Unidades de acción estratégica Cartera de estrategias Cartera de productos	Consistencia	<b>Estrategia</b> Análisis Diseño Implementación <b>Diseño organizacional</b>
Recursos asignados	Economía Eficiencia	Presupuesto
Recursos aplicados		Contabilidad
Procesos		Costos Tiempos Circuitos
		Control de producción
Distribución Uso social	Equidad	Control de usuarios
Resultados intermedios	Eficacia Efectividad	Información de producción Información social
Resultados finales		Cambio social

Fuente: Elaboración propia.

### 5. Agentes involucrados en la GpR

La estructura de gestión para resultados propuesta aquí permite identificar a los actores involucrados en cada uno de los ciclos. A continuación se analiza brevemente el papel que cada uno desempeña en la GpR.

#### a) Los ciudadanos

Los ciudadanos son los destinatarios del valor creado por el sector público, sea como individuos o como parte de una colectividad. En tanto individuos, los ciudadanos son electores, usuarios, contribuyentes y funcionarios; en tanto miembros de una colectividad, participan en distintas formas organizativas existentes en la sociedad civil.

Por su propia condición, todos los ciudadanos están involucrados, de manera activa o pasiva, en la producción de valor público. La consolidación de la GpR, y en general de la administración pública moderna, se define en buena medida por el grado y calidad de la inclusión y participación de los ciudadanos. Son ellos quienes exigen al Estado el cumplimiento de sus obligaciones, y de la madurez de sus convicciones y prácticas democráticas

depende la calidad de sus demandas. Aunque los ciudadanos no son los operadores de la GpR sí son un factor importante para su desarrollo y consolidación.

*b) El Poder Legislativo*

Una parte sustancial del proceso de creación de valor ocurre en el Parlamento, escenario de validación de la voluntad ciudadana. Como ya se ha indicado, no es el único mecanismo ni momento de contacto con los ciudadanos, pero sí es un agente fundamental del gobierno y de la creación de valor público.

*c) Las autoridades del Poder Ejecutivo*

Las altas autoridades del Poder Ejecutivo son los propietarios de la GpR. Su función, sin embargo, se centra más en validar con la ciudadanía la propuesta gubernamental de acción y, por tanto, de creación de valor, antes que en su ejecución.

*d) Los gerentes*

La GpR es una herramienta de gestión especialmente adecuada para el ejercicio de la gerencia. Los gerentes de todos los niveles de gobierno son quienes conducen y manejan íntegramente el proceso de creación de valor, desde el análisis de la situación social y el diseño estratégico hasta la gestión de los procesos operativos de cualquier organismo público.

*e) Los técnicos*

Los funcionarios del nivel técnico son quienes se encargan de generar el producto así como de asegurar su diseño, su distribución y entrega. A menudo se confunde esta función con la de gestionar; es cada vez más importante evitar tal confusión, sobre todo porque en la medida que avanza la capacidad para colaborar con el sector privado en la producción de valor público, aumenta la posibilidad de que partes sustanciales del trabajo que realizan los técnicos del sector público las realice el sector privado. Evidentemente, esto no puede ocurrir con las funciones política y gerencial del gobierno. Hay que anotar que la calidad y eficiencia de la producción pública dependen, en gran medida, de sus funcionarios de nivel técnico.

*f) La empresa privada*

La creciente cooperación y, a veces, la competencia productiva entre los sectores público y privado vigorizan los ya fuertes vínculos que los unen mediante las funciones fiscal, reguladora y de fomento. El rol del sector privado en la producción de valor público adquiere un carácter estratégico cada vez mayor.

*g) Los evaluadores*

Como ya se ha comentado, la complejidad de la administración pública exige en algunos ámbitos (evaluación de impacto, análisis de políticas) la realización de actividades específicas de evaluación que no podrían resolverse con los mecanismos internos de gestión y control (contabilidad, sistema de objetivos, indicadores de gestión y producción).

*h) Los controladores oficiales*

La voluntad de autocontrol no puede permitir que se pierda de vista que la vigilancia externa es clave para la rendición de cuentas en el sector público. En este sentido, aunque la GpR no es un instrumento de rendición de cuentas, sí constituye un soporte y, sobre todo, un sujeto de la evaluación y de la rendición de cuentas.

*i) Los controladores sociales*

El control social sobre el sector público se establece desde muchos ámbitos. Es cada vez más relevante aquel que es promovido por la sociedad civil organizada y por los medios de comunicación. La gestión de esta actividad es especialmente compleja debido a su legitimidad pública, no siempre acompañada de neutralidad política.

A modo de resumen conviene mencionar que el actor principal de la GpR es el directivo público gerencial, no sólo porque es el mayor usuario, sino porque es el responsable de su implantación y desarrollo. Sin embargo, hay otros actores que la usan, especialmente como medio para tomar decisiones, como base para la rendición de cuentas o como instrumento de evaluación del desempeño. En este capítulo se ha visto que la posibilidad de que la GpR se convierta en una cultura de gestión depende de que también las autoridades políticas y los ciudadanos la encuentren útil y beneficiosa y no sea percibida sólo como un instrumento gerencial.

#### **IV. Integración organizativa**

Los principales retos que la GpR enfrenta en el diseño y manejo de las organizaciones del sector público son las tendencias opuestas de los binomios: 1) diferenciación - integración y 2) descentralización - alineación. La complejidad creciente de la administración pública obliga a promover procesos de *diferenciación* organizacional para que las instituciones puedan actuar en diversos ámbitos territoriales y temáticos. Sin embargo, ello conlleva riesgos de desintegración en las

organizaciones y en el sector público en general. Para disminuir el riesgo, se necesita que los procesos de diferenciación vengán acompañados con sistemas de integración que aseguren la coherencia y consistencia de la acción gubernamental.

El binomio anterior trae aparejado otro aun más complejo: la *descentralización - alineación*. Los principios de subsidiaridad y proximidad (cercanía del gobierno al ciudadano), propios de las democracias avanzadas, exigen la descentralización del Estado. La propia GpR demanda la descentralización organizativa y, muy especialmente, la delegación de responsabilidades a los directivos de todos los niveles. Cabe recordar aquí que la gerencia no es sinónimo de dirección general sino de función gerencial. Al igual que la diferenciación, la descentralización, la delegación de responsabilidades y el empoderamiento también generan riesgos de desintegración. Como contrapeso, es necesario asegurar la alineación de las instituciones, especialmente de sus directivos, con el plan de gobierno, los valores de la democracia y la ley.

El antídoto contra estos riesgos es renunciar al paradigma burocrático de la dominación de la norma y el procedimiento, y ceder poder a los directivos (políticos y gerenciales) en miras a promover su responsabilidad y autonomía en la gestión del proceso de creación de valor. Cabe asignarles objetivos pero admitiendo su facultad para ser creativos en la forma de conseguirlos. El derecho a gestionar no es un juego sin reglas, tiene más bien reglas distintas y probablemente mucho más rigurosas y exigentes que las del juego burocrático.

Así pues, la GpR debe encontrar la forma de evitar que sus valores devengan en debilidades. Para ello tendrá que contribuir con los mecanismos adecuados a la resolución de las tendencias planteadas y compensar la diferenciación con sistemas y mecanismos integradores, así como asegurar que la descentralización y la delegación de responsabilidades actúen alineadas con el mandato general. Para hacerlo, se debe tener en cuenta los siguientes aspectos.

- Integrar la cadena de valor mediante los sistemas de información y de dirección.
- Integrar horizontalmente las distintas unidades estratégicas de acción para que actúen de forma sinérgica y aseguren la consistencia del conjunto.
- Integrar verticalmente los distintos niveles de trabajo del gobierno y de las instituciones.

- Integrar la propia cadena de valor de forma que se comporte como tal y no como un mero mecanismo burocrático y mecánico.

La experiencia de los países de América Latina muestra enormes esfuerzos en el diseño e implementación de instrumentos orientados a esta integración, y evidencia, al mismo tiempo, que éste es uno de los principales escollos para el avance de los sistemas que aspiran a constituirse en instrumentos de la GpR. Parece que la integración del sistema deviene en uno de los principales obstáculos para su implantación y consolidación. Debe tenerse en cuenta que la GpR es una herramienta de integración y alineamiento de la gestión organizativa y no un instrumento más que se añada o sustituya a otros. Por lo tanto, los instrumentos de integración están ya dentro de la propia GpR y es esta cualidad la que le permite atenuar los riesgos de las tendencias planteadas anteriormente.

### **1. Factores para promover la integración organizativa**

El primer factor con que cuenta la GpR para promover la integración organizativa es su carácter integral y su enfoque comprensivo de la administración pública. Así, la GpR es un instrumento universal de gestión que puede ser utilizado por cualquier nivel o institución pública y no sólo por los gobiernos centrales. En la literatura especializada, particularmente en la que proviene de América Latina, se observa una tendencia a asociar la GpR con el gobierno central, lo cual es erróneo pues ningún país lograría una buena administración pública si sólo el gobierno central lograra desempeñarse con calidad. Por otro lado, la GpR cuenta con varios elementos de integración, que se presentan a continuación, asociados al proceso de creación de valor y a su implantación en la estructura organizativa del sector público y de sus instituciones.

#### *a) Cultura y valores de la GpR y de la gobernabilidad*

Un elemento clave de la GpR y de su función integradora radica en la creación de una cultura de administración pública orientada hacia la máxima producción de valor para los ciudadanos, buscando efectividad, eficacia y eficiencia en su desempeño. Este enfoque tiene una clara función integradora y además impulsa la alineación. A largo plazo, éste es el elemento que da sostenibilidad a la GpR, cuyos principios también enriquecen el sistema de

valores de la administración pública, ya que sitúan los objetivos de desarrollo y cambio social y el concepto de responsabilidad en el centro de la acción del Estado.

*b) Funciones directiva y gerencial*

El principal factor de integración y alineación en los organismos son sus autoridades. De la existencia de una estructura directiva gerencial, complementaria de la dirección política y alineada con la cultura de la GpR, depende la gestión óptima del proceso de creación de valor. La cuestión clave en este tema radica en establecer un marco de contratación de directivos que asegure: 1) la delegación de la toma de decisiones y el reconocimiento del derecho a gestionar, y 2) la asunción de responsabilidades profesionales y personales. Para ello se dispone de modelos de contratación propios de la alta dirección, fórmulas de evaluación del desempeño y del resultado de los directivos, y formas de sanción e incentivos vinculados a esta evaluación. Todo esto complementado con el establecimiento de sistemas de remuneración razonablemente competitivos con los del mercado privado.

El desarrollo de la función directiva tiene un alcance y especificidad que superan en mucho la naturaleza abarcadora de la GpR, que sólo puede poner de relieve su importancia, identificar su papel en el ciclo de gestión y evaluar en qué favorece o dificulta al ciclo global de la creación de valor. El mejoramiento de la función directiva depende de instrumentos y conocimientos especializados en ese campo.

*c) Programa de gobierno*

El programa de gobierno otorga integración y alineamiento mediante dos factores de primera importancia:

- la formulación cuantificada de los objetivos estratégicos de gobierno establecidos en términos de objetivos de desarrollo y de cambio social (modificaciones esperadas de los resultados);
- la definición de los programas de gobierno (cartera estratégica) que van a articular su acción y que definen los procesos globales y parciales de creación de valor propuestos para la consecución de los objetivos de desarrollo y cambio social.

Sin esta formulación clara de este componente, la GpR es inviable, y la diferenciación y descentralización derivarían en desintegración y atomización organizativas.

*d) Estructura organizativa*

Las estructuras organizativas de las instituciones públicas constituyen el sistema de integración de valores, misión y objetivos y, a

su vez, conllevan la capacidad productiva necesaria para asegurar la creación de valor. Una vez más se requieren otras herramientas específicas para apoyar el diseño de este elemento; en este documento sólo se señalarán algunos criterios clave.

La estructura organizativa debe coadyuvar a la integración vertical y horizontal, para lo cual se requiere tener en cuenta algunas condiciones y efectos, entre los que se destacan los siguientes.

- En organismos dedicados a la producción de servicios, lo que supone una fuerte interacción directa y continua con sus usuarios-beneficiarios, es relevante que la estructura organizativa sea lo más plana posible para que la distancia entre la alta dirección y el personal de línea en contacto permanente con el ciudadano sea, a su vez, lo más corta posible.

- Los diseños organizativos planos, especialmente en organismos muy diferenciados en sus *líneas de producto* -como es el caso de la mayoría de las instituciones públicas-, tienden a ampliarse horizontalmente (número de ministerios, número de áreas/departamentos en el gobierno local,...). Esta tendencia provoca problemas de integración vertical y horizontal de forma exponencial, ya que cada nuevo nivel de desagregación multiplica los puntos de relación y los costos de transacción interna.

- La mayor capacidad de integración de la cadena de producción de valor y de aporte de la estructura organizativa a la implementación de los programas de gobierno, residen en conseguir el máximo ajuste entre el diseño vertical básico, la estructura organizativa y los programas de gobierno, y reducir al mínimo imprescindible las relaciones horizontales, las cuales tienden a diluir la responsabilidad orgánica y a dificultar las relaciones técnicas de producción entre sistemas distintos, así como a incrementar los costos internos de transacción.

De acuerdo con todo esto, la estructura organizativa más adecuada para asegurar un aporte óptimo de la GpR debería articularse alrededor de los siguientes criterios.

- Establecer estructuras planas y lo más estrechas posible. En el diseño organizativo, esta tendencia debe llevar a considerar la posibilidad de *soltar lastre* en la acción de gobierno. Esto supone focalizar la acción del gobierno en los principales centros de creación de valor que le sean específicos y propios. La interactividad entre diseño organizativo y productivo puede aportar condiciones

de creación de valor público altamente eficaces, eficientes y efectivas para el desarrollo social.

- Asignar la responsabilidad de la dirección política y gerencial de los programas de gobierno a un único ministerio, departamento o área de gobierno. Cuando ello no sea posible y resulte imprescindible optar por la transversalidad organizativa (distinta de la política), es necesario crear órganos de integración horizontal, sin dejar de definir con claridad el responsable ministerial último del programa.

Se evidencia la necesidad creciente de promover una acción de gobierno con mayor integración horizontal y transversalidad. Sin embargo, no debe confundirse este requerimiento con una exigencia organizativa; la que debe ser transversal es la política y no la organización. La integración de la política se produce al establecer una adecuada articulación entre la política de gobierno, los objetivos y los programas. Intentar otorgar integración a la acción gubernamental mediante el diseño organizativo sólo debilita su capacidad.

*e) Cartera de productos*

La cartera de productos es el conjunto de servicios, actividades, proyectos y regulaciones, así como otros tangibles o intangibles creadores de valor público que el sector público produce. Permite integrar horizontal y verticalmente la totalidad de la producción pública, observar y validar su coherencia y consistencia, estructurar el proceso de producción y definir la base del sistema de planificación, ejecución y control de la producción.

La cartera de productos permite al gobierno exponer con claridad y de forma concreta su oferta; así se establecen derechos y expectativas de la población frente al sector público y, con ellos, la capacidad real de los ciudadanos para evaluar la producción pública de valor. Sin embargo, son muy pocos los gobiernos y organismos públicos que exteriorizan sus productos y mucho menos los resultados de su acción. Una vez más, la GpR remite, en este caso, a las herramientas y técnicas de gestión de servicios procedentes del mercadeo de servicios y la gestión de operaciones, entre otras.

*f) Presupuesto y sistema contable*

Los instrumentos descritos hasta aquí permiten abordar el punto clave del sistema público de creación de valor: el sistema de financiamiento de la producción y su asignación a objetivos y programas de gobierno. Este sistema se nutre de los recursos de

toda la ciudadanía obtenidos a través del fisco con el objetivo de crear valor público por medio de la prestación de servicios, la redistribución de rentas y la creación de condiciones sociales y políticas de desarrollo. El presupuesto y el resto de instrumentos de gestión financiera concretan esta misión en el día a día.

De acuerdo con el ciclo de creación de valor propuesto en este documento, la construcción del presupuesto se compone de los siguientes elementos:

- objetivos estratégicos de gobierno y programas;
- cartera de productos;
- estructura organizativa y de responsabilidades.

Estos tres elementos permiten una asignación de recursos ajustada tanto a la política como a la organización. El presupuesto se alinea, de esta manera, con la concepción de gestión que propone la GpR. La herramienta que debe usarse es el presupuesto por programas y por productos, y que menciona los responsables institucionales de implementarlos.

El presupuesto está vinculado, además, a un instrumento poco considerado en los análisis: la contabilidad, herramienta de información que permite conocer el presupuesto ejecutado. Con ella se inicia la segunda parte del ciclo que conduce a la evaluación de los resultados. Para que esta evaluación sea factible, la contabilidad debe ser un espejo de la formulación presupuestaria pero también de los programas de gobierno y de la cartera productiva. Debe permitir el análisis del gasto, la producción y el costo de los bienes y servicios públicos. Si este instrumento deviene en un mero sistema de registro del gasto, sin vinculación a la cartera productiva y a la estructura de responsabilidades orgánicas, no es útil para la GpR.

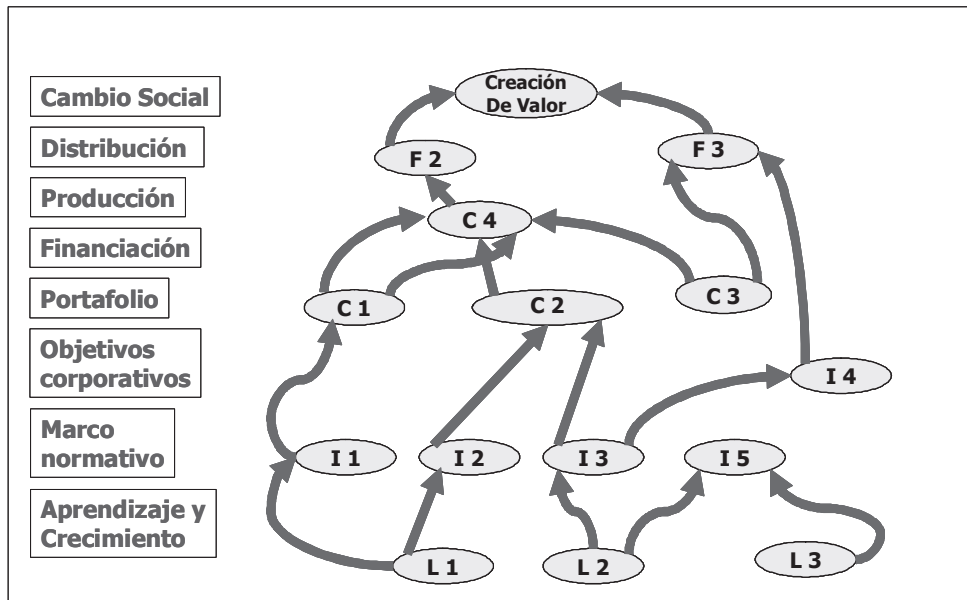
*g) Cuadros de mando*

La contabilidad no es, evidentemente, el único sistema de control necesario para la GpR. De hecho, todas las fórmulas de trabajo propuestas tienen una dimensión de vigilancia del proceso de creación de valor. Además, todas cumplen con un requerimiento creciente para mejorar cualquier gestión: sistemas de información que puedan incrustarse en este proceso y que permitan, por tanto, reducir el costo de la información y ampliar su uso orgánico y sistemático además de su control. Estos sistemas de información deben ser, como mínimo, los siguientes:

- Sistema integrado de objetivos y actividades.
- Mapas estratégicos.
- Control de gestión.

Una vez más, la GpR hace uso de los instrumentos de gestión para dar soporte al manejo integrado del proceso de creación de valor. En este caso, se puede recurrir a dos grupos de herramientas. En primer lugar, se encuentran los sistemas de integración de objetivos y actividades (cuadros integrales de mando, sistemas en cascada de objetivos, sistemas de planificación operativa) y los mapas estratégicos (que requerirán una adaptación a las características de la gestión pública) que pueden articular la organización de la cartera de productos con el desempeño productivo y los objetivos estratégicos.

Figura 9. Mapa estratégico



Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, se dispone de las herramientas clásicas del control de gestión, cuya función consiste en ofrecer información sobre los procesos de producción, sus componentes y sus resultados en todas las dimensiones (producción, gasto, costo, tiempo, productividad, eficiencia, satisfacción). Conviene insistir en la conveniencia de vincular estos sistemas de información al propio sistema de producción (sobre este tema se comenta con mayor detalle en el próximo punto).

*h) Sistemas de monitoreo y evaluación*

La complejidad de la gestión pública exige, desde el punto de vista de la GpR, sistemas de análisis del desempeño externos al propio proceso de producción y complementarios con los que operan en tiempo real dentro del sistema de creación de valor y en el ciclo de gestión. Estos sistemas, que se pueden incluir en lo que tradicionalmente se conoce como monitoreo y evaluación, se sitúan -por lo que concierne a este trabajo- en el marco de la GpR y no del control externo (tribunales de cuentas, control parlamentario, auditorías de proceso o de gestión) o de la rendición de cuentas. Sin duda, las fronteras son difusas pero interesa esclarecer la función de cada sistema de control.

Es necesario dedicar recursos al monitoreo y evaluación, dirigidos especialmente a los siguientes elementos del proceso de creación de valor:

- Consistencia.
- Impacto.
- Satisfacción.
- Oportunidades de mejora continua.

Para analizarlos, habrá que recurrir a los mecanismos clásicos de evaluación y monitoreo externos, y a menudo, ex post. El Banco Mundial (2004) sostiene que gran parte de la actividad actual en este campo se produce en el ámbito del seguimiento, y que es necesario prestar más atención a la evaluación. En su opinión, ésta es necesaria para juzgar si las estrategias y los programas siguen siendo pertinentes, y para obtener información acerca de los impactos de todo tipo; entre ellos, las consecuencias no buscadas o imprevistas. Mediante la evaluación se puede determinar, además, si los objetivos e indicadores utilizados para el seguimiento continúan siendo apropiados. La evaluación es necesaria para demostrar causalidad o atribución, es decir, determinar si alguno de los resultados documentados se debió efectivamente a la intervención que se evalúa. Quizá lo más importante sea que la evaluación pueda proporcionar información acerca del "por qué" y del "cómo", para entender en qué forma y bajo qué circunstancias funciona o no una política, estrategia o programa, y tomar decisiones informadas sobre medidas futuras.

*i) Instrumentos y sistemas de comunicación*

El último elemento de apoyo a la integración son los sistemas de comunicación tanto interna como externa. También en este

ámbito las tecnologías de la información, especialmente la Internet, aportan un valor clave en la medida en que permiten que la comunicación adquiera dos características relevantes:

- Bidireccionalidad e interactividad.
- Asincronía.

Estas dos características multiplican las capacidades de relación y comunicación, tanto interna como externa, y favorecen la integración del proceso de creación de valor dentro de la organización pública y del conjunto del sector público.

Si bien se reconoce esta gran capacidad adicional de gestión de la comunicación, no se debe olvidar que los recursos convencionales, especialmente el papel, seguirán siendo por mucho tiempo -sino para siempre- un soporte clave. No debería olvidarse aquí la elaboración de la memoria institucional anual dirigida a los ciudadanos. Hay que recordar que la transparencia es importante para asegurar la legitimidad y credibilidad del enfoque que se centra en los resultados. Mostrar y demostrar que el gobierno produce resultados que tienen importancia para la población, es parte esencial del proceso de GpR así como de una administración pública democrática y de calidad.

## **2. Síntesis del modelo de la GpR**

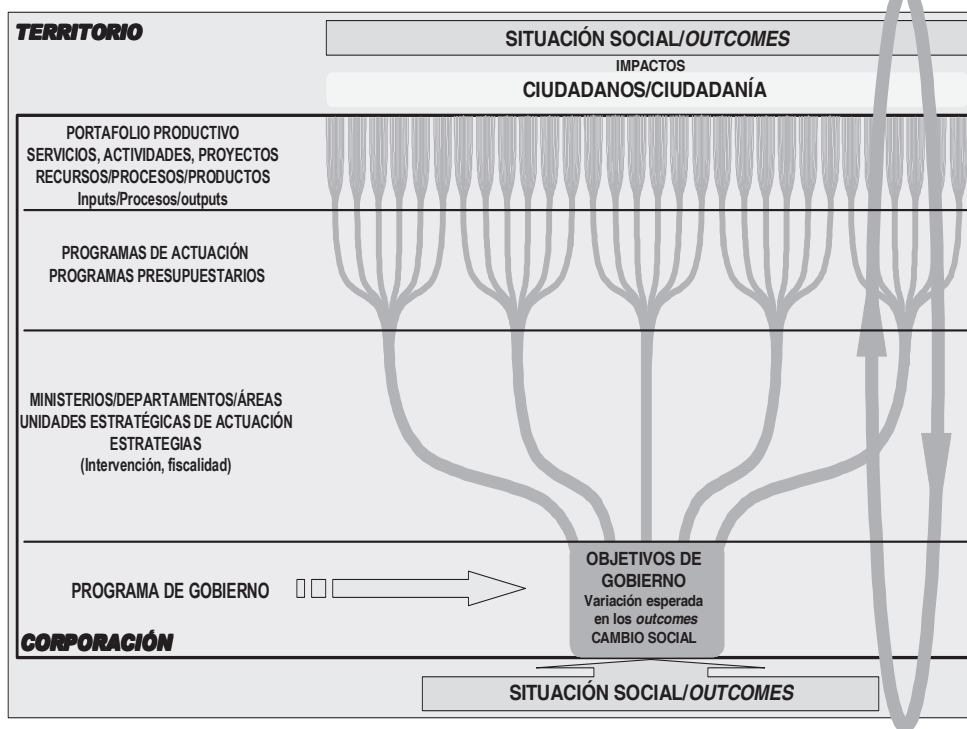
Con el propósito de facilitar la visualización del modelo descrito y de sus relaciones básicas en la Figura 10 se propone un esquema gráfico simplificado de los componentes y relaciones que se plantean para la integración de la GpR.

Es importante recordar que el aporte básico que puede hacer la GpR a la gestión del proceso de creación de valor en los organismos públicos, no se deriva de su capacidad para sustituir a otras herramientas de gestión, sino de su posible contribución como instrumento capaz de integrar las herramientas de gestión con el resto de elementos clave de la dirección:

- Programa de gobierno.
- Organización de recursos.
- Información y conocimiento.
- Instrumental de gestión.

La GpR, concebida de esta manera, aporta coherencia, visión global y capacidad integradora al manejo de los organismos públicos.

Figura 10. Mapa básico de la Gestión para Resultados



Fuente: Elaboración propia.

## V. Requerimientos para la implementación de la GpR

Tal y como se ha planteado, la GpR opera en un marco organizativo definido, en este caso, las administraciones públicas. En este capítulo se identifican los requisitos y condiciones previas para que la GpR pueda funcionar en este ambiente. La mayoría está vinculada al entorno político, institucional y social y, en menor medida, al desarrollo organizativo. Como ya se ha mencionado anteriormente, algunas experiencias y analistas sugieren que en el sector público, la GpR puede favorecer al desarrollo institucional y la calidad de la acción de gobierno. Aceptando esta posibilidad, debe también constatar que la GpR precisa, para su implantación, de un entorno institucional y político relativamente maduros, en los que se den las siguientes condiciones mínimas.

### **1. Democracia**

Desde el punto de vista político, el primer requerimiento para la implementación de la GpR es la existencia de un régimen democrático consolidado y estable. Como se ha planteado, esta herramienta de gestión no busca definir un modelo de Estado, sino que presupone un esquema político en el que la ciudadanía tenga el control. Sin embargo, promueve una determinada manera de entender la acción del Estado compatible sólo con la democracia. Los regímenes autoritarios no cuentan con motivos para preocuparse por el proceso de creación de valor para la ciudadanía.

Como se irá argumentando enseguida, ni siquiera una democracia débil está en buenas condiciones para implementar con éxito la GpR, si no avanza paralelamente en su desarrollo político e institucional. Conviene tomar en cuenta estos condicionantes, pues puede ocurrir que un exceso de expectativas frustré el desarrollo de la GpR en el sector público.

### **2. Entorno institucional estable**

El grado de madurez de las democracias se refleja en su solidez institucional. De ella se derivan la coherencia del ordenamiento territorial, jurídico, económico y administrativo. Se requiere un marco institucional sólido para que haya continuidad en la gestión pública y, por tanto, en la implementación de la GpR. Como se deduce de lo visto en este documento, desarrollar una gestión orientada a resultados supone invertir esfuerzos sistemáticos y continuos a través de un período de tiempo largo, lo cual requiere estabilidad institucional.

### **3. Seguridad jurídica**

Un escenario de seguridad jurídica, quizás un Poder Judicial gestionado desde la lógica de la GpR, es una pieza clave para la buena marcha de los organismos estatales comprometidos con la creación de valor público para la ciudadanía. A fin de cuentas, es en el Poder Judicial donde se ventilarán los actos delictivos o de corrupción administrativa que, en ausencia de un sistema eficaz de administración de justicia, quedarían impunes.

### **4. Control social**

La existencia de condiciones para el control social de la gestión pública es un requisito importante para el buen funcionamiento

de la GpR. Tal y como se ha planteado aquí, el agente clave para el manejo de la GpR es la ciudadanía. Sin un control ciudadano de los organismos del Estado, la posibilidad de creación de valor público disminuye.

#### **5. Cultura de valor público**

La existencia de una cultura capaz de percibir el valor del sector público es otro requerimiento importante para implantar la GpR. Las estructuras de la administración pública deben ser percibidas desde fuera y por sí mismas como medios para alcanzar los resultados y no como fines. En este sentido, los propios funcionarios deben comprender y promover una cultura de valor público, en la que la ciudadanía pueda apreciarlos (tanto a ellos como a las instituciones en las que se desempeñan) como productores de valor más que como meros administradores o controladores.

#### **6. Estabilidad institucional**

La estabilidad, tanto estructural como política, no sólo permitirá implantar un sistema de GpR capaz de sostenerse en el tiempo, sino que también creará las condiciones necesarias para su desarrollo y aprendizaje. Tal estabilidad debe visualizarse de manera integral, es decir, debe caracterizar a la mayoría de los organismos públicos pues en la implementación de la GpR interactúan distintas instituciones públicas.

#### **7. Reconocimiento de la función de gestión**

La administración pública moderna requiere de organismos con capacidades para adaptarse rápidamente a los cambios del contexto y a las demandas ciudadanas. Resulta necesario, en consecuencia, introducir cambios en la gestión de las instituciones públicas para permitir que éstas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad. En este contexto, se requieren cambios estructurales relacionados especialmente con la generación de mecanismos que den mayor autonomía a la acción de los gestores públicos. La antigua forma de entender la acción estatal como un proceso sujeto a controles minuciosos poco aporta a la correcta implantación de la GpR. La rendición de cuentas se ha convertido en el nuevo mecanismo de que disponen los políticos y los ciudadanos para conseguir que los funcionarios públicos asuman la responsabilidad de sus acciones.

## 8. Reconocimiento y aceptación del modelo

La GpR requiere de la aceptación consciente y del compromiso de los agentes involucrados en ponerla en práctica. Es necesario, por tanto, promover la adopción de un enfoque centrado en los resultados como un hecho importante que vale la pena desarrollar. Se necesita un compromiso político de alto nivel que promueva la GpR más allá de los límites temporales de un gobierno, así como también acciones específicas orientadas a generar las capacidades necesarias para que los gestores públicos puedan actuar sobre los procesos de creación de valor en concordancia con las nuevas demandas ciudadanas. Sin los compromisos y la preparación adecuados, la GpR puede ser percibida como una amenaza más que como una oportunidad, o lo que sería peor, como una nueva moda que, como todas, también pasará.

## 9. Valores institucionales y profesionales

Para implementar la GpR es importante contar con un sistema de valores que asegure el desempeño de responsabilidades plenamente comprometido con las ideas de valor público y de primacía del interés general. La función directiva, como en general la vida pública, deben regirse por un sistema de valores y de comportamientos institucionales, personales y profesionales, antes que por cualquier otra cosa. El código de normas y deberes de los funcionarios públicos es el primer instrumento para la gestión y evaluación del desempeño.

La dificultad de medición del resultado, incluso del proceso, quizá podría ser compensada si se trabajara con la hipótesis de que *comportamientos adecuados generarán resultados esperados*; afirmación especialmente válida en el sector público. En este marco se sitúan diversas iniciativas que enfocan el desempeño de los directivos hacia un modelo basado en los valores y no sólo y exclusivamente en los incentivos. Cabe resaltar la práctica británica de evaluar de forma continua los códigos de comportamiento de los responsables de la gestión pública<sup>2</sup>.

## 10. Sistema de sanciones e incentivos

Una de las tendencias de la GpR, la más importante según algunos, es la de desarrollar mecanismos para evaluar y estimular el

<sup>2</sup> Como ejemplo, pueden examinarse los principios que rigen la vida del servidor público británico en [http://www.public-standards.gov.uk/about\\_us/the\\_seven\\_principles\\_of\\_life.aspx](http://www.public-standards.gov.uk/about_us/the_seven_principles_of_life.aspx).

desempeño directivo. Sin duda, en un escenario de descentralización, diferenciación, delegación de poder y reconocimiento del derecho a gestionar, como es el de la GpR, el rol de la dirigencia es primordial. Habitualmente, los instrumentos que se usan para trabajar sobre el desempeño de los directivos pertenecen a uno de los siguientes campos:

- Articulación de la función a compromisos de desempeño.
- Establecimiento de incentivos relacionados con los resultados.
- Formalización contractual de la responsabilidad directiva y del desempeño de la organización.

Hay pocas dudas acerca de la necesidad de evaluar y manejar el desempeño directivo como una pieza clave de la GpR. Sin embargo, la realidad demuestra la extrema dificultad de desarrollar, en la práctica, este tipo de estrategias. En el sector privado, la gestión de sistemas de remuneración diferenciada plantea enormes problemas y ha cosechado continuos fracasos, excepto en los casos de los directivos de primer nivel (mediante la consideración de resultados globales) y de quienes trabajan en el área comercial (cuyo resultado puede vincularse fácilmente a ventas). La dificultad en el ámbito público es aún superior dada la naturaleza de sus objetivos.

La posibilidad de introducir sistemas de evaluación y reconocimiento del desempeño depende del nivel de desarrollo de la cadena de producción de valor público y de la estrategia de control de la gestión. Los sistemas con insuficiente conocimiento de su propia actividad y sin una adecuada medición del desempeño, no pueden crear formas de gestión diferenciadas basadas en la variabilidad de la compensación y de la remuneración.

### **11. Disponibilidad y uso de la información**

Como se ha señalado, la información constituye uno de los pilares de la GpR por favorecer la toma de decisiones y el desarrollo del conocimiento; sin embargo, por sí sola no sirve a los propósitos del modelo planteado. Para que sea útil, la información debe ser analizada, interpretada y asimilada. Asimismo, será necesario seleccionar razonadamente los aspectos del proceso de GpR que se requieran conocer, a través de la identificación de áreas críticas que garanticen el éxito de todo el proceso de creación de valor público.

## **12. Desarrollo sostenido de la GpR**

La sostenibilidad y el desarrollo de la GpR están en directa relación con las características del entorno institucional y de las propias instituciones públicas en las que se pretende aplicarla. Adicionalmente, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de las capacidades gerenciales de los funcionarios públicos también desempeñan un papel importante. Todos estos elementos deben alinearse con los principios de la GpR. Para ello se requiere que los gobiernos la introduzcan en el interior de las instituciones públicas y de la sociedad, como un proceso de cambio cultural de mediano y largo plazos.

Los requerimientos mencionados constituyen las condiciones básicas que deben existir a la hora de implantar la GpR como herramienta eficaz al servicio de la administración pública. Si no se presentan estas condiciones, difícilmente se alcanzarán los beneficios que supone su utilización.

## **VI. La implementación de la GpR**

La implementación de la GpR conlleva un cambio fundamental en las maneras de pensar, actuar y administrar del sector público. La naturaleza integradora de todo el ciclo de la gestión que aporta este instrumento afecta a todas las instituciones en todos sus niveles y transforma la cultura de las organizaciones. La experiencia corrobora esta acción integral de la GpR y muestra que los países que han intentado esta vía han observado cambios profundos. Se trata de un proceso de largo plazo con beneficios en el futuro mediato. A partir de las experiencias de implementación de la gestión por resultados en algunos países, es posible plantear las siguientes consideraciones.

Entre los especialistas en dirección y gestión estratégicas hay consenso acerca de que el fracaso de los sistemas de gestión estratégica se debe más a una mala implementación que a un diseño inadecuado. Esta afirmación es claramente aplicable al desarrollo de la GpR. En este caso, el diseño del modelo plantea importantes retos muchas veces nada fáciles de resolver. Sin embargo, de superarse estos escollos, seguirá siendo cierto que un buen diseño no asegurará, en ningún caso, una buena implementación. El modelo es complejo, pero el grado de impacto en la organización y la profundidad del cambio que comporta hacen mucho más difícil

su implementación y, sobre todo, su difusión a lo largo y ancho de los organismos públicos.

Será necesario, por tanto, que además de desarrollar un buen modelo, se generen estrategias y mecanismos acertados de implementación. Además, no se debe perder de vista que la GpR es un instrumento de gestión que podría denominarse de segundo nivel, ya que su función es la de permitir la integración de un conjunto de herramientas de gestión en un sistema coherente y conectado a lo largo de todo el ciclo, que integre todos sus componentes. Esto significa que su desarrollo dependerá del proceso de implementación de los elementos que conformen el conjunto del modelo.

La GpR permite identificar con relativa facilidad las debilidades de un sistema de gestión, sin que ello signifique que superarlas sea su responsabilidad exclusiva y que sea una tarea sencilla. Asimismo, tal como se señala en el apartado que aborda los requisitos para su implementación, será indispensable que se conjuguen una serie de factores que permitan comprender las posibilidades reales de avance en la implementación de esta herramienta en un escenario determinado.

### **1. Factores de éxito**

Por su misma naturaleza, la implementación de la GpR debe ser flexible, sin un modelo rígido a seguir, aunque sí con una clara estructura del proceso de creación de valor a producir. Tal y como aquí se concibe, se trata de un sistema abierto, con muchas variables; por tanto, cada aplicación de la propuesta y cada proceso de implantación serán distintos y ameritarán un diseño propio. Para que el aporte de la GpR sea efectivo conviene discutir los siguientes factores críticos de éxito.

#### *a) Compromiso y gestión del cambio*

La implantación de la GpR comporta un cambio profundo de cultura en el conjunto de la administración pública y en cada ámbito organizativo que se aplique. Supone, igualmente, la revisión de todo el sistema de gestión y su adaptación a esta nueva cultura. Se trata de una transformación profunda y de largo alcance. Independientemente de cualquier otro factor, es necesario iniciar el proceso desde esta perspectiva y con este compromiso.

#### *b) Apoyo e implicación de las autoridades políticas*

La implantación de la GpR debe contar con un nivel razonable de apoyo político y de implicación de las autoridades en el proceso.

Ella se orienta a mejorar la capacidad de las organizaciones públicas para alcanzar los objetivos de gobierno, lo cual requiere el apoyo y compromiso de los funcionarios políticos del más alto nivel, sobre todo, para formular objetivos que sean viables y manejables mediante la GpR.

*c) Iniciativa y compromiso gerencial*

Siendo imprescindible el apoyo político, la GpR es fundamentalmente una herramienta de gestión. En este sentido, a los directivos les corresponde desarrollar la iniciativa y adquirir el compromiso político para su implantación. Ciertamente, el programa de gobierno es pieza clave del modelo, pero, ya antes de formularlo, las autoridades políticas deberían disponer de un conocimiento cabal de la situación social para elaborar los objetivos de desarrollo. Disponer de este instrumento, o de cualquier otro de los que se han identificado como componentes de la GpR, incumbe a la gerencia, incluido el asesoramiento para formular adecuadamente la propuesta y los programas de gobierno.

*d) La gestión del tiempo*

Los plazos para la implantación de la GpR como cultura y herramienta de gestión son inevitablemente largos por distintas causas:

- por la complejidad del tema y la multiplicidad de frentes en los que hay que trabajar;
- por la naturaleza del cambio que se propone;
- por su carácter cíclico y la lógica de prueba y error que lo acompañan;
- porque, en el fondo, su implantación es un proceso sin un final conocido, ya que se enlaza directamente con la necesidad de mejorar continuamente las organizaciones, su gente y sus procesos de creación de valor.

Dicho esto, se vuelve posible identificar dos etapas en la implantación de este sistema. En un primer momento -etapa de implantación- se posiciona una primera versión de todos los componentes identificados como esenciales para la GpR. Un segundo momento -etapa de maduración y mejora continua- se ocupa de profundizar en el desarrollo de todos y cada uno de los instrumentos y de la relación entre ellos. Es necesario prever que la primera parte de este proceso será larga y compleja.

*e) Adaptación al entorno*

Cada país, cada sector público y cada administración tienen sus propias historias, culturas organizativas e identidades. El desarrollo

de la GpR debe tener en cuenta no sólo la idiosincrasia organizativa, sino que debe partir de ella en su propuesta de desarrollo, convirtiendo este bagaje en oportunidad a la hora de implantar este sistema. Será necesario, por tanto, verificar culturas, capacidades y habilidades, debilidades y carencias antes de decidir el planteamiento del cambio y la estrategia concreta para su desarrollo, lo que significará, fundamentalmente, escoger con quién y por dónde empezar en su revisión y adaptación a las exigencias del modelo de gestión existente al inicio.

*f) Visión global, implantación local*

El modelo abierto de GpR que aquí se propone, se caracteriza por la integración en el ciclo de gestión de todo el instrumental estratégico y operativo. Esto posibilita la visión global de la gestión del proceso de creación de valor, aporte principal de la GpR. Esta virtud, sin embargo, puede convertirse en problema; un instrumento tan abarcador corre el riesgo de no pasar de ser una propuesta teórica sin anclaje en la realidad concreta. Ésta es la razón por la que se ha planteado un modelo integral y a la vez modular; que pueda adaptarse a las características específicas de un gobierno, un sector o una organización, y que permita el uso de las herramientas complementarias de gestión que se consideren más adecuadas según un determinado contexto. El modelo propuesto permite mantener la visión global y, al mismo tiempo, aplicarlo en cualquier parte del ciclo de gestión. Ésta es, en la práctica, la forma como se han implementado las experiencias conocidas de evaluación por resultados, como, por ejemplo, los modelos Plan y Presupuesto (Cunill y Ospina, 2003).

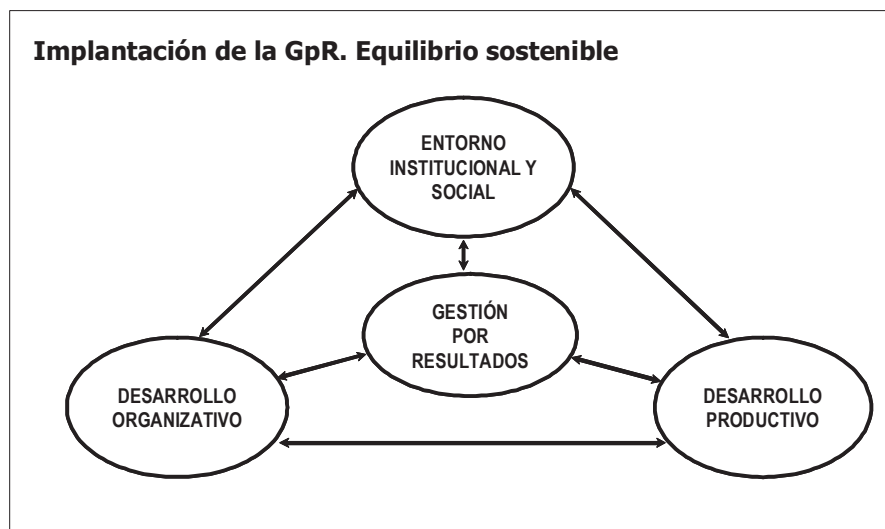
*g) Desarrollo equilibrado y sostenido*

El desarrollo modular que se propone para implementar la GpR puede derivar en un crecimiento desequilibrado donde unas partes crezcan más que otras, tendencia que se debe evitar. Resulta obvio que la implementación de las piezas y los recursos que estructuran la GpR plantean distintos niveles de dificultad. No es lo mismo constituir un sistema presupuestario que elaborar un sitio institucional en el Internet; tampoco plantea los mismos retos encargar un estudio de impacto a evaluadores externos que "incrustar" un sistema de control de gestión que recoja la actividad de los servicios administrativos o de bienestar en tiempo real.

La estrategia a seguir consiste en orientar el desarrollo de la GpR hacia aquellas áreas en las que se encuentren menos resistencias,

se disponga de mejores herramientas o de mayor capacidad de decisión. Hay que tener presente que la característica modular de la propuesta no elimina la necesidad de su aplicación integral y la búsqueda de equilibrio en sus tres dimensiones principales: entorno institucional y social, desarrollo organizativo y desarrollo productivo.

Figura 11. Equilibrios y desarrollo de la GpR



Fuente: Elaboración propia.

*h) Análisis y uso de la información*

Conviene recordar aquí la reflexión realizada en un capítulo anterior sobre el tema de la información. Ésta es, en general, la materia prima principal de la función directiva y de la GpR. La información es barata, fácil de conseguir y, si no es utilizada de forma contraria, es inofensiva. Convertir la GpR en un cúmulo de información sin aplicación en la toma de decisiones o en la dirección ejecutiva del sistema de creación de valor, la transformaría en una herramienta inútil. La estrategia de captura, acumulación, manejo y uso de la información en la GpR busca facilitar la comprensión de los hechos para tomar decisiones. Cualquier información que no sirva para tales fines es superflua y tiende a distorsionar todo el sistema de información y lo hace poco confiable.

i) *Aprendizaje organizacional e individual*

La GpR aporta y se nutre del aprendizaje continuo. No puede implantarse sin un desarrollo paralelo de las capacidades de dirección y gestión y de los instrumentos apropiados para operar, desde el análisis social pasando por la gestión estratégica y presupuestaria, hasta el mercadeo de servicios y la gestión de la información. La cultura del sector público generalmente es poco proclive al cambio y al aprendizaje. Es necesario transformar este patrón de conducta y promover formas organizativas que conciban el cambio como progreso y mejoramiento, y el aprendizaje, incluido el que proviene de los errores, como un factor de desarrollo personal e institucional.

j) *Plan de trabajo por resultados*

El último factor crítico que se pone a consideración es la necesidad de disponer de un plan de aplicación de la GpR, aunque no exista consenso sobre su implantación. Así, la transición debería ser objeto de examen, evaluación y revisión periódicos ofreciendo la oportunidad de definir lo que dé buen resultado y lo que no, y en qué forma se podría mejorar el enfoque. "Practicar lo que se predica" puede constituir una forma de demostrar el compromiso con la GpR y evidenciar su propia capacidad.

## 2. La percepción subjetiva

A estos factores debe añadirse el elemento de la percepción subjetiva. Los agentes promotores, implicados y afectados por la GpR deben percibir su implantación como un aporte y en ningún caso como una amenaza. En otros términos, los agentes relevantes deben poder hacer un análisis costo-beneficio del sistema, que les ofrezca un saldo positivo; caso contrario, el proceso no nacerá.

## Bibliografía

- |   |   |
|---|---|
| Arriagada, R. (2002), <i>Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica</i> , Santiago, ILPES. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional; Naciones Unidas; CEPAL (Serie Manuales; | Nº 20), <a href="http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/3/LCL1753P/manual20.pdf">http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/3/LCL1753P/manual20.pdf</a> .               |
|   | Banco Mundial (2004), <i>Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques</i> , Washington, Banco Mundial. Departamento de Evaluación de Operaciones. Grupo |

- de Programas de Gestión de Conocimientos y Desarrollo de la Capacidad de Evaluación, [http://lnweb18.worldbank.org/oeed/doclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/722775D995F926AA85256BBF0064F019/\\$file/ME\\_Spanish.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oeed/doclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/722775D995F926AA85256BBF0064F019/$file/ME_Spanish.pdf).
- CEPAL (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago, CEPAL (Libros de la CEPAL, N° 47).
- COA (2005), *Managing for Results: Business Planning Guide*, Austin, City of Austin, <http://www.ci.austin.tx.us/budget/04-05/downloads/bpresourceguide2005.pdf>.
- Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. (eds.) (2003), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas, CLAD; AECI/MAP/ FIAPP.
- DFA (2000), "The Outcomes and Outputs Framework: Guidance Document", Canberra, Australian Government. Department of Finance and Administration, [http://www.finance.gov.au/budgetgroup/docs/Guidance\\_Text\\_-\\_All\\_docs\\_Nov\\_2000.doc](http://www.finance.gov.au/budgetgroup/docs/Guidance_Text_-_All_docs_Nov_2000.doc).
- Drucker, P. (1954), *The Practice of Management*, New York, Harper and Row.
- \_\_\_\_\_ (1964), *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*, New York, Harper and Row.
- Emery, Y. (2005), "La gestion par les résultats dans les organisations publiques: de l'idée aux défis de la réalisation", en *Télescope*, Vol. 12 N° 3, Québec, automne, <http://www.observatoire.enap.ca/observatoire/docs/Telescope/Volumes12-15/Telv12n3resultats.pdf>.
- Fairfax County (2000), "Manages for Results: a Guide to Advanced Performance Measurement", Virginia, Department of Management and Budget. Performance Measurement Team.
- GAO (2002), "Results-Oriented Cultures: Using Balanced Expectations to Manage Senior Executive Performance", Washington, General Accounting Office (GAO Report; N° GAO-02-966), <http://www.gao.gov/new.items/d02966.pdf>.
- Gibson, J. y Tesone, D. (2001), "Management Fads: Emergence, Evolution, and Implications for Managers", en *Academy of Management Executive*, Vol. 15 N° 4, New York.
- GOA (2005), "Notes on Public Sector Reform and Performance Management: Australia", Canberra, Government of Australia, <http://www.bcauditor.com/papers/PSReforms/Australia.pdf>.
- GOC (2005), "Manager's Guide to Implementing Performance Based-Management", Quebec, Government of Canada, Environment Canada, <http://www.ec.gc.ca/introec/docs/managers.pdf>.
- GOF (2004), *La démarche de performance: stratégie, objectifs*,

- indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, Paris, Government of France, [http://www.utc.fr/qualite-recherche/referentiels/doc\\_referentiels/Lolf/lolf\\_guide\\_performance.pdf](http://www.utc.fr/qualite-recherche/referentiels/doc_referentiels/Lolf/lolf_guide_performance.pdf).
- Horton, Martin A. (2005), *Transformation in Performance Management*, London, Improvement and Development Agency, <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/opsr/documents/pdf/ideapres.pdf>.
- Kusek, J. y Rist, R. (2004), *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: a Handbook for Development Practitioners*, Washington, World Bank, [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSPath=IB/2004/08/27/000160016\\_20040827154900/Rendered/PDF/296720PAPER0100steps.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSPath=IB/2004/08/27/000160016_20040827154900/Rendered/PDF/296720PAPER0100steps.pdf).
- Liner, B.; Dusenbury, P.; y Vinson, E. (2000), *State Approaches to Governing-for-Results and Accountability*, Washington, Urban Institute, [http://www.urban.org/UploadedPDF/410067\\_governing\\_for\\_results.pdf](http://www.urban.org/UploadedPDF/410067_governing_for_results.pdf).
- Makón, M. (2000), "El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional", documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24 al 27 de octubre, <http://www.clad.org.ve/fulltext/0038509.pdf>.
- Moore, M. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Moynihan, D. y Wallace, P. (2005), "Integrative Leadership in the Public Sector: a Model of Performance-Information Use", en *Administration and Society*, Vol. 36 N° 4, Thousand Oaks, September, pp. 427-453.
- OCDE (2002), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, París, OCDE, <http://www.educared.edu.pe/modulo/upload/70630289.pdf>.
- OECD (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OECD.
- Ospina Bozzi, S. (2000), "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24 al 27 de octubre, <http://www.clad.org.ve/fulltext/0038514.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Monitoreo y evaluación para la gestión por resultados*, New York, mimeo.
- Ossorio, Alfredo ... [et al] (2005), "Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el

- sector público", Buenos Aires, Subsecretaría de la Gestión Pública. Oficina Nacional de Innovación de Gestión, [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento\\_estrategico/docs/GxRultimavers.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/GxRultimavers.pdf).
- PBM SIG (2001), *The Performance Based-Management Handbook: Establishing an Integrated Performance Measurement System*, Oak Ridge, Performance-Based Management Special Interest Group. Training Resources and Data Exchange, v. 2, [http://www.exinfm.com/workshop\\_files/Performance\\_Based\\_Handbook.pdf](http://www.exinfm.com/workshop_files/Performance_Based_Handbook.pdf).
- Proulx, D. y Machiavelli, F. (2005), "La conception de la gestion par résultats en Amérique latine", en *Télescope*, Vol. 12 N° 3, Québec, automne, <http://www.observatoire.enap.ca/observatoire/docs/Telescope/Volumes12-15/Telv12n3resultats.pdf>.
- Ruffner, M. (2002), "Governing for Results", documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de octubre, <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043704.pdf>.
- Sanín Angel, H. (1999), *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (metaevaluación-mesoevaluación)*, Santiago, ILPES. Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones; Naciones Unidas; CEPAL (Serie Manuales; N° 3), <http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/2/LCL1242P/manual3.pdf>.
- Schedler, K. (2000), "Performance Measurement Challenges in Switzerland: Lessons from Implementation", en *International Public Management Review*, Vol. 1 N° 1, Salem, pp. 84-105.
- Shewhart, W. (1939), *Statistical Method from the Viewpoint of Quality Control*, New York, Dover Publications.
- UNDP (2002), *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*, New York, UNDP. Evaluation Office, <http://www.undp.org/eo/documents/HandBook/ME-Handbook.pdf>.
- Waintrop, F. y Chol, C. (2004), "France: le pari d'une réforme systémique. Les enjeux de la réforme budgétaire", document présenté dans le Colloque Annuel du GEAP, Ljubljana, Septembre 1-4, [http://www.minefi.gouv.fr/performance/pdf/france\\_pari\\_reforme\\_systemique.pdf](http://www.minefi.gouv.fr/performance/pdf/france_pari_reforme_systemique.pdf).
- Walters, J.; Abrahams, M.; y Fountain, J. (2003), "Managing for Results: an Overview", en *Reporting Performance Information: Suggested Criteria for Effective Communication*, Governmental Accounting Standards Board (ed.), Norwalk, GASB, [http://www.seagov.org/aboutpmg/mfr\\_chap3.pdf](http://www.seagov.org/aboutpmg/mfr_chap3.pdf).
- Zaltsman, A. (2003), "La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz del

debate sobre la 'nueva gestión pública' y de otras experiencias de evaluación en América Latina", documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD

sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre, <http://www.clad.org.ve/fulltext/0047612.pdf>.

**Páginas web**

Australian Budget Glossary. Australian Government. Department of Finance and Administration: <http://www.finance.gov.au/gf>.

Loi organique relative aux lois de finances:  
<http://www.minefi.gouv.fr/lof/index1.html>.