

¿Qué es Gestión por Resultados?

Por Federico Tobar



Es Consultor
Internacional e
investigador de
Universidad ISALUD.

Mientras que en la década pasada predominaron los enfoques administrativos centrados en estructuras y procesos (en particular en su reingeniería), durante los últimos años viene adquiriendo protagonismo la propuesta de incorporar modelos de Gestión por Resultados (GPR) que desplazan el eje hacia los fines de las instituciones. Mediante la implementación de nuevos modelos de gestión, se tiende a dotar a la Administración Pública y privada de un conjunto de metodologías y técnicas, para lograr consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos y los planes de cada uno de los organismos o entidades de los sectores productivos. Este trabajo sostiene que incorporar GPR en el Estado es diferente que hacerlo en empresas privadas tanto en su significado como en sus métodos. El documento comienza proponiendo un análisis de las condiciones que hicieron posible la difusión de la GPR en la Administración Pública. En segundo lugar, examina conceptos y propone herramientas para una adecuada promoción de la GPR en el ámbito estatal.

1. ¿Qué es GPR?

La brújula fue incorporada en Occidente en 1295 por Marco Polo, quien la trajo de China. Antes de que se extendiera su uso los barcos que se aventuraban lejos de la costa se orientaban a través de una tecnología muy peculiar. Llevaban aves enjauladas que soltaban en alta mar. Cuando estas se elevaban, si avistaban tierra volaban directo hacia ella. Los marinos sabían que cuando el ave liberada comenzaba a volar en círculos, solo restaban las plegarias. Muchas de nuestras organizaciones aún navegan sin instrumentos que les permitan orientar sus esfuerzos. No hay brújulas para

empresas y la orientación es algo difícil de adquirir en el mercado. Surge como consecuencia de un ejercicio progresivo de planificación y de la construcción de modelos de decisiones que consigan articular los esfuerzos en un mismo sentido.

La Gestión Por Resultados (GPR) se inscribe en esa construcción. Se trata de un enfoque que busca orientar la toma de decisiones dentro de las organizaciones hacia resultados concretos. Un resultado es un cambio cuantitativo o cualitativo que responde a una relación de causa-efecto. Lograr resultados presupone, entonces, que hay un plan de acción que define hacia dónde se dirige la organización e identifica los objetivos que deben ser alcanzados. En otras palabras, los resultados son objetivos traducidos a nivel operacional en el marco de un determinado plan de acción estratégica.

Desde el pensamiento organizativo la GPR representa un desplazamiento desde la preocupación centrada en medios hacia los fines de la organización. Fue propuesto por primera vez por Peter Drucker en su libro *Managing for Results* de 1964 en el que postulaba que tanto el modelo burocrático como el enfoque de la Escuela Clásica de Administración, que enfatizaba el control de procesos, podrían resultar contraproducentes. Las organizaciones que cada vez incorporan más controles sobre sus agentes generan resistencias entre ellos. Para superar ese círculo vicioso la propuesta consistió en acordar los objetivos de cada unidad y conceder mayor autonomía de gestión a los agentes responsables por alcanzar dichos objetivos.

En la actualidad la GPR es un enfoque muy extendido tanto en el ámbito público como en el privado que asume compromisos con:

- a) La *planificación estratégica* dentro de la organización. Porque la GPR es un proceso al servicio de un Plan Estratégico o Plan Maestro. Para desplegar verdaderos cambios hace falta que en este plan se definan primero objetivos y metas finales, objetivos y metas intermedias, los recursos involucrados (Humanos, materiales y financieros), los instrumentos específicos para su gestión, en particular para medir los avances hacia el logro de los objetivos (monitoreo y evaluación). Si este requisito no se cumple, la GPR es solo cosmética. Por otro lado, si la estrategia queda solo enunciada en un documento y no se traduce en un proceso de gestión, se convierte muy rápidamente en “letra muerta” o simple expresión de deseo.
- b) El *cambio organizacional*: Porque es un sistema dinámico que integra la necesidad de la organización de alcanzar sus objetivos, con las necesidades de sus agentes de contribuir a su propio desarrollo y, en la medida que sea necesario, incorporar incentivos y rediseñar procesos de trabajo.
- c) La *evaluación*: Porque requiere medir los resultados, desde los objetivos de la alta estrategia hasta productos de la gestión

operativa (muchas veces servicios intangibles). En todos los casos es preciso construir y aplicar indicadores válidos y legitimados, que constituyen la visión compartida de la forma en que se logran los fines.

- d) La *flexibilidad y gradualidad* de su implementación: Se caracteriza por la adecuación flexible de los recursos, sistemas de gestión y estructura de responsabilidades, a un conjunto de resultados estratégicos precisos, definidos y dados a conocer con antelación, posibles de cumplir en un período establecido de tiempo.

2. La GPR como modelo de Reforma del Estado

¿Por qué la GPR demoró casi medio siglo en llegar a la Administración Pública? El motivo es que el fundamento de la GPR es revisar y discutir los fines de las instituciones y esto genera el efecto de abrir ámbitos deliberativos. Nuestras instituciones, tanto públicas como privadas, precisaron recorrer un largo camino antes de estar listas para abrir las puertas a esta discusión. En efecto, definir resultados es una tarea compleja que para ser realizada de forma adecuada requiere desplegar un examen cada vez más abierto y profundo sobre cuáles son los fines de la institución y cómo deben ser alcanzados. Como afirma Jorge Hintze: “la finalidad de las organizaciones del aparato institucional del Estado es producir valor público y la planificación, el control y la rendición de cuentas se definen a partir de ello”.¹

Por un lado, la eficacia de los resultados es función de la participación lograda. Esto limita las posibilidades de implantar la GPR a través de una consultoría externa en la medida que la gran estrategia es un recurso no transable. Pero, además, requiere que los altos mandos crean en la participación como proceso para definir la estrategia. La adhesión solo puede ser binaria, es decir, se cree en ella o no se cree. Porque en los verdaderos procesos participativos de deliberación las autoridades instituidas no consiguen controlar los resultados. En conclusión, discutir los fines de las instituciones de forma participativa puede subvertir el orden en las organizaciones.

Por otro lado, la GPR se concreta en la medida que se logra la consistencia y coherencia de la gran estrategia con los objetivos operativos inmediatos. Esto involucra una revisión de prioridades que también requiere un fuerte compromiso. De este proceso puede resultar que algunas de las cosas que se hacen en la organización no son relevantes, aún cuando se hagan bien, de forma competitiva y generen recursos. De la revisión de prioridades surgirá necesariamente un replanteo de procesos. El mismo Drucker advertía que no existe peor desperdicio que ser eficiente haciendo aquello que no se debe hacer.

En síntesis, para que la definición de resultados sea relevante es

imprescindible abrir más espacios de discusión e involucrar a más actores en dicha definición. En otras palabras, la GPR rescata el papel de la política dentro de la organización. Y lo hace en las dos principales acepciones que el término política incorpora: a) aquella como ámbito donde se disputa el poder (que en inglés se designa con la expresión *politics*) y b) aquella instrumental, como herramienta de transformación (que en inglés se denomina *policies*).

Postulamos que hizo falta alcanzar cierta evolución del debate político, técnico y académico para viabilizar la aceptación de la GPR en la Administración Pública. Esta se manifiesta desde dos vertientes: por un lado, a nivel de la reforma del Estado, y por otro lado, a nivel del pensamiento administrativo. A continuación se examina cada una de ellas.

2.1. Cambios en el Estado

Estado y mercado son ambos tan imprescindibles para la vida social como diferentes entre sí. ¡Viva la diferencia! Porque en ella estriba la posibilidad de encontrar cada vez mejores formas de satisfacer nuestras necesidades sociales y materiales. A través de esa complementariedad es que se tejen múltiples alternativas para construir ciudadanía. Durante la segunda mitad del siglo XX hemos sido espectadores de un conjunto de variaciones en las relaciones entre Estado y mercado. Tanto en las formas organizacionales como en los discursos que en torno a ellos se tejieron, fue insinuándose y concretándose el sometimiento de uno por el otro. Se los pintó a veces enfrentados y otras conformando un matrimonio perfecto.

El Estado moderno es anterior al mercado, de la misma forma que el Leviatán de Thomas Hobbes precede a la “mano invisible” de Adam Smithⁱⁱ. Sin embargo, mientras el crecimiento del segundo era caracterizado como “desarrollo”, el del primero se describía como burocratización y se ensayaron diversas metáforas que aludían desde una “jaula de hierro” (Max Weber) que se cerraba sobre la vida social, hasta la conformación de un “ogro filantrópico” (Octavio Paz). Las connotaciones son relevantes porque durante bastante tiempo mientras uno era caracterizado como el problema el otro aparecía como la solución.

Esta tendencia se acentuó al considerar el crecimiento del Estado. En muchos países, los empleados públicos de la administración central corresponden a entre el 10% y el 20% de la población empleada, cuando a inicios del siglo XX no llegaban al 5%. En el mismo período, los gastos públicos se multiplicaron por 3 o por 4. Solo en los últimos 30 años se duplicaron pasando a representar entre un 30% y un 50% del PBIⁱⁱⁱ. Asimismo, el Estado se convirtió en productor de bienes y servicios (que no siempre constituyen bienes públicos o meritorios) e incluso, en algunos casos, ejerció el monopolio de estos procesos.

Tal vez por eso, en la discusión sobre el Estado se ha privilegiado la consideración de su tamaño sobre la de cuáles son sus funciones adecuadas. No sería exagerado afirmar que en el diseño de las reformas del Estado de los 90, prevalecieron posturas fundamentalistas de la privatización y la reingeniería de estructuras que buscaron “extirpar” órganos estatales y evitar su “metástasis”.

En conclusión, después de tantas versiones y perversiones, pensar al Estado y contemplar su reforma no puede ser una tarea meramente administrativa, requiere de una discusión teleológica. La discusión de fondo es para qué sirve el Estado y cuáles deben ser sus funciones. Luiz Bresser Pereira sintetiza una respuesta afirmando que a las tareas clásicas de garantizar la propiedad y los contratos, el Estado suma hoy dos nuevos desafíos: el de garantizar la ciudadanía (en especial los derechos sociales) y el de promover la competitividad de la economía nacional^{iv}.

Siguiendo estos desafíos es posible ensayar tres tipos ideales de modelos de reforma del Estado que buscaron de respuestas a esos desafíos. La primera de ellas es la del Estado Mínimo, que para ser consecuentes con sus defensores, debería ser escrito con e minúscula. La segunda es la del Estado Empresario y la tercera la del Estado Omnipresente. A ellos contrastamos ahora con el tipo de acciones de reforma que podría impulsar la GPR.

a) Estado Mínimo

El diagnóstico es que una hipertrofia del aparato estatal hizo que el ahorro público fuera negativo de modo que el Estado frenara el desarrollo, en lugar de impulsarlo. Por lo tanto, la prescripción fue clara: mercado en lugar de Estado. La única función fundamental del Estado sería la de garantizar la propiedad privada^v. Las reformas mercadistas recuperarían de forma automática el crecimiento. En consecuencia, era imprescindible privatizar, liberar, desregular, flexibilizar mercados de trabajo.

Pero el Estado Mínimo no resuelve la tensión creada por las crecientes necesidades y demandas sociales. Es decir, no reduce las inequidades creadas por el mercado, puesto que ni aspira a la redistribución del ingreso ni genera inclusión social de aquellos que quedan marginados del mercado. De hecho, la limitación fiscal asume *status* programático. Como demuestra Jorge Avelino, en la década de 1980 todos los países de América latina el gasto social perdió prioridad fiscal^{vi}. Esto corroe la viabilidad política de las reformas del Estado propuestas ya que concentra sus respuestas sobre solo una de las funciones centrales del Estado, la más tradicional de garantizar la propiedad privada.

b) Estado Empresario

Parte del diagnóstico de que hace falta incorporar en el Estado los incentivos para desarrollar modelos de gestión capaces de generar innovación y competencia similares a los que existen en

el mercado. Esto conlleva a una maximización de la autonomía de las organizaciones, pasando la mayor cantidad de organismos posibles a la administración indirecta bajo la forma de autarquías y empresas públicas y constituyendo cuasi mercados de prestaciones. La consigna fue garantizar flujos estables de financiamiento público y crear mercados de prestaciones aún para las protecciones sociales, a través de mecanismos de *vouchers* y subsidios a la demanda^{vii}.

La propuesta del Estado Empresario enfatiza la capacidad de promover la innovación desde el aparato gubernamental, e incorpora la preocupación por la calidad promoviendo servicios públicos orientados al “cliente”. Asume también el despliegue de protecciones sociales focalizadas en los más pobres y en la medida de lo posible promoviendo un *mix* público-privado para su provisión. La figura más utilizada para su organización y financiación ha sido la de los fondos de emergencia que eran por definición coyunturales y no se apoyaban en fuentes genuinas de recursos en la mayoría de los casos^{viii}.

Este modelo de reformas tampoco llega a resolver las tensiones creadas por las demandas y necesidades sociales crecientes. Por un lado, porque preserva el esquema de protección corporativo estamental con todas sus deficiencias sistémicas como la duplicación de funciones y estratificación de la calidad, creando en el mejor de los casos, una “ciudadanía de segunda”^{ix}. Por otro lado, porque con mucha frecuencia, las reformas se plantearon como experimentos institucionales e incluso poblacionales, proyectos con fecha de vencimiento, que desaparecen tan pronto como acaba el financiamiento externo que los impulsó, sin consolidar cambios institucionales ni mucho menos construir derechos ciudadanos. En tercer lugar, porque registró poca capacidad de adaptación a las diferentes realidades nacionales. En efecto, aunque los países y sus Estados se diferencian, las reformas propuestas tendían a uniformizarse.

Sin embargo, algunos de los componentes centrales de este modelo permanecen y se institucionalizan como la descentralización de los servicios y su orientación al cliente, el financiamiento de la demanda e incluso la focalización de las protecciones sociales.

c) Estado Omnipresente

En realidad no se trata de un modelo de reforma sino de contrarreforma, en la medida que promueve recuperar el viejo estatismo, revirtiendo los cambios generados por reformas anteriores. Esto involucra maximizar la reestatización de todos los espacios posibles. Es decir el Estado como proveedor de bienes públicos y también privados, con funcionarios estables.

Su principal déficit son todas las falencias que tradicionalmente fueron endilgadas al Estado, las dificultades para promover la

competencia y el crecimiento sostenido, así como la tendencia a favorecer intereses particulares o estamentales.

Hacia un nuevo modelo de Reformas del Estado

Como todo tipo ideal los modelos hasta aquí descriptos no se ajustan a ningún caso empírico. Constituyen estilizaciones cuyo aporte reside en facilitar la comprensión de la lógica subyacente. Tanto a nivel de los países como de los discursos en torno a ellos, lo que se registra es un conjunto de variaciones en género y grado de estos modelos que incluso llegan a convivir y superponerse.

En ese marco el discurso de la GPR solo pudo adquirir protagonismo cuando lo hizo también la preocupación por la construcción de ciudadanía. Esto es así en la medida que la GPR requiere explicitar prioridades de gobierno, traducirlas en metas operativas de cada organización, medirlas y comunicarlas^x. La GPR es una espada de Damocles que solo se hace viable ante un fuerte compromiso cívico. Bresser Pereyra destaca que la nueva generación de Reformas del Estado asume el imperativo de su publicación y accountability por medio de mecanismos de control social y que lo hagan rendir cuentas ante los ciudadanos^{xi}.

Por otro lado, también hizo falta que emergiera la categoría de “valor público” para aportar a la discusión de qué debe hacer el Estado. Ya que su contribución no puede restringirse al análisis de rentabilidad. En ese sentido fue importante el aporte de Mark Moore quien propone un modelo de estrategia para la gerencia gubernamental representado por un triángulo de tres vértices^{xii}: el valor público a ser creado, las fuentes de legitimidad y apoyo, y la capacidad operativa para entregar valor.

El primer vértice —denominado *valor*— dirige la atención gerencial a la propuesta de valor que guía la organización. Para que una organización tenga éxito en la generación de valor, los líderes de la misma tienen que tener una historia, o una relación acerca del valor o del propósito que se desea alcanzar. Ellos necesitan una razón para la existencia de la organización, una declaración acerca de la forma en que el mundo podría ser mejor a través del funcionamiento del organismo.

El segundo vértice —*legitimidad y apoyo*— orienta la atención gerencial a la pregunta: ¿dónde se originará el apoyo para la búsqueda del valor? No es suficiente que un líder juzgue que algunos propósitos son valiosos. Otros, que proveen los recursos financieros requeridos y otorgan la autorización, tienen que estar de acuerdo con aquel juicio. En el gobierno esos otros incluyen a los ciudadanos, a los representantes electos, a los grupos de interés y a los órganos de información, que han sido denominados “el entorno habilitador” de la organización.

El tercer vértice —denominado *capacidad operativa*— concentra la

atención sobre el asunto de si dispone de suficiente conocimiento técnico y capacidad para lograr los resultados deseados. A menudo esta capacidad se encuentra en su totalidad en la organización que el administrador dirige. Sin embargo, a veces se encuentra fuera de los límites de la organización, y la empresa tiene que encontrar los medios para contratar las capacidades más allá de las que posee para lograr los resultados deseados mediante la creación de asociaciones de diversas clases.

En conclusión, con algo de optimismo se podría postular que comienza a emerger un nuevo tipo ideal de reforma del Estado. Una generación de reformas centradas en la direccionalidad estratégica de las dependencias y organismos públicos desde los logros que deben alcanzar para cumplir con las expectativas y necesidades de la sociedad y la ciudadanía. Pero no se trata de un modelo único y uniforme, sino de un conjunto de premisas y herramientas que se pueden incorporar de forma flexible y progresiva. Pero que en todos los casos requieren:

1. Recuperar la planificación desde el Estado (en lugar de librar el destino de los servicios a los designios de una “mano invisible”).
2. Recuperar el protagonismo de la política pública: definiendo no solo las funciones del Estado sino también de las prioridades de gobierno en cada gestión o mandato.
3. Poner el eje en la creación de valor público fundamentalmente a través de la construcción de ciudadanía y aumento de la competitividad de la economía.
4. Incorporar herramientas de evaluación y monitoreo para medir el nivel de avance hacia los objetivos trazados.

2.2. Cambios en la gestión

La hipótesis de intervención que impulsa la GPR consiste en incrementar la eficacia y el impacto de las políticas de la organización a través de una mayor responsabilidad de los funcionarios por los resultados de su gestión. Pero esta afirmación se apoya sobre varios presupuestos.

En primer lugar, es ya un giro en el eje del pensamiento administrativo el sacar el centro de la eficiencia y recuperar la eficacia y el impacto. Es decir, la preocupación por si estamos utilizando bien los recursos disponibles (eficiencia) cede espacio para la cuestión de si estamos alcanzando los objetivos (eficacia) y si estamos generando resultados útiles a la sociedad (efectividad) que impacten sobre la calidad de vida de las personas. Mientras la preocupación se centraba en la eficiencia se privilegiaron enfoques que buscaron reducir costos y/o aumentar productos. Aunque esto no es necesariamente contradictorio con “alcanzar resultados”, es claro que tampoco es lo mismo. Es importante diferenciar productos de resultados. Como afirma Marcos Makón: “Los organismos públicos utilizan insumos financieros, humanos

y materiales, que tradicionalmente les son asignados a través del presupuesto, para la producción de bienes y servicios (productos) destinados a la consecución de objetivos de política pública (resultados)^{xiii}.

Las herramientas impulsadas por el enfoque eficientista privilegiaron el desarrollo de sistemas presupuestarios y de control que permitieran conocer los costos de las diferentes acciones, así como el rediseño de procesos para simplificarlos y la reingeniería de estructuras que, por lo general, buscaba eliminar posiciones prescindibles.

En segundo lugar, la definición de la GPR asume como presupuesto la posibilidad y conveniencia de construir una mayor responsabilidad de los agentes. Esto también constituye un giro en el pensamiento organizativo. Para analizarlo distingamos primero dos dimensiones de la aludida responsabilidad. Por un lado significa “compromiso”, y por otro “competencia”. Buscar el compromiso de los agentes con la organización es la esencia de todo el pensamiento posterior a los autores clásicos (Babbage, Taylor y Fayol). En sí no constituye una novedad y desde hace medio siglo viene siendo un postulado compartido por varios teóricos de las organizaciones^{xiv}. Pero fortalecer las competencias de los agentes involucra un componente de relativa novedad. En primer lugar, hizo falta que se consolidara la noción del empoderamiento (*empowerment*) como estrategia apropiada para aumentar la capacidad de las organizaciones de crear valor^{xv}.

En segundo lugar, se propagó lo que tal vez constituya la mayor novedad en gestión de Recursos Humanos, que es la gestión de competencias. Se trata de un enfoque que, centrado en la articulación entre los objetivos de la organización y los de sus agentes, busca identificar y mejorar las competencias de cada uno de los individuos involucrados en el quehacer de organización. El término “competencias” no se plantea en el sentido de competición sino de aptitud, se trata de aquellos conocimientos, habilidades o actitudes que son necesarios para desempeñar eficazmente las funciones asignadas a una persona en una organización. Son observables mediante conductas o resultados, y permiten conseguir los objetivos planteados para cada persona. Por lo tanto, las competencias son diferentes según las organizaciones y según los puestos. Incluso varían en el tiempo dependiendo de los objetivos que se quieren conseguir. A rigor de verdad no es algo nuevo, en el plano educativo se han trabajado desde 1960, y en la empresa, desde la psicología industrial, a partir de 1970. Lo que ha permitido todo este tiempo es su sistematización e incorporación en otros aspectos de la gestión de las personas, como la valoración de la contribución o la retribución variable.

Un tercer presupuesto es que la evaluación de la organización no solo es imprescindible sino que no se limitará a sus aspectos

tos tangibles. En este sentido, tal vez la mayor contribución proviene de Robert S. Kaplan y David P. Norton con el desarrollo del *Balanced Scorecard* (BSC). Este enfoque supera la evaluación estrictamente financiera y de rentabilidad, proponiendo desplegar tecnologías de evaluación de las organizaciones a través de unos pocos parámetros clave que representan su estrategia para la creación de valor a largo plazo^{xvi}. Pero lo más relevante del modelo de Norton y Kaplan es que rescata el lugar de la estrategia en la organización. No solo se aprovechan dimensiones clave en la formulación de modelos de gestión (como misión, visión y objetivos) sino que se intenta formalizar el vínculo entre ellos y las prioridades de sus agentes a través de cadenas de causa y efecto.

En conclusión, para avanzar hacia la GPR en la Administración Pública hizo falta que se reunieran muchas condiciones. Que las organizaciones estén predispuestas a discutir sus fines y a involucrar cada vez a más actores en esa discusión. Que se asuman compromisos de trabajo y desarrollo a partir de esos fines. Que se incorporen tecnologías para medir los niveles de avance hacia los objetivos definidos. Que se rescate la autonomía de las unidades organizativas y, en especial, que se fortalezcan las competencias de sus agentes. En todas las organizaciones, pero mucho más en las públicas estas condiciones involucran un rescate de la política en su dimensión instrumental.

En tanto modelo inspirador de reformas del Estado, el GPR involucra un giro paradigmático relevante. La calidad institucional es fundamental, pero lo es en la medida en que las instituciones son los efectores de políticas públicas adecuadas a los objetivos de gobierno. Aún cuando se aceptara que los organismos públicos podrían ser eficientes por sí mismos, utilizando mejor sus recursos y mejorando su orientación hacia los clientes, nunca podrían ser eficaces sino es a la luz de lineamientos de gobierno precisos.

Se abandona de forma definitiva la discusión de si hace falta más o menos Estado, para asumir de forma decidida que lo preciso es más y mejores políticas públicas. Las instituciones públicas deben ser eficientes y de calidad, pero la medida de ambas serán resultado de un desarrollo estratégico para determinar cómo están contribuyendo al logro de los grandes lineamientos de gobierno. Estos últimos, a su vez, pueden ser entendidos como los caminos definidos por las autoridades legítimamente instituidas para construir ciudadanía y fortalecer la competitividad de la economía.

3. ¿Cómo incorporar la GPR en la Administración Pública?

Para organizar una respuesta a esta pregunta se propone desagregarla en tres preguntas menores:

- | | |
|-------------------|---|
| a) ¿Qué? | – Definición: Concepto y significado de la GPR en la Administración Pública |
| b) ¿Quién? | – Actores involucrados |
| c) ¿Cómo? | – Herramientas y metodología para su implementación.
– Lógica de la GPR |

3.1 Definición

La idea básica es desarrollar en las organizaciones un nuevo modelo de gestión orientado hacia la instrumentación de políticas, objetivos, metas y resultados que privilegien la satisfacción de las necesidades y demandas de la ciudadanía y de la sociedad. Las organizaciones públicas deben pasar de una cultura de cumplimiento ritual de procedimientos y normas a una cultura orientada al cumplimiento de objetivos mensurables que constituyan un verdadero aporte a los lineamientos políticos del gobierno y a la misión de la organización.

Elo implica pasar de la organización burocrática (dirigida por presupuestos y normas) a una organización moderna (dirigida por misiones y metas) basada en un planeamiento eficiente, con una conducta estratégica sobre la base de estructuras flexibles a los cambios en las demandas y una programación y ejecución presupuestaria que pase de los presupuestos por partidas a presupuestos por programas, de un presupuesto orientado al gasto a otro que incentive el ahorro^{xvii}. En síntesis, un modelo de gestión de los organismos públicos centrado en fortalecer su capacidad de generar valor social.

3.2 Actores

Se consideran cuatro actores centrales en este proceso:

- Los ciudadanos:** La construcción de ciudadanía es el fundamento de todo el proceso. Toda acción de gobierno y hasta cada proceso administrativo debe estar dirigido a beneficiar directa o indirectamente a la ciudadanía. El accionar de la administración y de sus agentes tiene que orientarse fundamentalmente a ofrecer un servicio público de calidad, oportunidad y transparencia^{xviii}. La GPR, tal como la estamos enunciando, involucra un giro de la noción del ciudadano como cliente, al desarrollo de un modelo que se preocupa también con la transparencia incorporando una dimensión de transparencia que posiciona al ciudadano no solo como consumidor sino como involucrado con la *Res pública*.
- El gabinete central de la presidencia:** Es la instancia coordinadora responsable por conducir el proceso de incorporación de la GPR en los diferentes organismos. Se trata de la Oficina

de Planeamiento y Presupuesto, la Jefatura de Gabinete o la instancia superior instituida en cada Estado. Sus funciones principales son velar por la coherencia entre los planes para desarrollo de la GPR de cada organismo o jurisdicción y los lineamientos generales de la política de gobierno.

- c) La **jurisdicción o ministerio**: Que tiene la responsabilidad de conducir su plan de acción para implementación de la GPR. El ministro correspondiente o titular del organismo público asume la responsabilidad ante el Director de la Oficina de Presupuesto y Planificación o la Jefatura de Gabinete (según cual corresponda), por el cumplimiento de objetivos y metas preestablecidos, que debe desarrollar y alcanzar, en el marco de una flexibilidad de gestión prevista en la normativa, cuya herramienta es el acuerdo programa.
- d) Los **directores** o gerentes públicos y de las instancias intermedias de conducción que asumen la responsabilidad de impulsar cambios organizativos para alcanzar los objetivos y metas definidos, implementando y operando sistemas apropiados de información y evaluación.

Es necesario admitir que un quinto actor que detenta poder para facilitar u obstaculizar la implementación de la GPR son los sindicatos. La negociación y articulación con ellos resulta un elemento imprescindible para garantizar la viabilidad de la GPR así como la de cualquier reforma.

3.3 Herramientas

La GPR introduce la lógica de “lo que se mide se hace”^{xix}. Por estos motivos, en términos generales, las herramientas y métodos propios de la evaluación de políticas públicas (que por motivos de espacio no son aquí reseñadas) se constituyen en sus principales fuentes. Es decir, sin evaluación no hay GPR. Lo único que aporta la GPR es un marco instrumental para garantizar coherencia de la evaluación con los objetivos de la política de gobierno, por un lado, y la misión de la organización por el otro. Además, entendida como proceso, la GPR no se limita a identificar y medir indicadores sino que busca modificar prácticas cotidianas en las organizaciones para maximizar los resultados.

Por eso en el sector público, la GPR requiere de herramientas propias adicionales que pueden adquirir diferentes denominaciones y alcanzar mayor o menor desarrollo, pero genéricamente se pueden enunciar como cinco grandes requisitos instrumentales:

- a) **Lineamientos generales de la política de gobierno**: Que deben superar el status de enunciativas para llegar al menos a políticas sustantivas y de lo posible operativas, definiendo los objetivos del gobierno para cada sector.

- b) **Plan de acción para la implementación de la GPR en cada ministerio**. El proceso para incorporar la GPR involucra el desarrollo de planes estratégicos, de medir su *performance* y mantener un sistema de información que los muestre. Ello en general conectado con su presupuesto; e inclusive como base del presupuesto solicitado para su discusión parlamentaria, en los casos avanzados. El plan estratégico involucra una revisión de la misión de la jurisdicción y de sus objetivos, en relación con el ámbito externo y con las capacidades internas de esta unidad, y ello proyectado al futuro por varios años.

- c) **Acuerdo programa**: Es un documento en el cual se formaliza el proceso que incorporará de forma progresiva la GPR en el ministerio, organismo o jurisdicción correspondiente. Es firmado por el Ministro y la autoridad coordinadora desde el gabinete central de la presidencia (Director de la Oficina de Presupuesto y Planificación o Jefe de Gabinete de Ministros). En él se acuerdan los pasos y metodología que culminarán en la definición de resultados del ministerio u organismo acordes con los Lineamientos Generales de Política de Gobierno. Es posible desagregar este acuerdo programa en dos momentos:

- I. **Acuerdo marco** en el cual se define el compromiso con una determinada metodología de trabajo y se establecen los recursos para ello.
- II. **Programación operativa** a través de herramientas que vinculan los resultados esperados con las acciones del organismo, tales como el Marco lógico.

- d) **Compromiso de resultados de gestión**: Es un instrumento de gestión que interpreta y traduce para cada unidad organizativa del ministerio u organismo (Dirección o gerencia) el Plan de Acción y el Acuerdo Programa. Asume un conjunto de metas o resultados operativos concretos y, fundamentalmente, define sistemas de información y herramientas de evaluación apropiadas para ello. En Chile se los llamó PMG (Programas de Mejoramiento de la gestión)

- e) **Carta compromiso con el ciudadano**: A través del cual el ministerio u organismo público asume un compromiso con la transparencia, la receptividad y la calidad de sus acciones. Apunta y contribuye de una manera práctica y sintética a desarrollar los medios que dispone la Administración Pública para aumentar su receptividad y mejorar la relación con los ciudadanos, especialmente en lo vinculado al modo en que el organismo ejecuta las políticas públicas y realiza la prestación de los servicios a la ciudadanía^{xx}. Figura entre las herramientas más relevante para la calidad del servicio público^{xxi}.

3.4 Lógica de la GPR

Se puede esquematizar a la implementación de GPR en la Administración Pública como dos triángulos equiláteros que se inte-

gran formando un cuadrado (figura 1). Cada vértice está conformado por uno de los actores centrales del proceso y cada lado representa una relación o vínculo entre ellos.

Al interior de los triángulos se ubican las herramientas propias de la GPR. El triángulo superior representa la Carta Compromiso con el Ciudadano que involucra tanto al ministerio en cuestión como a la instancia coordinadora del gabinete (Oficina de Presupuesto y Planificación o Jefatura de Gabinete). En el triángulo inferior se representan el Acuerdo Programa que involucra al ministerio y al gabinete. Por otro lado, entre cada dirección particular y el ministerio se suma un Compromiso de Gestión que tiene al Plan de acción como referente y que se articula con los Lineamientos Generales de Política.

A su vez, se pueden identificar seis procesos de transformación que la GPR va generando a medida que se concreta (figura 2). Así, en primer lugar, la construcción de la carta compromiso involucra la incorporación progresiva de transparencia en la administración y las políticas públicas. En segundo lugar, en la medida que esto es asumido por los ciudadanos se puede considerar que también se concreta en el aumento de la gobernanza. Pero en la base del triángulo superior hay otra construcción necesaria para lograr que las dos anteriores se concreten. Se trata de una creciente transferencia de autonomía de gestión a favor del ministerio u organismo público que se compromete con el logro de

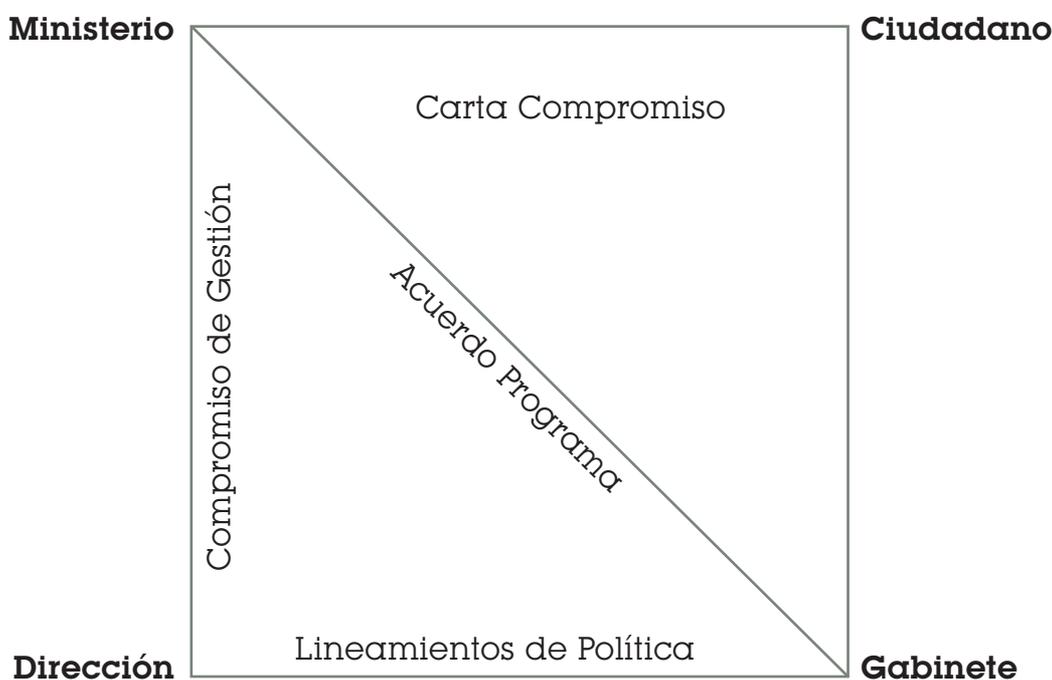
los resultados acordados y que también se pueden beneficiar por aumentos en la eficiencia en el cumplimiento de ciertos resultados. El modelo burocrático tradicional no premia la eficiencia productiva en la medida que las oficinas de hacienda confiscan los recursos no ejecutados por los organismos.

En el triángulo inferior se identifican otras tres construcciones que surgen en del proceso de implementación de la GPR en la Administración Pública. Así una cuarta construcción se plantea, desde las autoridades centrales del ministerio hacia sus direcciones se plantea una construcción estratégica clave que se concreta en el involucramiento de los agentes, tanto en las políticas públicas como en la misión de la organización. Un presupuesto de la GPR es que misión y visión son necesarias pero no suficientes para alcanzar los objetivos. Necesitan ser traducidas en prioridades cotidianas de los agentes.

Una quinta construcción, que es condición sine qua non es la transferencia de tecnología de evaluación desde el gabinete central al ministerio o entidad que incorpora la GPR. Esta puede ser integrada por diferentes abordajes o desarrollos, desde un cuadro de mando integral y/o un monitor de unidades, hasta un marco lógico para programar sus acciones y recursos en función de los resultados comprometidos en el Acuerdo Programa.

Por último, el enfoque de la GPR tiene como presupuesto el conferir autonomía a las gerencias (en nuestro caso Direccio-

Figura 1
Lógica de la GPR en la
Administración Pública



nes u organismos), pero también precisa incorporar incentivos para sincronizar los objetivos de política con los objetivos y prácticas de los agentes. Este es un requisito para avanzar en el desarrollo de un modelo de gestión por competencias. Incorporar incentivos puede involucrar un amplio espectro de medidas que van desde presupuestos por resultados para cada unidad organizativa hasta la incorporación de diferentes modalidades de compensación al personal involucrado en la implementación de la GPR, incluyendo la capacitación. Pero cabe agregar que hay un incentivo implícito en la medida que los agentes consiguen visualizar cómo sus tareas aportan a concretar políticas públicas^{xxii}.

4. Conclusiones

En su evolución, la GPR ha conseguido superar los límites de la evaluación meramente económica financiera para incorporar la medición del logro de objetivos estratégicos que muchas veces involucran elementos intangibles. El principal aporte que esto hace a las organizaciones privadas es el vertebrar en una estrategia la misión de la organización con sus prioridades de gestión (que en general se expresan en la visión).

Sin embargo, en la Administración Pública la GPR es más que eso ya que asume un compromiso adicional. La estrategia debe cumplir con un doble compromiso, no solo articular las acciones

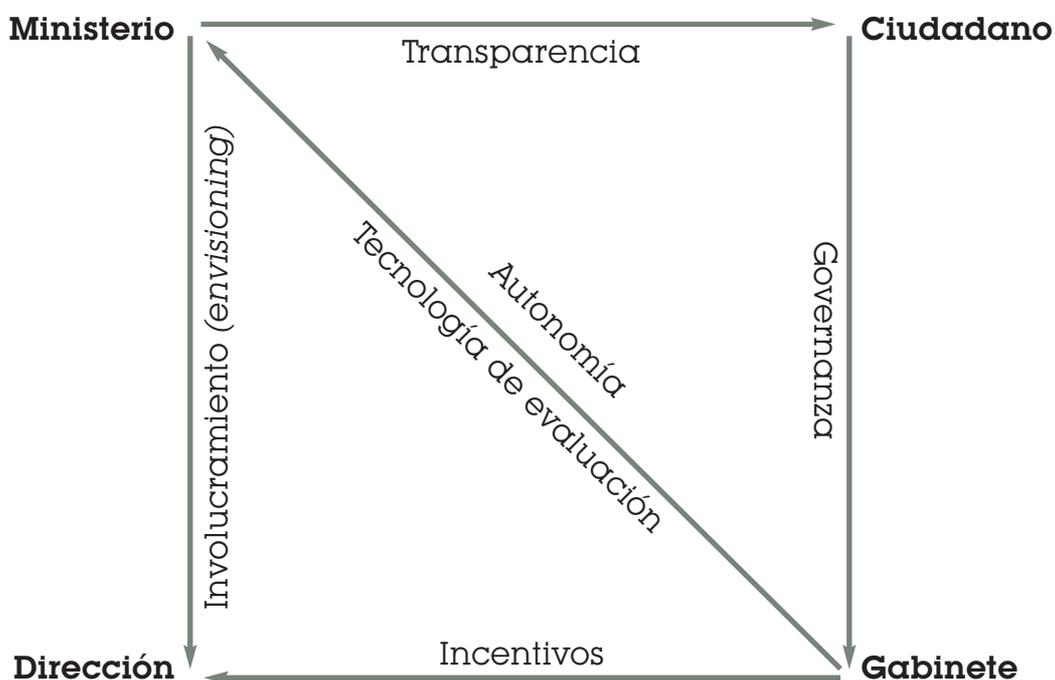
y prioridades cotidianas con la misión de la organización sino también con los lineamientos de gobierno.

Es que la GPR representa un compromiso programático. No activa reformas administrativas que tienen identidad por sí mismas sino cambios organizativos que se derivan de políticas de gobierno. La piedra angular del desarrollo de la GPR en la Administración Pública la constituyen los Lineamientos Generales de Política. Solo se puede involucrar a la Administración Central cuando existen lineamientos generales de gobierno.

Además, en la Administración Pública la implementación de la GPR involucra cuidados particulares que tienen que ver con ciertas rigideces a las cuales el sector privado está menos expuesto. Por ese motivo, se han desarrollado diversas herramientas que facilitan y viabilizan su implementación como la carta compromiso, los acuerdos programa y los compromisos de gestión. Estos desarrollos no son necesarios en organizaciones privadas donde aunque hace falta una construcción participativa, no se requiere formalizar cada instancia de compromiso de la misma manera que en el Estado

El desarrollo de la GPR en la Administración Pública viene evolucionando en los últimos años. Un primer paso lo constituyó la incorporación de presupuestos por programas. Otro avance lo constituyó la orientación de los servicios públicos al cliente. Pero hay un giro paradigmático o al menos una integración del enfoque en

Figura 2
Construcciones que surgen en la implementación de la GPR en la Administración Pública



la medida que se recupera el papel central de la política pública y se asume al ciudadano (más que al cliente) como centro. Incluso, los avances de Norton y Kaplan tampoco resultan suficientes. Estos autores contemplan al sector público en sus desarrollos pero continúan con la inercia del enfoque del Estado empresario. En los casos por ellos analizados se incluyen empresas públicas pero no a la administración central integrada por ministerios. Las construcciones que impulsa la GPR pueden seguir diferente orden y avanzar o no en forma simultánea. Así, por ejemplo, en

un lugar se puede optar por incorporar la medición del desempeño e incentivos a los agentes antes o en forma simultánea a la evaluación de resultados de las unidades organizativas. Por otro lado, es posible avanzar primero a en el acuerdo programa y solo una vez avanzado este desagregarlo en compromisos de gestión con las Direcciones. Sin embargo, esto involucra riesgos de crear cuellos de botella a nivel de la autoridad ministerial quien resultaría comprometida con el nivel central sin contar con herramientas sólidas para el logro de los resultados acordados.

Referencias

- ⁱ Hintze, Jorge. "Responsabilización: instrumentos de rendición de cuentas y evaluación de gestión del valor público". *VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Panamá, 28 al 31 de octubre de 2003. Página 2.
- ⁱⁱ Hobbes publicó su *Leviatán* en 1651, mientras que Smith publicó su *Teoría de los sentimientos morales* (donde se enuncia la mano invisible) en 1759 y *La riqueza de las naciones*, en 1776.
- ⁱⁱⁱ Bresser Pereira, Luiz Carlos. "A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Trabajo presentado en la 2° Reunión del Círculo de Montevideo. Barcelona 25 al 26 de abril de 1997. Página 14.
- ^{iv} *Op cit.* Página 1.
- ^v Ver: Sorman, Guy. *El estado mínimo*. Buenos Aires. Editorial Atlántida. 1985.
- ^{vi} Con la única excepción de Colombia donde se mantuvo inalterado. Ver Avelino, Jorge. "Democratización y gato social en América latina 1980s-1990s" en Andrés Pérez Baltodano (ed.). *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas. Nueva sociedad, pp97-122. 1997. *Apud*. Filgueira, et al. *Op cit.* 2005. Página 222.
- ^{vii} Ver. Osborne, P & Gabler. P. *La reinención del gobierno*. Buenos Aires. Paidós. 1995.
- ^{viii} Filgueira, Fernando; Papadópulos, Jorge y Tobar, Federico. "Los ejes cartesianos de la política social regional: fallas originales y desmantelamiento perverso en América Latina" *Prisma* 21. 2005. Página 223.
- ^{ix} Ver: Katszman, Ruben. "Riesgo y bienestar: reflexiones en torno a las metas del milenio". *Prisma* 21 (213-218). 2005.
- ^x Ver: Richards, Sue. "El paradigma del cliente en la Administración Pública". *Gestión y análisis de políticas públicas*. Número 11-12. INAP. Madrid. 1994.
- ^{xi} *Op.Cit.*
- ^{xii} Moore, Mark. *Gerencia estratégica y creación de valor en el sector público*. Buenos Aires. Paidós. 1998.
- ^{xiii} Makón, Marcos. "El modelo de Gestión por resultados por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional. *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Santo Domingo. 24 al 27 de octubre de 2000. Página 3.
- ^{xiv} No solo en los primeros trabajos de Drucker, sino en todo ese amplio conjunto de autores que van desde Alfred Chandler, Charles Handy, Henry Mintzberg, Herbert Simon, James March, Michel Croazier, Chrys Argyris, Gareth Morgan, Peter Senge y Carl Albrecht.
- ^{xv} Son muchos los autores que desarrollan esta hipótesis, pero es recomendable el abordaje de Keneth Blanchard. Ver: Blanchard, K ; Carlos, J. Randolph, A. *Empowerment*. Bogotá. Grupo editorial Norma. 1997
- ^{xvi} Kaplan, Robert S. & Norton, David P. *Mapas estratégicos. Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*. Barcelona. Gestión 2000. 2004. Página 31.
- ^{xvii} Secretaría para la Modernización del Estado. *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: Guía para su implementación*. Buenos Aires. Eudeba. 2001. Página 10.
- ^{xviii} Secretaría para la Modernización del Estado. *Op Cit.* Página 9
- ^{xix} La frase, que ya es una consigna común en la GPR, pertenece a Osborne, P & Gabler. P. *Op. Cit.*
- ^{xx} Ver. Secretaría para la Modernización del Estado. *Op Cit.* Página 14
- ^{xxi} López Camps, Jordi & Gadea Carrera, Albert. *Servir al Ciudadano*. Barcelona. Gestión 2000. 1995.
- ^{xxii} Se trata de un incentivo relevante si se parte de la pirámide de motivación de Abraham Maslow.