

# **Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública**

Nº 40 – OCTUBRE 2005



**Asociación Argentina de  
Presupuesto y  
Administración  
Financiera Pública**

Registro de Propiedad  
Intelectual en trámite

**Octubre 2005**

**Presidente**

Marcos Pedro Makón

**Vicepresidente**

Ricardo Pedro Dealecsandris

**Secretario**

Eduardo Alfredo Delle Ville

**Tesorero**

Néstor Luis Fuks

**Vocales Titulares**

Luis Guillermo Babino

Roberto Alfredo Martirene

Oscar Cullotta

María Lidia Parma

**Vocales Suplentes**

César Sergio Duro

Joaquín Alperovich

Graciela La Ruffa

**Revisores de Cuentas**

José Luis González González

Enrique Días Arboleya

**COMISIONES**

**Investigaciones**

Fernando Martín

**Publicaciones**

Guillermo Schweinheim

**Capacitación**

Juan Carlos Viegas

**Relaciones Institucionales**

César Sergio Duro

*Los artículos y comentarios  
firmados reflejan  
exclusivamente la opinión de  
sus autores.*

## SUMARIO

<i>Editorial</i> .....	X
<b>“¿Hacia dónde va la acción pública orientada a los resultados en América Latina?: La transición de un presupuesto por resultados a una gestión por desempeño”</b>	
<i>Juan Cristóbal Bonnefoy</i> .....	X
<b>“Organismos de Control Externo. Condiciones para las Auditorías de Gestión. Un Analisis Comparado entre E.E.U.U. y Argentina”</b>	
<i>Emilia R. Lerner</i> .....	X
<b>“Administración Orientada a Resultados: El Caso del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en Argentina”</b>	
<i>Eduardo Halliburton y María Inés Alfaro</i> .....	X
<b>“Gestión por Objetivos: Herramienta del Planeamiento Estratégico”</b>	
<i>Armando de Angelis</i> .....	X
<b>Resúmenes</b>	
<b>BID, “Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo del BID”, Nueva York, setiembre 2004.</b>	
.....	X
<b>Normas para la presentación de artículos en la revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública</b> .....	X

---

La edición de esta Revista ha estado ha sido realizada por la Comisión de Publicaciones de la entidad, a cargo de **Guillermo Schweinheim** y la coordinación del Secretario Ejecutivo de ASAP, **José M. Gonzalez Eiras**.

---

Presentamos esta edición especial de la revista institucional de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), dedicada a los seminarios realizados en los años 2006 y 2007.

Los días 19 al 23 de Noviembre de 2006, se realizó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el **XX Seminario Nacional de Presupuesto Público**, organizado por la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) en forma conjunta con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En este evento se trataron los siguientes temas:

- *La inversión pública en el país: Datos, resultados y principales desafíos.*
- *Problemas técnicos-administrativos en la gestión de los proyectos de inversión pública. Recomendaciones. Soluciones.*
- *El Financiamiento de la Educación.*
- *Hacia una gestión pública basada en resultados: implicancias para los sistemas de planificación estratégica, de administración financiera, de administración de personal y de compras y contrataciones.*

Del 26 al 29 de Junio de 2007, se realizó en la Ciudad de Mendoza, el **XXI Seminario Nacional de Presupuesto Público**, organizado por nuestra entidad en forma conjunta con el Gobierno de la provincia de Mendoza.

Los principales temas tratados en este seminario fueron:

- *La gestión por resultados en la Administración Pública.*
- *Administración Pública de la salud.*
- *Situación presupuestaria y financiera de las provincias.*

Queremos expresar nuestro reconocimiento a quienes han contribuido al desarrollo de ambos seminarios, a las autoridades del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Mendoza.

Esta revista reúne las excelentes presentaciones de los distintos expositores que participaron de los seminarios anteriormente mencionados.

**ROBERTO MARTIRENE**

Presidente  
Buenos Aires,  
Agosto de 2008

# **¿Hacia dónde va la acción pública orientada a los resultados en América Latina?: La transición de un presupuesto por resultados a una gestión por desempeño<sup>1</sup>**

**Juan Cristóbal Bonnefoy<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Este artículo se presentó como ponencia en el Seminario Internacional sobre Políticas Públicas y Descentralización, Bogotá, abril 2005.

<sup>2</sup> Investigador del Área de Gestión Pública y Regulación, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Naciones Unidas. [JuanCristobal.Bonnefoy@cepal.org](mailto:JuanCristobal.Bonnefoy@cepal.org)

## Introducción

La evaluación del desempeño de la gestión pública está en el centro de las preocupaciones de los tomadores de decisiones de las instituciones gubernamentales, a todos los niveles de la gestión nacional, regional y local. La exigencia por optimizar los niveles de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, generar y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas hacia los ciudadanos y los grupos de interés que rodean la acción pública son los fundamentos básicos que han tenido los gobiernos para impulsar el desarrollo de herramientas de evaluación de la gestión en las instituciones públicas.

Las recomendaciones de políticas económicas del Consenso de Washington marcaron la agenda de reformas en América Latina durante la década de los noventa. Estas fórmulas ponían el acento en los cambios institucionales que se relacionan con la disciplina fiscal, la reforma fiscal e impositiva, la reorientación del gasto público hacia la salud y la educación, las privatizaciones de empresas públicas y la desregulación de los mercados. Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que la mayoría de las iniciativas implementadas durante los noventa se centraron en el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y la reestructuración de incentivos de mercado y precios relativos. Las reformas desplegadas no afectaron sustancialmente la institucionalidad estatal, con la excepción de aquellas que afectaron a las empresas públicas, ya sea por la vía de las privatizaciones o por la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia en las empresas que continuaron en el ámbito estatal (Haggard, 1995).

El proceso de reformas logró reducir el déficit fiscal promedio de la región de un 2.2% del PIB en 1990 a un 1.1% en 1997<sup>3</sup>, pero subsistieron en la mayoría de los países latinoamericanos altos niveles de pobreza y de desigualdad social. En este contexto, en 1998 la CEPAL propuso, a través del Pacto Fiscal, un redireccionamiento de las reformas del Estado enfatizando el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad. También otras instituciones, como el Banco Mundial, comenzaron a revalorar el rol de las instituciones estatales en el desarrollo y a relativizar la importancia de las "fallas de mercado" en comparación a las "fallas institucionales".

En el ámbito político estas propuestas se formalizan durante la Cumbre de las Américas de 1998, por medio del denominado Consenso de Santiago (o neo-Consenso de Washington). Este conjunto de proposiciones plantea que las debilidades institucionales constituyen un cuello de botella para transformaciones económicas más profundas, reafirmando que la calidad del gasto público es tan importante como el balance fiscal. De este modo, la preocupación por el funcionamiento del aparato estatal ha vuelto a estar en el centro del debate.

La reforma del Estado en América Latina durante la última década, ha sido enfrentada por los diferentes gobiernos a través de una serie de procesos de modernización administrativa del aparato estatal. Se ha dado especial énfasis a la necesidad transitar desde un modelo de gestión burocrático-tradicional caracterizado por un énfasis en los insumos del proceso y en el control externo, hacia un modelo de gestión pública orientada a los resultados. Este modelo releva la preocupación por la identificación clara de objetivos a lograr con el uso de los recursos, así como el establecimiento de metas e indicadores de desempeño que puedan medir el cumplimiento de dichas metas.

En el marco de estas reformas de segunda generación surge un conjunto de iniciativas y programas gubernamentales dirigidos a desarrollar mecanismos de evaluación de la gestión. Sin embargo, la amplia batería de herramientas desarrollados por los distintos países mantiene la duda respecto de cómo se interrelacionan estas iniciativas con el proceso presupuestario. Es decir, cómo se genera un mecanismo de incentivos explícitos para que los gerentes públicos y los órganos centrales presupuestarios le otorguen trascendencia a la información de resultados, y

---

<sup>3</sup> Promedio simple para 19 países del saldo del Gobierno Central. ILPES, Base de Datos de Estadísticas de las Finanzas Públicas, <http://www.cepal.cl/ilpes/>.

a su vez cómo se logra que esa relevancia tenga una expresión concreta a la hora de tomar decisiones presupuestarias.

Un esquema analítico para evaluar si las herramientas de evaluación de la gestión efectivamente establecen vínculos con el proceso de decisiones presupuestarias es utilizar la clasificación de objetivos del presupuesto que proponen Schick y Anthony<sup>4</sup>. Los objetivos de la gestión presupuestaria pueden clasificarse en forma analítica en torno al tipo de preguntas que se formulan respecto de ella. La pregunta del cuánto (gasta, recauda y se endeuda el sector público) no se puede desvincular de la pregunta de en qué se gasta (donde lo relevante es que las asignaciones presupuestarias reflejen adecuadamente las áreas estratégicas o prioritarias del gobierno), ni tampoco se puede desligar del problema del cómo se gasta (la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos). Las innovaciones que intentan dar respuesta a estas tres preguntas están interrelacionadas entre sí. En el Cuadro 1 se presenta un breve mapa del tipo de innovaciones presupuestarias que se han desarrollado en los últimos años en algunos países de América Latina y el Caribe, agrupadas según el objetivo de la gestión presupuestaria que se persigue. Esta reseña no es exhaustiva y tiene por objeto visualizar las interacciones que se producen cuando se intenta dar respuestas al cuánto, qué y cómo presupuestar.

**Cuadro 1**  
**INNOVACIONES PRESUPUESTARIAS INSTRUMENTADAS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

Objetivos Estratégicos	Objetivos Básicos de Gestión Presupuestaria	Niveles de Administración Presupuestaria	Innovaciones Presupuestarias
Objetivos macroeconómicos	Preservar la solvencia del sector público Estabilizar la demanda agregada	Control global del gasto público (papel dominante de los ministerios de hacienda)	1. Reglas macro-fiscales 2. Fondos de estabilización y programación plurianual de gastos 3. Contabilidad y presupuesto sobre base devengada 4. Estimación y presupuestación de los pasivos contingentes
Objetivos de políticas	Eficiencia distributiva: asignar recursos de acuerdo con las prioridades gubernamentales	Áreas estratégicas (mecanismos de coordinación intersectorial e interministerial) y definición de prioridades de programas y actividades	5. Planificación estratégica 6. Evaluación de programas 7. Medición de resultados 8. Redistribución del presupuesto 9. Gobierno electrónico y presupuestos participativos
Desempeño operacional	Promover la eficiencia técnica en la entrega de servicios	Entrega de bienes y servicios gubernamentales (programas, proyectos, direcciones)	10. Discrecionalidad gerencial 11. Convenios de gestión 12. Creación de agencias autónomas 13. Mecanismos de mercado de provisión de servicios

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Allen y Tommasi (2001) y Schick (2002a).

Acompañando los tres objetivos clásicos de la gestión presupuestaria, en los últimos años ha comenzado a surgir un cuarto objetivo: el control y la participación ciudadana. Por cierto, la aprobación del presupuesto involucró desde sus orígenes algún grado de participación en la toma de decisiones y en el control posterior del gasto<sup>5</sup>. El término anglosajón de *accountability*, o su acepción en español de “responsabilidad”, asocia el buen uso de los recursos públicos

<sup>4</sup> La clasificación de los objetivos básicos de la gestión presupuestaria tiene una larga evolución conceptual a partir del análisis de las funciones de la presupuestación elaborados por Allen Schick (1966) en base al marco analítico propuesto por Robert Anthony (1965). Para efectos analíticos, las reformas de carácter presupuestario se han clasificado según los objetivos básicos de la gestión presupuestaria que se persiguen: i) preservar la solvencia de mediano plazo del sector público; ii) asignar recursos de acuerdo con las prioridades gubernamentales; y iii) promover la entrega eficiente de bienes y servicios públicos. Esta clasificación es análoga a la estructura de proceso presupuestario de tres niveles que desarrolló en 1998 el Banco Mundial, la cual identifica como funciones esenciales de la presupuestación la disciplina fiscal agregada, la definición de prioridades estratégicas y la eficiencia y efectividad de los programas.

<sup>5</sup> Si bien el informe anual del presupuesto se introdujo en el Parlamento inglés sólo a partir de 1750, desde el año 1275 el rey comenzó a convocar a los representantes de los pueblos y condados para exponer sus necesidades de financiamiento e imponer nuevos impuestos. En 1376, durante el período del *Good Parliament* se definían condiciones a los impuestos, asignándolos a determinadas partidas de gasto. De igual modo, en la década de 1380 los reyes permitían ocasionalmente un escrutinio de las cuentas reales.

con la participación directa de la ciudadanía en la evaluación de los niveles de calidad de la provisión de bienes y servicios públicos<sup>6</sup>.

En este contexto se asume que los propios ciudadanos interesados pueden evaluar la calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos, por lo que en algunos programas se incorpora la evaluación de resultados por parte de los destinatarios o actores interesados (*stakeholders*)<sup>7</sup>. Asimismo, la participación indirecta se ha incentivado a través de un conjunto de Organismos No Gubernamentales (ONG) y redes sociales que adquieren un peso cada vez más relevante en el control del accionar público y en la toma de decisiones acerca de una variedad de temas públicos.<sup>8</sup> En este ámbito es importante resaltar, por una parte, la importancia de las experiencias de desarrollo del gobierno electrónico, que han modernizado los procesos burocráticos y han permitido un acercamiento a la ciudadanía, y por otra, los esfuerzos de las autoridades por crear instancias de participación en la formulación de los planes de desarrollo y de los presupuestos, tanto a nivel nacional como local.

En los países de la OCDE se ha procurado mejorar la eficiencia de la asignación, a través de la evaluación de los programas y de las mediciones de resultados y de impacto. Durante las últimas décadas estos gobiernos han dado un menor peso relativo a la reestructuración del presupuesto según líneas de programa. Hay consenso actualmente en que el hecho de cambiar las clasificaciones presupuestarias no afecta de por sí los montos asignados. La diferencia reside en la manera en que se rinde cuenta de los gastos y menos en la clasificación de las actividades a las cuales los fondos son asignados. Por otra parte, generalmente se admite que las clasificaciones estrictas de programas que ignoran las fronteras organizacionales, complican la tarea de hacer responsables a los directivos públicos por los resultados (Kristensen et al., 2002).

Como ya se señaló, existe una fuerte interrelación entre la función presupuestaria que se relaciona con la distribución sectorial y territorial de recursos y la que se vincula con la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios y bienes públicos. La gestión por resultados vincula dinámicamente ambas funciones y los avances en una ejercen retroalimentación sobre los progresos en la otra.

Uno de los principales problemas del presupuesto es saber cuanto cada ministerio o “área estratégica” debe percibir. Esta pregunta tiene dos dimensiones: las prioridades del gobierno y la eficiencia de los gastos públicos. El primer criterio impone al gobierno asignar los recursos en conformidad con sus objetivos, formulando políticas y decidiendo los niveles de gasto requeridos para cada repartición pública. El segundo criterio obliga al gobierno a asignar el dinero de manera de optimizar la eficiencia al interior de programas y sectores, seleccionando los programas y actividades que sean más costo-efectivos para abordar las prioridades de políticas.

Algunos gobiernos de América Latina y el Caribe han puesto énfasis en la mejora de la eficiencia distributiva del presupuesto desarrollando sistemas de evaluación de programas y medición de resultados. No obstante estos avances, persiste en la región una tendencia a centrarse en reformas de carácter contable, con la esperanza que al presupuestar por líneas de programa y/o por productos se introduzca mayor eficiencia en la asignación de recursos a programas prioritarios o hacia actividades más costo-eficientes. Las reformas de carácter contable son útiles para reflejar el costo directo e indirecto de los programas y productos y para

---

<sup>6</sup> Por ejemplo en Brasil la *Secretaria de Gestão* realizó a partir del año 1999 la primera investigación nacional respecto de los niveles de satisfacción de los usuarios en cuanto a calidad del servicio, calidad y rapidez de la atención, acceso a los servicios y adecuación de las instalaciones físicas de los servicios públicos de Educación, Salud y Previsión Social. Sus resultados han sido utilizados como insumos para el mejoramiento de la gestión a partir del 2000 (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000).

<sup>7</sup> El término *stakeholder* da cuenta de un amplio grupo de personas naturales y jurídicas que son afectadas por las decisiones y acciones públicas. El derecho administrativo moderno reconoce a éstos como los titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, quiénes pudieren resultar afectados en sus derechos y a los grupos intermedios que la ley reconozca ser titulares de intereses colectivos.

<sup>8</sup> En el ámbito presupuestario, el *International Budget Project* del *Center on Budget and Policy Priorities* asesora a ONGs de 30 países en sus esfuerzos para analizar la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales en las políticas presupuestarias, así como para mejorar la institucionalidad presupuestaria. También ha publicado recientemente un índice de transparencia presupuestaria para algunos países de América Latina, de amplia repercusión pública.

brindar información acerca de las prioridades efectivas del gasto público, pero por sí mismas no facilitan la redistribución de los recursos.

No obstante, persiste la rigidez en el proceso presupuestario ya que las reasignaciones están severamente limitadas por restricciones de carácter constitucional que garantizan acceso a determinados bienes o servicios. En muchos países de la región la fijación de “asignaciones piso” o “cuotas presupuestarias” para determinadas finalidades u organismos, expresados en porcentajes mínimos del PIB o del gasto fiscal, constituyen una barrera para una reasignación sectorial de recursos que refleje las prioridades cambiantes en el tiempo de los gobiernos.<sup>9</sup> Una de los sectores donde más se ha recurrido a las asignaciones constitucionales es el gasto público en educación y particularmente en la educación superior.

En las secciones siguientes se presentan algunas innovaciones en materia de gestión por resultados implementadas por gobiernos de la región que van más allá de las reformas contables. Estas innovaciones abarcan el uso de distintos instrumentos tales como los indicadores de desempeño, planificación estratégica, evaluación y control de gestión, compromisos de resultados y el avance de las agencias autónomas como mecanismo para dotar de mayor capacidad de gestión a los gerentes públicos.

## **1. La medición de resultados: problemas empíricos**

El primer paso adoptado por los gobiernos para evaluar la asignación de recursos entre usos alternativos es la definición y medición sistemática de los productos de las agencias gubernamentales. La distinción entre productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*) tiene una larga trayectoria de discusión entre académicos y funcionarios públicos. En esencia, los productos están relacionados con los bienes y servicios generados directamente por un organismo público, en tanto que los resultados se relacionan con los objetivos finales de la política gubernamental. A modo de ejemplo, en un programa de erradicación del trabajo infantil el producto es la entrega de becas escolares a estudiantes que viven en condiciones de riesgo de trabajo infantil, en tanto que el resultado se puede expresar mediante la disminución del trabajo infantil o de la deserción escolar.

Los indicadores de resultados generalmente miden el impacto de las políticas sobre el contexto social, por lo que son de difícil aplicación en las decisiones presupuestarias. La principal limitante estriba en el hecho de que los resultados de un determinado programa escapan habitualmente al control directo del ministerio que ejecuta el programa y resultan de una convergencia de factores exógenos y no simplemente de la intervención del gobierno en la política sectorial respectiva. Generalmente al utilizar estos indicadores resulta difícil identificar una relación de causalidad entre los cambios que se producen a nivel de las políticas y la situación social.

Si bien todos los países coinciden en la comparación de resultados, cada uno tiene un esquema distinto. En el Reino Unido se define un pequeño número de metas de gestión para cada agencia y luego éstos son publicados anualmente en un documento único de todo el gobierno que compara los objetivos y resultados del año y fija nuevos objetivos para el año siguiente. La ventaja de las metas es que están muy acotadas, pero su desventaja es que pueden excluir elementos importantes del desempeño. En el caso de Estados Unidos cada ministerio o agencia debe producir un plan anual de desempeño, en el cual se analiza qué se espera cumplir en el año siguiente y un informe de desempeño que evalúa aquello que efectivamente se cumplió (Ruffner, 2003).

---

<sup>9</sup> Este es el caso de las asignaciones constitucionales relativas a la educación. En Ecuador la Constitución asigna a la educación por lo menos el 30% de los ingresos corrientes; en Paraguay se dispone que los recursos asignados a educación no sean inferiores al 20% del presupuesto total; en Costa Rica se establece un financiamiento mínimo de un 6% del PIB; en Honduras la asignación a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras no puede ser menor al 6% del presupuesto, y en Guatemala a la Universidad San Carlos le corresponde un 5% (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001). Algunas reformas constitucionales incluso han señalado pisos para los gobiernos subnacionales: en Brasil la Constitución de 1988 estableció que los estados y municipios deben aplicar, por lo menos, el 25% de los recursos resultantes de impuestos y transferencias intergubernamentales a la educación (UNESCO, 2001).



En la medida en que los informes de desempeño y las metas de gestión se generalicen, es probable que estos sean verificados por auditores externos respecto de la exactitud de los datos y de las interpretaciones que se hacen. Es también probable que se desarrollen normas sobre la compilación y análisis de la información relativa al desempeño. Sin embargo, es poco probable que estos estándares lleguen a tener el peso que tienen las normas y procedimientos que rigen los informes de los resultados financieros.

Más allá de las discusiones de nomenclatura, lo que importa es pensar en los resultados como señal de dirección, más que como afirmación de causalidad. En este sentido, es relevante al momento de formular el presupuesto saber si la tasa de deserción escolar aumenta o disminuye, más allá de si este dato es imputable o no a un determinado programa. Además de señales direccionales, los indicadores de resultados pueden establecer metas ex-ante a alcanzar en términos de productos por parte de los gobiernos, lo cual compromete decisiones presupuestarias. En el caso de Brasil, en los anexos de la *Lei de Diretrizes Orçamentárias* (LDO) de 2003, se definen 116 programas prioritarios y se establecen las metas en términos de producto de las acciones que realizan dichos programas.<sup>10</sup>

## **2. La planificación estratégica y la formulación presupuestaria**

Parece evidente que si el gobierno carece de prioridades explícitas no puede formular el presupuesto sobre la base de sus preferencias. Sin embargo, la experiencia acumulada por décadas revela que los gobiernos no han sido explícitos respecto de sus prioridades, y que éstas más bien se deducen a partir de las asignaciones efectivamente otorgadas. La motivación para esta conducta ha sido evitar los conflictos en la elaboración del presupuesto al existir un sinnúmero de actores públicos y privados que compiten por los fondos públicos.

La planificación estratégica se ha revalorizado en las últimas dos décadas como un instrumento para que el gobierno estructure su presupuesto sobre la base de misiones y objetivos. La planificación estratégica es distinta a la presupuestación en la medida en que no tiene restricciones de tiempo y no está sometida a las presiones del financiamiento. Al incorporar un enfoque que se concentra en las organizaciones gubernamentales, más que en los programas o actividades, sus resultados analizarán la misión de un servicio público como punto de partida para reestructurar sus actividades y revisar las prioridades presupuestarias. El hecho de existir una disociación del proceso presupuestario le permite al plan estratégico analizar más a fondo las metas y objetivos, pero potencialmente disminuye la probabilidad que el plan influya realmente sobre el presupuesto.

A partir de 1995 el Gobierno Federal de México inició un proceso de reforma administrativa que, entre otras materias, buscaba modificar el sistema integral de planeación-programación-presupuestación que existía desde 1976. La reforma involucró cambios en el sistema de administración financiera y la aplicación de la planificación estratégica en todas las dependencias y entidades de la administración pública. El Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 (PROMAP) tuvo por objeto dar más transparencia a las acciones del sector público, transferir funciones y recursos a los estados y municipios e instrumentar una reingeniería organizacional para elevar la calidad de los bienes y servicios.

El PROMAP utilizó la planificación estratégica para orientar el rumbo de la gestión de las distintas unidades del Gobierno Federal, a través de la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). En su creación, el propósito de la NEP para la Secretaría de Hacienda fue establecer un sistema de planificación, programación y presupuestación ágil, transparente y útil que transformara el sistema presupuestario en una herramienta orientada a los resultados. La NEP es un conjunto de categorías y elementos programáticos que buscan ordenar y direccionar al gasto público en términos de su clasificación

---

<sup>10</sup> Por ejemplo en la LDO 2003 el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil que se mencionó tiene una meta de productos de entregar 650.400 becas para escolares; el Programa de Prevención de Incendios Forestales tiene una meta de área fiscalizada de 6.000.000 de hás. para el 2003; el Programa de Transporte Ferroviario Urbano tiene una meta de 385.600 pasajeros transportados por día útil (*Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*, 2002a).

funcional. Las categorías definen el ámbito de la acción gubernamental clasificando el gasto en funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y proyectos. Por su parte, los elementos programáticos buscan aportar información que permita medir los resultados obtenidos: misión, propósito institucional, objetivos, indicadores estratégicos y metas de los indicadores.

Un estudio del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) estimaba que, a pesar de la introducción de la NEP y del SED, en 2000 el proceso de formulación presupuestaria adolecía de una formulación no sistemática por parte de muchas de las entidades públicas. La heterogénea asimilación de la NEP y del SED por parte de los organismos gubernamentales se explica por las diferencias en el grado de capacidad técnica y la cultura organizacional que caracterizan a cada entidad. A juicio de los autores, un sistema de carácter integral debe considerar los factores informales y de diferenciación entre sectores y niveles jerárquicos (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000).

En 2001, con el cambio de gobierno, se modificó el esquema de concertación de estructuras programáticas. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 incorporó la planificación estratégica para la determinación de las prioridades nacionales y los objetivos rectores. En el ámbito institucional, cada Secretaría y sus órganos dependientes debieron realizar un ejercicio de planificación estratégica para definir prioridades, actividades institucionales, proyectos y procesos, metas plurianuales e indicadores de desempeño.

El manejo de toda esta información implica un elaborado sistema de claves presupuestarias, las cuales se han ampliado de 34 a 38 dígitos, permitiendo identificar programas de carácter regional, acciones dirigidas a grupos específicos de la población, indicadores y metas de gestión cuantificadas. Al igual que en los países de la OCDE, no es posible determinar hasta qué grado la planificación estratégica efectivamente afectó la distribución del presupuesto. En el caso de México, el cambio de gobierno puede explicar las modificaciones en las prioridades presupuestarias y es particularmente difícil aislar el efecto que puede haber tenido la planificación estratégica en el re-direccionamiento de los recursos públicos.

Cabe destacar los esfuerzos que han realizado países de la región que han establecido vínculos entre la programación estratégica plurianual y los sistemas de indicadores de medición del desempeño. El gobierno de Perú ha intentado que cada sector establezca asociaciones explícitas entre los objetivos estratégicos generales y específicos que se señalan a nivel plurianual en el Plan Estratégico Nacional 2002-2006, con los indicadores de medición del desempeño (Recuadro 1). Estas asociaciones se pueden dar a nivel de impacto, resultados, productos e insumos (Shack, 2003).

**VINCULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA CON EL PRESUPUESTO EN EL PERÚ**

En enero del 2002 el Congreso peruano aprobó la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Nº 27.658). Esta ley tenía por objeto establecer los principios y la base legal para iniciar el proceso de modernización de la gestión del Estado. En una primera etapa el impulso de modernización se centró en la reforma del Poder Ejecutivo mediante la suscripción de convenios de gestión y en la implementación de programas pilotos de modernización en distintos sectores de la administración pública central. Los programas piloto tenían por finalidad la reorganización integral de un sector, incluyendo aspectos funcionales, estructurales y de recursos humanos.

La existencia de este nuevo marco normativo ha presentado el gran desafío de cómo integrar al proceso de toma de decisiones presupuestaria una serie de instrumentos vinculados a la planificación estratégica y operativa que se han desarrollado en los últimos años. Estas nuevas herramientas comprenden los ejercicios de planificación estratégica que se iniciaron en 1997 en algunas instituciones piloto, el Sistema de Mediciones que se apoya en los indicadores de gestión y la definición de los planes operativos institucionales que contempla el artículo 55 de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.

La articulación entre los instrumentos de planificación y el presupuesto se inicia con el proceso de planeamiento estratégico sectorial multianual (PESEM), producto del cual se obtiene la misión y propósito sectoriales, análisis FODA, lineamientos de políticas y los objetivos estratégicos sectoriales. A partir de estas definiciones sectoriales se realiza el planeamiento estratégico institucional (PEI) el que contiene, a su vez, la misión, propósito y objetivos estratégicos institucionales.

Los objetivos estratégicos generales para la institución se presentan con indicadores anuales de resultado para el quinquenio respectivo, en tanto que los objetivos estratégicos específicos se deben presentar con indicadores anuales de producto. Sin embargo, el análisis de lo presentado este quinquenio revela que muchos sectores mezclan ambos indicadores y utilizan indistintamente indicadores de resultados o de producto. A modo de ejemplo, en el Ministerio de Salud se presenta un objetivo general de prevención y control de las enfermedades transmisibles y los indicadores de seguimiento propuestos son la tasa anual de incidencia de tuberculosis (resultado) y la cantidad de inmunizaciones administrada por año (producto). Como se mencionó anteriormente, este problema se suscita en muchos países.

Tanto el PESEM como el PEI se elaboran para el mediano plazo, el horizonte vigente es del año 2002 al 2006. El organismo responsable de dirigir y coordinar la elaboración de los PESEM y PEI es la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, que depende del Vice Ministerio de Economía. En contraste, el presupuesto y los planes operativos institucionales (POI) tienen un horizonte de corto plazo. La responsabilidad de preparación y seguimiento de estos dos últimos instrumentos recae en la Dirección Nacional de Presupuesto Público, que depende del Vice Ministerio de Hacienda. Las funciones de planificación estratégica y presupuestación están concentradas en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), pero se radican en distintos Vice Ministerios de éste. El esquema institucional se asemeja al existente en Brasil a partir de 1999 en que un solo ministerio agrupa las funciones de planificación, presupuestación y gestión. No obstante, en el caso del Perú las iniciativas referidas a la reforma y modernización del Estado se encuentran bajo la dirección del Presidente del Consejo de Ministros.

De esta manera, el vínculo entre la planificación estratégica y operativa y los distintos agregados de la estructura funcional programática del proceso presupuestario se da en los siguientes niveles: 1) Nivel de Función (que corresponde a la visión y misión institucional); 2) Programa (que equivale a los objetivos institucionales generales); 3) Sub-programa (que responde a los objetivos institucionales parciales para el logro de un Programa); 4) Actividades o Proyectos (que representa la producción de los bienes y servicios de la institución); 5) Componente (división de una Actividad o Proyecto que permite identificar un conjunto de acciones presupuestarias concretas); 6) Meta presupuestaria (son la expresión concreta, cuantificable y medible que caracteriza el(los) producto(s) final(es) de las Actividades y Proyectos establecidos para el año fiscal respectivo).

El POI establece el detalle de tareas en función de las metas presupuestarias. Si bien la preparación de cada una de las etapas es un proceso recursivo, cada entidad del Sector Público peruano implementa su Programación Estratégica Multianual a través de sus planes operativos y correspondientes presupuestos anuales siguiendo el siguiente orden:



La integración de la toma de decisiones presupuestaria al proceso de planificación se da con cierta efectividad en el nivel agregado sectorial, donde el MEF ejerce un fuerte rol de coordinación. Al interior de las instituciones la vinculación es más difusa, pues no hay una retroalimentación permanente entre las decisiones que se van adoptando durante el año y las metas que propone la planificación multianual. Como se ha visto con otros países, la función de la evaluación y seguimiento del plan plurianual es esencial para que éste tenga una vigencia política y técnica que trascienda cada ejercicio presupuestario.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de documentos oficiales

### 3. Modelos de evaluación y control de la gestión por resultados

La nueva gerencia pública propone “dejar gestionar a los gerentes”, suprimiendo los controles ejercidos sobre los factores de producción, pero también “obliga a los gerentes a

gestionar”, responsabilizando a los directivos públicos para que no abusen de su discrecionalidad y produzcan los resultados buscados. En todos los países ha sido más fácil avanzar en el primer aspecto que en el segundo.

La *accountability* está relacionada con el control del gasto y con el desempeño. Por el lado de los gastos ello implica una contabilidad base devengado, cuyo objetivo es hacer responsables a los gerentes por el total de los costos operacionales y por la auditoría de los estados financieros. En cuanto a los resultados, los países más comprometidos con la reforma gerencial obligan a los servicios públicos a publicar informes anuales de desempeño en que se analizan sus operaciones y se comparan los resultados esperados con los efectivamente logrados.

Esto requiere que las metas de gestión se definan *ex ante* y que los resultados se contrasten con estas metas. Para poner en marcha estos sistemas los países han debido invertir fuertemente en el desarrollo de indicadores de desempeño y en la compilación de los datos pertinentes.

El propósito de un sistema de indicadores de desempeño no es sólo generar información respecto de la evolución de las instituciones públicas, sino también incorporarlos a la toma de decisiones. Durante la década de 1990 el uso de los indicadores de resultados y desempeño ha sido el instrumento que ha tenido mayor difusión en el ámbito de la presupuestación orientada a la gestión. Las experiencias más significativas en la región se han generado en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú.

Pese a los avances observados en sensibilizar las culturas organizacionales del sector público en una orientación a los resultados, el deterioro de las cuentas fiscales a finales de la década ha obligado a tomar una serie de medidas de ajuste en estos países que han atentado contra los criterios de eficacia y eficiencia del gasto. La vinculación directa de las conclusiones que emanan de los informes de desempeño con la toma de decisiones presupuestarias sigue siendo un desafío pendiente en la mayor parte de los gobiernos de la región.

La forma y velocidad en que se genere la vinculación entre la evaluación del desempeño y el proceso presupuestario depende en gran medida del contexto político-institucional de cada país. Una de las variables relevantes de este contexto está dada por la inserción institucional de la evaluación. Un estudio comparativo de las políticas nacionales encaminadas a crear sistemas de evaluación de resultados de la gestión pública en cuatro países, ha intentado crear una tipología de los sistemas de evaluación que surgen de la práctica. La tipología se propone a partir del referente institucional utilizado para estructurar el sistema de evaluación y el tipo de proceso de toma de decisiones al que pretenden servir sus resultados. Sobre la base de la evidencia de los cuatro países analizados, las autoras clasifican los modelos de evaluación en el modelo *Plan* y el modelo *Presupuesto* (Cunill y Ospina, 2003).

El modelo de evaluación tipo *Plan* busca reforzar el proceso de toma de decisiones propiamente políticas, más que las decisiones presupuestarias, y generalmente es coordinado o promovido por las unidades encargadas de la planificación. Este es el caso de Costa Rica y Colombia, cuyos sistemas de evaluación presentan una fuerte inclinación a la metaevaluación y una desarticulación del ciclo presupuestario. En contraste, el modelo de evaluación tipo *Presupuesto* desarrolla instrumentos de evaluación que están orientados a mejorar los procesos de formulación y discusión presupuestaria; es el caso de Chile, en que las herramientas de evaluación se integran al ciclo presupuestario. Una variante del modelo *Presupuesto* es la de aquellos países donde el sistema de evaluación del desempeño se aplica sobre las asignaciones presupuestarias, como lo que se observa en Uruguay y México. Un modelo mixto (*Plan-Presupuesto*) lo constituiría la evaluación del Plan Plurianual en Brasil, pues el análisis anual de este instrumento orienta el proceso de asignación de los gastos presupuestarios y brinda consistencia a los objetivos de políticas públicas que requieren más de un año para su implementación. El Cuadro 2 presenta con mayor detalle las principales características de esta clasificación de modelos de evaluación.

## PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS DE EVALUACIÓN

Dimensión	Modelo de evaluación tipo Plan	Modelo de evaluación tipo Presupuesto
Objetivo	Reforzar el proceso de toma de decisiones de políticas públicas	Mejorar los procesos de formulación y discusión presupuestaria
Unidad Rectora	Unidades encargadas de planificación (ministerios de planificación, secretarías de la presidencia)	Unidades encargadas de la formulación presupuestaria (direcciones de presupuesto, ministerios de finanzas)
Vinculación entre los procesos de planeación, presupuestación y evaluación	Existe una desincronización entre estos procesos. Por ej. en Costa Rica los compromisos de resultados se firman 6 meses después de la formulación presupuestaria. En Colombia los compromisos y metas sectoriales se suscriben durante los primeros meses del año, cuando los proyectos de inversión ya están presupuestados y registrados	Si bien las herramientas de evaluación se entrelazan desde un principio con los ciclos y dinámicas de la Ley de Presupuestos, por problemas de coordinación se produce un riesgo de saturación por parte de los gerentes y tomadores de decisión por la sobredemanda de información. En Uruguay el presupuesto establece un vínculo entre los recursos asignados y los resultados esperados de la gestión, incluyéndose en el presupuesto los objetivos estratégicos para los principales productos de las unidades ejecutoras. Se establece una relación muy estrecha entre los objetivos, metas, indicadores y presupuesto, llegando incluso a costearse las actividades asociadas a cada meta.
Nivel de análisis de la evaluación	Énfasis en la metaevaluación: análisis de las acciones estratégicas que contribuyen al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo	Dependiendo del tipo de instrumentos de evaluación de la gestión, el énfasis puede estar en la mesoevaluación, en la microevaluación o en una combinación de ambas.
Estrategia de incentivos de los sistemas de evaluación	No hay un diseño que genere consecuencias materiales, pero sí incentivos simbólicos. En Costa Rica la rendición de cuentas es clave para el uso de las evaluaciones en la el mejoramiento de la gestión	Se han establecido sistemas de incentivos monetarios asociados al desempeño en el perfeccionamiento de sistemas de gestión (Chile)
Países del estudio que se clasifican en cada modelo	Colombia y Costa Rica	Chile y Uruguay

Fuente: Elaborado en base a Cunill y Ospina (2003).

Otra extensión interesante está vinculada con el papel de la auditoría. Ésta ha evolucionado desde un concepto fragmentado de “auditoría interna” (aquella que ejercen los ministerios) y “auditoría externa” (aquella que ejerce el parlamento o la contraloría general), hacia una visión más completa de las consecuencias económicas y sociales de la aplicación de fondos públicos, lo que se denomina “auditoría de resultados”. El legado institucional en la región ha enfatizado una auditoría interna restringida al control de la legalidad y al cumplimiento de los principios de buena gestión financiera. Algunos países de la región (Argentina y Brasil, por ejemplo) han intentado moverse a un sistema de control interno que enfatice los aspectos de “valor por dinero”, ampliando el concepto de control de legalidad hacia las dimensiones de economía, eficiencia y eficacia. Sin embargo el avance a una auténtica “auditoría de resultados” sigue siendo un desafío pendiente en la mayor parte de los países (Diamond, 2003).

Pero sin duda, el modelo de control de gestión implementado en Chile es el que se ha desarrollado en forma más perseverante en el tiempo, generando un desarrollo institucional con una cultura orientada a los resultados y una batería de diversos instrumentos metodológicos para evaluar el desempeño de las instituciones públicas. Para este efecto se creó en 1994 el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, el cual impulsa cambios en distintos niveles del sector público para mejorar la planificación, coordinación y efectividad de los órganos públicos, con particular énfasis en las relaciones entre el aparato público y los usuarios o clientes. Este proceso ha tenido distintas institucionalidades, ejes de acción e instrumentos. Como se puede observar en el Gráfico 1, se ha diseñado un sistema de control de gestión que utiliza distintos instrumentos para fortalecer las diversas dimensiones de la gestión. Este sistema se ha ido

desarrollando a través del tiempo con énfasis en la vinculación explícita entre los resultados de la evaluación con el proceso de toma de decisiones presupuestarias.

Gráfico 1



**CONTROL DE GESTIÓN EN CHILE: INTEGRACIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO**

Fuente: Dirección de Presupuestos de Chile, 2004.

Uno de los primeros instrumentos desarrollados fue el de indicadores de desempeño. A partir de 1994 se instrumentó, como experiencia piloto, el programa de indicadores en 26 instituciones, ampliándose en forma paulatina hasta llegar a 66 instituciones con 285 indicadores en 1998 (Marcel, 1998). Desde 1997 se inició una evaluación sistemática de los indicadores suscribiéndose con los servicios compromisos de mejoramiento de gestión. En 2001 se dio un impulso adicional al programa, considerando para el presupuesto 2002 un total de 537 indicadores para 109 instituciones. Los indicadores involucran dimensiones o focos del desempeño relacionados con la eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio.

La experiencia 1994-1998 del programa de indicadores se basó en la autoexigencia y honestidad de las instituciones, lo cual dejó márgenes para la manipulación de la información o explicaciones del incumplimiento de metas que eran difíciles de comprobar. En 1997 se reportó que un 80% de las metas fueron cumplidas, cifra que aumentó notoriamente en la medida en que se vinculó el cumplimiento de metas a incentivos monetarios para los funcionarios.<sup>11</sup> A partir de 2001, el Ministerio de Hacienda propuso indicadores de desempeño para un conjunto de instituciones. Al intervenir un ente externo, el proceso involucró una mayor discusión para distinguir productos, procesos y resultados. De los 537 indicadores definidos para 2002, 53% de estos se relacionan con resultados intermedios o finales, 32,4% con productos y 14,6% con procesos (Guzmán, 2003).

Pese a los avances en la institucionalización del sistema de indicadores de desempeño y su correspondencia con las metas de gestión comprometidas en los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), la vinculación de esta información con el proceso presupuestario todavía sigue siendo tenue. Actualmente el esfuerzo gubernamental se orienta a integrar la información emanada

<sup>11</sup> La ley No. 19.553 otorgó a partir de enero de 1998 estímulos de remuneración que pueden variar entre el 6% y 13% del sueldo, los que se distribuyen sobre la base del cumplimiento de metas institucionales y evaluación del desempeño individual.

tanto de los indicadores de desempeño como de los resultados de la evaluación de programas, los programas de Mejoramiento de la Gestión y Balances de Gestión Integral (BGI).<sup>12</sup>

Para la formulación de la Ley de Presupuestos 2005, la evaluación de la Dirección de Presupuestos considera que los PMG han constituido un buen aporte para mejorar la gestión de los servicios públicos. Sin embargo, se detecta que los estándares en el desarrollo de estos sistemas de gestión son muy heterogéneos y su calidad varía notablemente entre organismos y, en los casos de servicios desconcentrados, entre servicios de distintas zonas territoriales. Con la finalidad de normalizar o estandarizar el instrumento, así como para que este reconocimiento positivo interno del sector público trascienda y sea validado por la sociedad, se requiere la aplicación de un estándar externo que continúe promoviendo el mejoramiento de la gestión. En la formulación de los PMG se han introducido los primeros elementos para implantar un mecanismo de certificación externa de sistemas de gestión para los servicios públicos con estándares de calidad predefinidos y certificado por organismo externo al ejecutivo, reconocido nacional e internacionalmente a través del sistema de certificación Normas ISO 9001:2000.<sup>13</sup>

Las distintas evaluaciones al sistema de indicadores de desempeño coinciden en que su principal logro ha sido contribuir a un cambio en la cultura organizacional de las instituciones y a una mayor atención a los resultados de la gestión. De igual modo, los distintos actores del sistema, funcionarios, directivos, autoridades parlamentarias y observadores externos, se han habituado gradualmente a examinar la gestión de los servicios sobre la base de criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio. El conjunto de instrumentos ha llegado a constituirse en una poderosa herramienta de gestión, la pregunta pendiente es si llegará a ser una herramienta de uso amplio para la toma de decisiones presupuestarias (Marcel, 1998).

Un ámbito que sigue generando controversia es la vinculación de la evaluación del desempeño institucional con la administración de personal. Como se mencionó anteriormente, a partir de 1998 se han otorgado incentivos de remuneración sobre la base de la evaluación del desempeño individual y del cumplimiento de las metas institucionales o grupales. Los dirigentes sindicales públicos han rechazado las fórmulas individuales pues fomentarían la competencia y rivalidad al interior de los servicios públicos. En diciembre del 2001 se suscribió un acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y las Central Sindical de Funcionarios Públicos (ANEF) para dismantelar el sistema de incentivos individuales y aumentar el peso relativo de los estímulos grupales e institucionales. Sin embargo, para que un sistema de incentivos tenga un efecto positivo en la gestión se requiere que éste se base en indicadores pertinentes del cumplimiento de la misión institucional y que las metas sean realmente exigentes para que los incentivos no se transformen en un aumento generalizado de remuneraciones encubierto (Marcel, 1998).

Otro importante instrumento que ha desarrollado el sistema de control de gestión chileno es el Sistema de Evaluación de Programas Gubernamentales (SEPG). Este sistema fue incorporado en la Ley de Presupuestos de 1997, fruto de un acuerdo suscrito entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda. Su objetivo es realizar una evaluación ex-post de programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional. Los resultados de las evaluaciones en principio constituyen un antecedente para futuras asignaciones de recursos. Entre 1997 y 2004, el SEPG ha evaluado 168 programas públicos. Los recursos anuales invertidos en estos programas alcanzan a 2,385 millones de dólares, de los cuales el 90% corresponde a programas del sector social. En términos metodológicos las evaluaciones se han basado en el esquema del marco lógico, utilizado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, el cual apunta a identificar los

---

<sup>12</sup> Los Balances de Gestión Integral son informes anuales que debe publicar cada organismo en que se incluye un balance de la ejecución presupuestaria y cuenta de los resultados de la gestión operativa y económica, incluyendo el cumplimiento de objetivos, tareas y metas. El BGI ordena y sistematiza la información respecto de los compromisos de modernización, metas ministeriales e indicadores de desempeño.

<sup>13</sup> A marzo de 2005 para la incorporación gradual al mecanismo de certificación ISO 9001:2000 que se iniciará a partir del año 2006, la Dirección de Presupuestos ha elaborado los Manuales de Referencia que definen los requisitos para preparar un Manual de Calidad. En la página [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl) se encuentran los manuales relativos al sistema de Planificación y Control de Gestión, Sistema de Capacitación y Sistema de Evaluación del Desempeño.

objetivos de los programas y luego determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos<sup>14</sup> (Guzmán, 2001).

Los paneles de evaluación están integrados por tres expertos externos, los cuales como resultado final deben formular recomendaciones para superar las debilidades e insuficiencias identificadas en el proceso de evaluación. Dichas recomendaciones pueden incluir la posibilidad de eliminar el programa completo o de algunos de sus componentes ya sea porque su continuidad no se justifica o porque no contribuyen al logro del propósito o fin establecido.

Este tipo de evaluaciones es costoso y, por tal motivo, se limitan las posibilidades de una instrumentación masiva. El monto presupuestario asignado a los 18 programas evaluados en 2001 fue de sólo 400 millones de dólares, es decir alrededor del 3% del gasto del gobierno central en finalidades sociales, aunque vale reconocer que los programas evaluados tienen alto impacto social e importancia para la ciudadanía. Otra limitante importante para una aplicación más masiva de esta modalidad de evaluación es la disponibilidad de una masa crítica adecuada de evaluadores externos, y que éstos no tengan un sesgo a favor del desempeño del servicio evaluado. Si se analizan las recomendaciones y conclusiones de los programas evaluados, en los primeros años rara vez los paneles recomendaban eliminar componentes de un programa. Por el contrario, frecuentemente proponían aumentos de recursos para atender grupos de población o áreas geográficas no cubiertas por el programa.

Para que las recomendaciones incidan en el proceso de toma de decisiones presupuestarias, a partir de 2000 las sugerencias formuladas por los evaluadores son analizadas por el Ministerio de Hacienda y la institución responsable del programa. En dicha instancia se analiza en qué medida las recomendaciones de los evaluadores pueden ser incorporadas en el marco de los recursos disponibles en el programa mediante reasignaciones o con ahorros derivados de las ganancias de eficiencia en la ejecución de algún componente. El desarrollo del proceso de evaluación durante estos cinco años ha permitido contar con recomendaciones más pertinentes, consistentes con los problemas y resultados obtenidos, identificando con más precisión los principales elementos técnicos a considerar en los cambios que debería incorporar el programa. Esto permite un mejor análisis en el proceso de definición de los compromisos institucionales (Guzmán, 2001).

Una de las externalidades importantes del SEPG ha sido el desarrollo de capacidades profesionales especializadas en programas públicos y en el proceso de evaluación. Cincuenta panelistas han participado en dos o más de estos procesos desde la creación del programa. Por otra parte, se ha capacitado a más de 160 profesionales de las instituciones y ministerios responsables de las iniciativas evaluadas, quienes han participado posteriormente en el proceso de evaluación. Esto les ha permitido un espacio de reflexión y análisis del programa del que son responsables. La apropiación del proceso por parte de los funcionarios ha posibilitado, gradualmente, socializar e incorporar el concepto de evaluación como una necesidad y práctica regular en los servicios públicos.

#### **4. La discrecionalidad gerencial**

Durante la formulación y ejecución del presupuesto, las preocupaciones principales de los ministerios de hacienda se centran en la preservación de la solvencia fiscal y la distribución sectorial y territorial de los recursos. Sin embargo, durante la fase de la ejecución del presupuesto o en lo que se ha dado en llamar la “presupuestación operacional”, se hace patente la necesidad de dar cumplimiento y seguimiento al objetivo de promover la entrega eficiente de bienes y servicios públicos. En oposición a las reformas anteriores, que buscaban modificar el proceso presupuestario sin preocuparse de la gestión pública, las recientes innovaciones se han apoyado en la idea de que la presupuestación es un subconjunto de la gestión pública y que no puede ser pensada en forma separada de los otros procesos a los cuales está ligada.

---

<sup>14</sup> Para mayores antecedentes de los conceptos involucrados en la metodología del Marco Lógico ver “Material docente sobre gestión y control de proyectos - Programa de capacitación BID/ILPES”, Serie manual N° 7, CEPAL, 2000b.



La importancia de la presupuestación operacional radica en que ésta puede determinar numerosas variables significativas tales como el costo y calidad de los servicios, el volumen de los gastos públicos, el tamaño de la dotación de funcionarios públicos y la relación entre los ciudadanos y el gobierno, a través de los servicios que aquellos reciben. Durante décadas los esfuerzos para mejorar la gestión pública han implicado la integración de actividades y servicios al interior de amplios ministerios, abarcando cada uno un extenso espectro de responsabilidades. Para integrar estos ministerios “sectoriales” los gobiernos se esforzaron en eliminar las agencias autónomas e integraron a aquellas que sobrevivieron al interior de la estructura ministerial.

Los temas de carácter operacional comenzaron a generar interés en los países de la OCDE durante la segunda mitad de los años ochenta cuando algunos gobiernos (Australia, Reino Unido, Nueva Zelanda, y Suecia, entre otros) buscaron mejorar el rendimiento de los servicios públicos. Cada uno de estos países se comprometió fuertemente en una audaz evolución que otorgó a los directivos públicos libertad para gestionar sus operaciones de la forma que estimaran más conveniente. De esta manera, dichos países pasaron de un presupuesto centrado en el control de recursos a un presupuesto orientado a la búsqueda sistemática de resultados específicos. Los fundamentos que explican este cambio son los siguientes:

- i. Mediante modificaciones del proceso presupuestario se puede transformar una buena cantidad de los incentivos y las lógicas de comportamiento de los agentes públicos;
- ii. El proceso de formulación e instrumentación del presupuesto es la guía principal que tienen los funcionarios públicos para relacionarse entre sí y con la ciudadanía;
- iii. En la dinámica de preparación y formulación del presupuesto se definen las reglas mínimas de control y desempeño de los servicios públicos.

Las reformas incorporadas a la presupuestación operacional han asumido distintas etiquetas: nueva gerencia pública (*new public management*), reforma gerencial, presupuesto basado en el desempeño y “mercantilización” (*marketisation*). Estos movimientos reflejan acercamientos distintos a un mismo problema, algunos se centran en el uso de mecanismos de incentivos de mercado, otros en reformas que dependen de las habilidades y el juicio de los gerentes, o bien en fuertes esquemas de responsabilidad por los resultados obtenidos.

El enfoque de la nueva gerencia pública hace hincapié en las aptitudes, juicio y profesionalismo de los gerentes. En cambio, la “mercantilización” postula que únicamente la soberanía del consumidor, a través de la competencia y de la libre elección, puede lograr que los gobiernos respondan en forma efectiva a las necesidades de los ciudadanos. Los mecanismos de provisión otorgan la elección a los demandantes simulando un mercado a través de cupones (*vouchers*), mecanismos de precios, tasas por cobro de prestaciones y dispositivos análogos. En su esencia, el enfoque de mercado se sustenta en el argumento de que mientras el gobierno tenga el monopolio en la provisión de los servicios, tendrá una actitud derrochadora e indiferente a los intereses de los ciudadanos. Por lo tanto, el gobierno debe privatizar la provisión de servicios o abrir su participación a otros actores para promover la competencia.<sup>15</sup>

La nueva gerencia pública ha implicado un desmantelamiento de los ministerios, removiendo unidades operativas y otorgándoles una amplia independencia para el ejercicio de sus responsabilidades. Hasta ahora la aplicación de esta modalidad ha estado limitada a algunos países. Al crear una agencia autónoma el gobierno, a través del ministerio titular, define los asuntos sobre los cuales tiene discrecionalidad operativa, sus obligaciones y funciones, y la manera en que tendrá que rendir cuentas sobre su desempeño financiero y operativo.

El país pionero por más de 200 años en este tipo de arreglo institucional es Suecia, donde desde fines del siglo XVIII existe una separación entre las funciones de definición de políticas, que son ejercidas por los ministerios, y las funciones operativas asumidas por agencias. Actualmente existen 13 ministerios y cerca de 300 agencias. El 99% del empleo público está

---

<sup>15</sup> En la región se han establecido distintos esquemas de subsidio a la demanda, tanto en el área de servicios como de infraestructura. En los primeros se cuenta el caso de Colombia, con el otorgamiento de 125.000 subsidios anuales a jóvenes a través del Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria. En la provisión de infraestructura, Chile ha utilizado subastas competitivas al postor que solicite el subsidio más bajo para la instalación de servicios de telefonía y electrificación en sectores rurales.

concentrado en las agencias y el 1% restante en los ministerios. Esto se refleja en las nóminas de cada organismo: los ministerios son de un tamaño muy reducido, entre 100 y 350 funcionarios cada uno. En contraste, las agencias varían significativamente en tamaño: algunas sólo disponen de 10 empleados y las más grandes cuentan con más de 10 000 funcionarios. El tamaño reducido de los ministerios no es visto como un problema, si no como una ventaja pues facilita la comunicación y coordinación entre ellos. Dada la larga evolución institucional, la relación entre los ministerios y las agencias funciona fluidamente. Por una parte, las agencias no “retienen” información a sus ministerios, prevalece un dialogo constante entre ambas partes, y por otra los ministerios no se involucran en los aspectos administrativos de las agencias (Blondal, 2001).

Gran Bretaña y Nueva Zelanda muestran modelos alternativos en la creación de agencias autónomas. El Reino Unido ha creado agencias independientes para liberar a los proveedores de servicios del control central, en tanto, Nueva Zelanda ha creado agencias para liberar a los responsables de la acción pública de la influencia indebida por parte de los prestadores de servicios. En el Reino Unido, alrededor del 75% de los funcionarios que trabajaban para el gobierno central pasaron a desempeñarse en las 130 agencias autónomas creadas en el marco de la iniciativa durante la última década “*Next Steps*”.

No obstante los significativos avances que han registrado las agencias autónomas en estos dos últimos países en los años noventa, persiste la dificultad de alcanzar un equilibrio entre la necesaria independencia de las agencias y los esfuerzos para coordinar políticas y programas que son de carácter intersectorial.

En Brasil, el programa de inversiones multi-sectoriales (*Avança Brasil*) incorporó gerentes públicos para la instrumentación de 366 programas estratégicos incluidos en el marco de la programación plurianual 2000-2003. Estos gerentes públicos son responsables de los resultados, costos y metas del programa respectivo. En el recuadro 22 se reseña una evaluación preliminar realizada en 2001 en la que se hacía patente un choque entre el nuevo modelo de gestión por resultados y el modelo burocrático tradicional.

#### Recuadro 22

#### TRANSICIÓN A UNA GESTIÓN POR RESULTADOS: EL PROGRAMA AVANÇA BRASIL

El programa de inversiones multisectorial *Avança Brasil* definió 366 programas estratégicos que constituyen la columna vertebral de la programación plurianual 2000-2003. Cada uno de estos programas tiene un gerente público a su cargo, quien es responsable de los costos y metas del programa respectivo. El informe relativo a la ejecución 2001 concluye que a medida que se instrumenta el nuevo modelo de gestión por programas, se revelan las deficiencias que antes eran ocultas por el modelo burocrático tradicional. Las restricciones más representativas detectadas por los gerentes son las siguientes:

- La necesidad de adecuar los planes pactados con la alta gerencia para comprometer los medios necesarios para instrumentar los programas.
- La demanda por un sistema de monitoreo de acciones de los programas más detallado y que abarque la ejecución de acciones por otras unidades del mismo ministerio, otras esferas de gobierno o del sector privado.
- La capacitación insuficiente para la negociación y ejecución de acciones en asociación con organismos del gobierno y con entidades externas.

La mayoría de los gerentes perciben la importancia de su participación en el proceso de toma de decisiones de su programa. Sin embargo, aún persiste una imagen de que el papel del gerente es apenas informar al gobierno sobre la marcha del programa, en lugar de ser el responsable de su ejecución.

Se observa una deficiencia de comunicación entre los equipos gerenciales de los programas y los departamentos responsables de las funciones administrativas, financieras, jurídicas y de comunicaciones. Esto revela que las organizaciones todavía no concluyen el proceso de adecuación institucional de sus estructuras jerárquicas a un modelo de gestión por programas.

Fuente: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 2002b.

Una etapa esencial de la evolución de la presupuestación operacional hacia un proceso presupuestario centrado en los resultados ha sido el desmantelamiento de un gran número de controles operacionales aplicados por décadas. Los controles sobre los insumos operan a través de las diferentes partidas de gasto (viajes, viáticos, materiales de oficina y personal y otras). Cada tipo de control tiene sus propias reglas y procedimientos que son aplicados por auditores

en el centro del gobierno o bien en la sede del ministerio respectivo. Esta reforma ha significado un desplazamiento desde la lógica del control externo por parte de organismos centrales hacia un control interno, en el cual el organismo ejecutor debe asegurar la legalidad y la oportunidad de los gastos. Muchos países de la ODCE han reunido diversas partidas en categorías más amplias de gasto y han otorgado a las unidades ejecutoras cierta flexibilidad para realizar transferencias de fondos entre partidas. Además, algunos países retiran del presupuesto de funcionamiento un “dividendo de eficiencia” para reflejar los incrementos de productividad esperados. Este dividendo habitualmente es del orden del 1% a 2% por año y obliga a las agencias a realizar un uso más eficiente de sus gastos de operación.<sup>16</sup>

El movimiento hacia una mayor relajación de los controles presupuestarios que se verifica en los países miembros de la OCDE no se ha manifestado con similar intensidad en los países de América Latina y el Caribe. La desconfianza de los sistemas de control interno y externo, debido a los riesgos de corrupción, ha impendido que se otorgue a los gerentes públicos mayor discrecionalidad en la administración de los recursos. Adicionalmente, las fricciones presupuestarias entre los ministerios de hacienda y los ministerios sectoriales a menudo han limitado la instrumentación de convenios de desempeño y una mayor libertad en el manejo de los recursos humanos. En la medida en que se establecen compromisos plurianuales de gestión y, consecuentemente, de asignación de recursos presupuestarios, los grados de libertad de los ministerios de hacienda se ven reducidos en forma significativa.

Las tendencias a favor de una mayor discrecionalidad gerencial han sido fuertemente resistidas, no sólo por el temor a que se generen brotes de corrupción, sino también por una cultura organizacional fuertemente arraigada en un criterio legalista con una fuerte rigidez normativo-institucional. Sin embargo, en los últimos años los convenios de gestión se han utilizado ampliamente en los países de la región. En el recuadro 23 se describe la experiencia de los Compromisos de Resultados de Costa Rica, los que han inducido un cambio en la cultura organizacional de las instituciones incluida en este sistema.

---

<sup>16</sup> Como se observa en la Sección C.2 los ahorros por concepto de dividendo de eficiencia se pueden utilizar para generar Fondos Concursables de proyectos nuevos y/o ampliación de proyectos.

### LOS COMPROMISOS DE RESULTADOS EN COSTA RICA

En Costa Rica, a partir de 1996, se comenzaron a implementar los Compromisos de Resultados (CDR) como componente central del Sistema Nacional de Evaluación (SINE). Los CDR son un acuerdo anual de resultados de la gestión institucional, el cual es suscrito por el Presidente de la República, la respectiva autoridad institucional o sectorial, responsable del rendimiento de cuentas; y los Ministros de Planificación y Hacienda. Los compromisos institucionales se fundamentan en una Matriz de Desempeño (MD) Institucional o Sectorial, que contiene las acciones estratégicas definidas por cada directivo, en correspondencia con los lineamientos de la Presidencia de la República, el Plan Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002 y planes conexos. También establece el CDR la importancia relativa de cada acción evaluada, los indicadores que se utilizan en su evaluación, las metas y una escala de valoración para medir el desempeño a partir de los resultados obtenidos.

El programa se inició en forma piloto con ocho instituciones públicas, incluyéndose organismos estratégicos de la política social, tales como los ministerios de salud, educación, vivienda y obras públicas. A partir de 1997 se amplió gradualmente desde 18 instituciones, hasta llegar en 2001 a 27 compromisos que abarcan a 43 instituciones públicas. Al término del año fiscal, se evalúan los CDR, estableciéndose una jerarquía entre las instituciones evaluadas según el grado de desempeño institucional y capacidad gerencial para cumplir los compromisos acordados. Tanto en la evaluación final como en el seguimiento durante el año se busca identificar los factores de éxito, y cómo pueden replicarse en otras instituciones.

En 2000 se suscribieron 18 CDR institucionales y 3 CDR sectoriales (Sectores Agropecuario, Infraestructura y Vivienda). Al evaluar el cumplimiento de cada CDR según el logro de cada indicador, con relación al peso relativo y la escala de valoración, se obtuvo que nueve de los 21 CDR excedieron sus metas, al cumplir en promedio más del 100% de las mismas; otros nueve CDR recibieron calificaciones en el rango de "Operando de acuerdo a lo planificado"; dos CDR cayeron en la categoría de "Necesidad de Mejorar" (Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Sector de Ambiente y Energía) y un CDR, el de la Refinadora Costarricense de Petróleo tuvo una gestión calificada de "Mala", lo cual significa que su gestión ha sido deficiente, sin lograr las metas propuestas.

No obstante los cambios de gobierno en 1998 y 2002, el sistema político ha intentado institucionalizar la evaluación de resultados a nivel constitucional. Para ello, en junio de 2000 se modificó el artículo 11 de la Constitución Política, incorporando la evaluación por resultados y la rendición de cuentas como principios inspiradores del accionar público: "la Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas".

Fuente: Elaborado en base a MIDEPLAN-Costa Rica (2001).

Una forma de incrementar la utilización de información relativa al desempeño es mediante su incorporación a convenios o contratos de gestión con los gerentes públicos. Estos convenios o compromisos de desempeño especifican los resultados que deben alcanzarse, así como las recompensas y castigos asociados. En algunos países de la OCDE se han formalizado contratos que especifican la remuneración y las responsabilidades de los equipos directivos. En los ministerios neozelandeses, los directivos superiores tienen contratos de una duración máxima de cinco años que especifican los principales resultados que se esperan de ellos. Contratos de trabajo semejantes son negociados entre los directivos superiores y los intermedios, los cuales definen términos de empleo y de remuneración que están al margen de la reglamentación de los funcionarios públicos regulares. Un dispositivo análogo prevalece en el Reino Unido para los directivos superiores de las agencias públicas.

Este tipo de mecanismos no siempre especifican todos los productos o servicios que se deben entregar, pero tiene la ventaja de identificar los asuntos de interés particular para el mejoramiento del desempeño de un servicio público determinado. Los convenios de desempeño son dispositivos de alerta que incentivan a los gerentes a focalizar su labor sobre determinados aspectos y, asimismo, les indica qué se espera de ellos.

A diferencia de la experiencia de la OCDE, en que el contrato se suscribe entre el gerente público y el ministerio respectivo, en América Latina y el Caribe se verifica una fórmula de suscripción entre los ministerios sectoriales y el ministerio de hacienda u otra entidad de carácter central encargada de instrumentar el sistema. Los convenios constituyen textos legales que registran los objetivos y misión de la organización pública, así como los compromisos de

gestión que en el período respectivo contribuyen al cumplimiento de la misión institucional. En consecuencia, la primera etapa de la elaboración del convenio de gestión es un ejercicio de planificación estratégica que obliga a los directivos públicos a analizar la misión institucional en un marco acotado de recursos enfocados a las actividades prioritarias de la organización.

Entre estos desafíos se destacan la cultura organizacional presente en las administraciones públicas, que dificulta transitar hacia una gestión más comprometida por los resultados y posicionar el tema de la evaluación de la gestión como eje central de las preocupaciones gubernamentales. Junto a lo anterior, se añade la debilidad de los sistemas de servicio civil que dificulta la delegación de facultades y alcanzar mayores niveles de responsabilización de los directivos públicos. Asimismo, la débil consolidación de los modelos burocráticos que posibiliten el funcionamiento de administraciones públicas con procedimientos transparentes y confiables, sobre los que se pueda asentar el tránsito hacia una mayor responsabilización por los resultados, son otros elementos a considerar.

## Bibliografía

Alesina, A., R. Hausman, R. Hommes and E. Stein, 1999, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *Journal of Development Economics*, August, vol. 59 (2).

Alesina, Alberto, Perotti, Roberto (1995): "The Political Economy of Budget Deficits", *IMF Staff Papers*, 42(1), March.

Allen, Richard y Tommasi, Daniel, eds. (2001): *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD, París.

Anthony, Robert (1965): *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*, Harvard University Press, Boston.

Arellano, David; Gil, José; Ramírez, José y Rojano, Ángeles (2000): "Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica.", Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de Trabajo CIDE No. 84, México.

Balassone, F. and D. Franco (2001): "EMU Fiscal Rules: "a New Answer to an Old Question?", in Banca d'Italia (2001), *Fiscal Rules*, Proceedings of the Banca d'Italia workshop on Public Finance held in Perugia, 1-3 February 2001, Rome.

Ball, Lawrence (1996): "A Proposal for the Next Macroeconomic Reform", Victoria University of Wellington Foundation, Wellington.

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (2002): *Latinwatch*, Diciembre 2001/ Enero 2002, Servicio de Estudios del BBVA, Bilbao, España.

Banco Mundial (2002): "PovertyNet: Información y Apoyo para el Estudio y Alivio de la Pobreza", <http://www.worldbank.org/poverty/spanish.htm>

\_\_\_\_\_(1998): *Public Expenditure Management Handbook*, Washington D.C.

Barreix y Villela (2003): "Tributación en el MERCOSUR y posibilidades de coordinación", Trabajo presentado en XV Seminario Regional de Política fiscal, CEPAL, Naciones Unidas. Disponible en [www.ilpes.org](http://www.ilpes.org)

Barro, Robert (1979): "On the Determination of the Public Debt", *Journal of Political Economy*, Oct., 87, 940-971.

BID, ILPES (1997), *América Latina tras una década de reformas*, octubre.

Bird, Richard (2001), *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., Sustainable Development Department.

Blinder, A. and R. M. Solow (1974), *The Economics of Public Finance*, The Brookings Institution, Washington.

Blondal, Jon (2003a): "Budget Reform in OECD member countries: common trends", en *Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios*, Serie Seminarios y Conferencias N°28, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_(2003b): "Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Developments", en *Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual*, Serie Seminarios y Conferencias N°29, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_(2001): "Budgeting in Sweden", *OECD Journal on Budgeting*, Vol 1, N°1, Paris.

Borchening et al. (2001), "Growth in the Real size of Government since 1970", *Carleton Economic Papers*, octubre.

Borensztein Eduardo y Paolo Mauro (2002), "Reviving the case for GDP-indexed bonds", *IMF Policy Discussion Paper N. 10*, Septiembre.

Buchanan, J.M., R.E. Wagner and J. Burton (1978), "The consequences of Mr. Keynes", *Hobart Paper 78*, Institute of Economic Affairs, London.

Budlender, Debbie (2001): *Review of Gender Budget Initiatives*, Commonwealth Secretariat, London.

Buti, M., D. Franco y H. Ongena (1997), "Budgetary Policies during Recessions. Retrospective analysis of the stability and growth pact to the post-war period", Economic and Financial Affairs, Economic Papers, No 121, Bruselas, Comisión Europea, mayo.

Cardona, Jorge; Contreras, Beatriz; Ortega, Efraín y Quevedo, Andrés (2002): "Manejo de Pasivos Contingentes en el marco de la Disciplina Fiscal en Colombia", XIV Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001a), Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.

\_\_\_\_(2001b), Estudio económico de América Latina y el Caribe 2000-2001 (LC/G.2139-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.2.

\_\_\_\_(2001c), Panorama social de América Latina, 2000-2001 (LC/G.2138-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.

\_\_\_\_(2000a), La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa. Fondo de Cultura Económica, México.

\_\_\_\_(2000b): "Material docente sobre gestión y control de proyectos - Programa de capacitación BID/ILPES", Serie manuales N° 7

\_\_\_\_(1998a), El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: /E/F.98.II.G.5.

\_\_\_\_(1998b), La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana. Cominetti, R., Di Gropello, E. (comps.), LC/L.1132.

Céspedes, L., R. Chang y A. Velasco (2002): "Must Original Sin Bring Macroeconomic Damnation?", Paper presented on the Conference on Original Sin and its Consequences, Inter American Development Bank, November 21-22.

Cetrángolo Oscar y Juan Pablo Jiménez (2003), "Apreciaciones sobre el federalismo fiscal en Argentina durante la convertibilidad", en Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal, Documentos presentados en el XV Seminario de Política Fiscal, Serie Seminarios y conferencias N. 32, CEPAL, octubre.

Cheng B. (1999), "Causality between taxes and expenditures: evidence from Latin American countries" Journal of Economics and Finance, vol. 23, N. 2.

Clavijo, Jorge (2003): "Deuda pública cierta y contingente: el caso de Colombia", en Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, Serie Seminarios y Conferencias N°29, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

Coello, Raquel (2002): "Presupuestos Sensibles al Género: la experiencia de la Región Andina", presentación en 1° Curso Regional Articulación entre Economía y Género para la Formulación de las Políticas Públicas, Unidad de la Mujer, CEPAL.

Comisión Europea (2002): "Public Finance in EMU-2002", European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation.

\_\_\_\_(2001): "Public Finance in EMU-2001", European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation.

\_\_\_\_(2000): "Public Finance in EMU-2002", European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation.

Crippen (2003), "Countering uncertainty in Budget Forecasts" en XXIV Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Roma, junio.

Cuervo, Luis Mauricio (2003), Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación, serie Gestión Pública No 41 (LC/L.2018-P; LC/IP/L.238), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.179, Santiago.

Cunill, Sonia y Ospina, Nuria (2003): Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas. Caracas: CLAD.

Danniger, Stefan (2002): "A new Rule: "The Swiss Debt"", Working Paper, N. 18, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, Febrero.

Diamond, Jack (2003): "El papel de la auditoría interna en la gestión financiera dentro del sector público: panorama internacional, Revista Internacional de Presupuesto Público, No. 51, ASIP, Buenos Aires.

Dirección de Presupuestos de Chile (2001): “Identificación y Cuantificación Estimativa del Conjunto de Pasivos Contingentes y otras Obligaciones Futuras del Sector Público”, Santiago de Chile.

\_\_\_ (2004). Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2005. Octubre 2004.

Drèze Jacques (2000): Sur la macroéconomie de l’incertitude et des marchés incomplets”, Revue de l’OFCE, N. 72 (7-37), Observatoire Francais des Conjonctures Economiques.

Echavarría, Rentería y Steiner (1997), “Decentralization and Bailouts in Colombia”, Banco Interamericano del Desarrollo, Red de Centros de Investigación, Research Network Working Paper # R-442, julio.

Echeverry, Juan Carlos; Angulo, Victoria; Hernández, Gustavo; Fainboim, Israel; Numpaque, Cielo; Piraquive, Gabriel; Rodríguez, Carlos y Salazar, Natalia (1999): “El Balance del Sector Público y la Sostenibilidad Fiscal en Colombia”, Archivos de Macroeconomía N° 115, Unidad de Análisis Macroeconómico del Departamento Nacional de Planeación, Colombia.

Echeverry, Juan Carlos; Navas, Verónica; Gutiérrez, Juan Camilo y Cardona, Jorge (2002): “Dealing with Contingent Liabilities in Colombia”, en Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk, Hana Polackova y Allen Schick (eds.), Banco Mundial, Washington D.C.

Eichengreen Barry, Ricardo Hausmann y Jurgen von Hagen (1999): “Reforming Budgetary Institutions in Latin America: the Case for a Nacional Fiscal Council” Open Economies Review, N. 10, pp. 415-442.

Elson, Diane y Cagatay, N. (2000): “The Social Content of Macroeconomic Policies”, World Development, Vol. 28, N° 7, Londres.

European Commission (2002): “Public Finance in EMU-2002”, European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation.

\_\_\_(2001): “Public Finance in EMU-2001”, European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation.

\_\_\_(2000): “Public Finance in EMU-2000”, European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation.

Fishburn G. (1981). “Tax Evasion and Inflation”. Australian Economic Papers, diciembre.

Fisher Jonas (2001): “National and EU Budgetary Rules and Procedures: An Evolving Interaction” in Banca d'Italia (2001), Fiscal Rules, Proceedings of the Banca d'Italia workshop on Public Finance held in Perugia, 1-3 February 2001, Rome.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2003a), Government Financial Statistics, versión en CD-ROM.

\_\_\_(2003b): “Sustainability Assesments – Review of Application and Methodological Refinements” Policy Development and Review Department, International Monetary Fund, Washington, United States.

\_\_\_(2003c): “Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs” Evaluation Report, Independent Evaluation Office, International Monetary Fund, Washington, United States.

\_\_\_(2001): “Revised Manual on Fiscal Transparency”, International Monetary Fund, Washington, March.

FMI y Banco Mundial, (2000), “Directrices de la gestión de la deuda pública”. Disponible en [www.imf.org](http://www.imf.org)

Giorno, C., P. Richardson, D. Roseveare y P. Van De Noord (1995), Estimating potencial output, output gaps and structural budget balances”, Working Paper, No 152, Departamento de Economía de la OCDE.

Gómez Sabaini, Juan, Juan Santieri y Darío Rossignolo (2002), “La equidad distributiva y el sistema tributario: Un análisis para el caso argentino”, Serie gestión pública, No 20 (LC/L.1733-P), Santiago de Chile, CEPAL, mayo.

Gruen, Nicholas (2001): “Greater Independence for Fiscal Institutions”, OECD Journal on Budgeting, 1(1), January.



Gutiérrez, Jerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés, Diego (2001): El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

Gutiérrez, Martha (2002): “Estudio del presupuesto nacional de Bolivia con una perspectiva de género”, presentación en Seminario Internacional sobre Enfoque de Género en los Presupuestos, PNUD-CEPAL-UNIFEM-GTZ, Santiago de Chile.

Guzmán, Marcela (2003): “Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: la Experiencia Chilena”, en Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, Serie Seminarios y Conferencias

\_\_\_(2001): Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño Transparencia y Mejoramiento de los Procedimientos para la Discusión Presupuestaria, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile.

Hansen, A.A. (1941), *Fiscal Policy and Business Cycles*, New York, Norton & C.

Hicks, U. K. (1953), "The Budget as an Instrument of Policy, 1837-1953", *The Three Banks' Review*, pp. 16-34.

Hilbert, Martin, and Katz, Jorge (2003): *Building an Information Society: a Latin American and Caribbean Perspective*, CEPAL, LC/L.1845, Santiago, Chile.

IFAC (2000): *Government Financial Reporting: Accounting Issues and Practices*, Study N° 11, Public Sector Committee del International Federation of Accountants, New York.

ITU (International Telecommunications Union) (2003): *World Telecommunications Indicators Database*, <http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics>.

Jansen John (2001): “New Zealand’s Fiscal Policy Framework: Experience and Evolution” in Banca d'Italia (2001), *Fiscal Rules*, Proceedings of the Banca d'Italia workshop on Public Finance held in Perugia, 1-3 February 2001, Rome.

Kopitz (2001): “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?”, in Banca d'Italia (2000), *Fiscal Rules*, Proceedings of the Banca d'Italia workshop on Public Finance held in Perugia, 20-22 January 2000, Rome.

Kristensen, Jens; Groszyk, Walter y Bühler, Bernd (2002): “Outcome-focused Management and Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol 1, N°4, Paris.

Lerner, A.P. (1943), "Functional Finance and the Federal Debt", *Social Research*, 10, pp. 38-51.

Lindbeck, A. (1968), "Theories and Problems in Swedish Economic Policy in the Post-War Period", *American Economic Review*, June Supplement, pp. 1-80.

Lucas, Robert E. Jr, Stokey, Nancy (1983): “Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital”, *Journal of Political Economics*, Jul., 12, 55-93.

Makón, Marcos (2000): “Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina”, Serie Gestión Pública N°3, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

Marcel, Mario (1998): “Indicadores de Desempeño como instrumento de modernización en el Estado de Chile”, *Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, N° 1, Vol. 2, Mayo, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Santiago de Chile.

\_\_\_(1995): “Gobernabilidad Fiscal, Presupuestos y Finanzas Públicas: Un Estudio a Partir de la Experiencia Chilena” en III Curso Internacional Reformas Económicas y Gestión Pública Estratégica, Serie Reproducción de Documentos N° 4, ILPES/IIAP/ASIP.

Martín, Juan (1997), “La equidad en el presupuesto público”, *Revista de la CEPAL*, No 63, Santiago de Chile.

Martner, Ricardo (2000): “Gestión Pública y Programación Plurianual: Desafíos y Experiencias Recientes”, Serie Gestión Pública N°6, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

Martner, Ricardo y Varinia Tromben (2003), “Tax reforms and fiscal stabilization in Latin American countries”, documento presentado en Perugia-Italia en Seminario sobre Finanzas públicas organizado por el Banco de Italia.

Martner, Ricardo, and Tromben, Varinia (2003): “Tax Reforms and Fiscal Stabilisation in Latin America”, in Banca d'Italia, *Tax Policy*, 5th Public Finance Workshop, Banca d'Italia, 3-5 April 2003, Perugia.

Mendoza, E.G., A. Razin, L.L. Tesar (1994), "Effective tax rates in macroeconomics. Cross-country estimates of tax rates on factor income and consumption", *Journal of Monetary Economics*, 34 (3), 297-323. Comisión Europea (2001)

Mesa-Lago, Carmelo (2000), "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No 93 (LC/L.1344-P/E), CEPAL, marzo.

MIDEPLAN-Costa Rica (2001), "El Desempeño del Gobierno en su accionar estratégico: Evaluación de Compromisos de Resultados 2000", Sistema Nacional de Evaluación, Ministerio de Planificación de Costa Rica, <http://www.mideplan.go.cr/sine>.

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (2002): "États des crédits qui concourent aux actions en faveur des femmes – Annexe au Projet de loi des finances pour 2003", París, Francia.

Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (2001), "Informe sobre Deudas, Obligaciones y Contingencias del Estado".

Ministerio de Hacienda (2001), "Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del Año 2002", Dirección de Presupuestos, Chile.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002a): "Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2003: Anexo de Metas e Prioridades", Ley N° 10.524 de 25/7/2002, Brasil. (Ver en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/anexos/L10524-02-Anexoii.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/anexos/L10524-02-Anexoii.pdf))

\_\_\_\_(2002 b): "Avaliação Anual do Plano Plurianual: Relatório Anual de Avaliação do PPA - Exercício 2001", Brasil. (Ver en <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/relavalppa2001/default.htm>).

\_\_\_\_(2000): "Primeira Pesquisa Nacional de Avaliação da Satisfação dos Usuários dos Serviços Públicos", Brasil. [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/segex/publicacoes/Primeira\\_Pesquisa\\_Nacional.PDF](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/segex/publicacoes/Primeira_Pesquisa_Nacional.PDF)

Naciones Unidas (1951), *Budgetary Structure and Classification of Government Accounts*, New York.

Navarro, Zander (1998): "Democracia y control social de fondos públicos. El caso del "presupuesto participativo" de Porto Alegre", en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Bresser Pereira y Nuria Cunill (eds.), CLAD-Paidós, Buenos Aires.

Ocampo, José Antonio (2002): "Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world", *Temas de Coyuntura series No. 13*, ECLAC, United Nations.

OCDE (2003a), "Revenue Statistics 1965-2002" [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

\_\_\_\_(2003b): "Reallocation: the Role of Budget Institutions", 24th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials (SBO-OECD), 3-4 June 2003, Rome.

\_\_\_\_(2001): "Issues and Developments in Public Management Australia 2001", Public Governance and Management Programme, <http://www.oecd.org/dataoecd/9/48/1915436.pdf>

\_\_\_\_(1999): "The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilisers", *OECD Economic Outlook*, December.

\_\_\_\_(1993), "Automatic Stabilizers: their extend and role", *OECD Economic Outlook*, junio.

Ohana, Eduardo (1999), "Actividades Extrapresupuestarias en Guatemala", *La Política Fiscal en Guatemala*, Guatemala, Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal.

Palacios, Robert (2003): "Las Reformas de Pensiones en América Latina: Diseños, primeras experiencias y retos para el futuro", Seminario Internacional Resultados y Desafíos de las Reformas de Pensiones, Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, Cancún, México.

Peacock y Wiseman, (1961), *The growth in public expenditures in the United Kingdom*. London: Allen&Unwin.

Perry Guillermo (2003): "Can fiscal rules help reduce macroeconomic volatility in the Latin America and the Caribbean region?", *Policy Research Working Paper 3080*, Banco Mundial, Washington, Junio.

Pisani-Ferry, J., A. Italianer, R. Lescure (1993), "Stabilization properties of budgetary systems: a simulation analysis", *European Economy*, No 5, 513-538.

Polackova, Hana (1998), "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability", Policy Research Working Paper No. 1989, Washington, Banco Mundial.

Reyes, José Daniel (2002): "Impacto económico de las garantías de la Nación en proyectos de infraestructura", Archivos de Economía N° 184, Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación, Colombia.

Rodrik, Dani (1998), "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Economy*, vol. 106, No 5.

Rozenwurcel, Guillermo (2002): "Política Cuasi-Fiscal: Garantías Públicas y Manejo de Pasivos Contingentes", XIV Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile. (Ver en <http://www.cepal.cl/de/noticias/paginas/0/9200/2rozenwurcel.pdf> )

Ruffner, Michael (2003): "Overview of Results-Focussed Management and Budgeting in OECD Member Countries", en *Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, Serie Seminarios y Conferencias N°29, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.*

Schick, Allen (2002a): "¿La Presupuestación tiene algún futuro?", *Serie Gestión Pública N°21, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.*

\_\_\_(2002b): "Budgeting for Fiscal Risk", en *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, Hana Polackova y Allen Schick (eds.), Banco Mundial, Washington D.C.

\_\_\_(1966): "The Road to Program and Performance Budgeting: the Stages of Budget Reform", *Public Administration Review*, vol. 26, Diciembre, American Society for Public Administration.

Secretaría de Gobernación de México (2001): "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006", Dirección General de Asuntos Jurídicos, D.O.F. del 30 de mayo de 2001.

Secretaría de Hacienda de Argentina (1999): "Presupuesto General de la Administración Nacional para 1999 – Resumen", Subsecretaría de Presupuesto, Enero.

Shack, Nelson (2003): "Indicadores de Desempeño en los Organismos Públicos del Perú", en *Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, Serie Seminarios y Conferencias N°29, ILPES-CEPAL Santiago de Chile.*

Silvani, Carlos y John Brondolo (1993), "Medición del cumplimiento en el IVA y análisis de sus determinantes", Conferencia técnica del CIAT, Venecia, Italia, 1 al 5 de noviembre de 1993.

Silvera, Raquel (2002): "Information supplémentaire sur les politiques de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes : France", *European Commission's Expert Group on Gender and Employment.*

Simonit, Silvia (2002). "Los gastos tributarios y las renunciaciones tributarias en América Latina" en *Compendio de documentos XIV Seminario de política fiscal (CEPAL, Santiago de Chile, enero).*

Steve, S. (1972), *Lezioni di scienza delle finanze*, Padova, Cedam.

SUNAT (2002), Informe: una aproximación a los gastos tributarios en el Perú, *Boletín de transparencia fiscal*, No 10, mayo.

Sutherland A. (1997): "Fiscal Crises and Aggregate Demand : Can High Public Debt Reverse the Effects of Fiscal Policy?", *Journal of Public Economics*, 65, 147-162.

Sutherland, A. (1997), "Fiscal crises and aggregate demand: can high public debt reverse the effects of fiscal policy?" *Journal of Public Economics*, 65, 147-162.

Tanzi, Vito (2000), "Taxation in Latin America in the last decade", mimeo.

\_\_\_(1978). Inflation, real tax revenue, and the case for inflationary finance. *IMF Staff Papers*. 25(3), 417-451.

Tanzi, Vito y Howell Zee (2000). "Tax policy for emerging markets: Developing countries", *National tax journal*, vol 53, No 2, junio.

Tarschys, Daniel (2002), "Time horizons in Budgeting", en *XXIII Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials*, Washington, junio.

Tobin, James (1993): "Price Flexibility and Output Stability: An Old Keynesian View", *Journal of Economic Perspectives*, Winter, 7(1), 45-65.

UN Committee of Experts on Public Administration (2003): Report on the second session April 2003, UN Economic and Social Council, E/2003/44-E/C.16/2003/6, New York.

UNESCO (2001): Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Uthoff, Andras (2003), "Mercado de trabajo y sistema de pensiones", Revista de la CEPAL, No 78, diciembre.

Van der Noord (2000): "The Size and Role of the Automatic Stabilizers" in the 1990s and Beyond", Economics Department Working Papers, No 230, OECD, January.

Von Hagen, Jürgen (1992): "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", Comisión of the European Communities, DG II Economic Papers, 96.

Wyplosz, Charles (2001): "Fiscal Policy: Institutions v/s Rules", mimeo.

**ORGANISMOS DE CONTROL EXTERNO. CONDICIONES PARA  
LAS AUDITORÍAS DE GESTIÓN. UN ANALISIS COMPARADO  
ENTRE E.E.U.U. Y ARGENTINA.**

**Emilia Raquel Lerner**

Email: [erlerner@mail.retina.ar](mailto:erlerner@mail.retina.ar)

Ex - Auditora General de la Nación, designada por la H. Cámara de Diputados de la Nación, 1993-1999. Asesora de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación. Directora Ejecutiva de INPAE (Interamerican Network of Public Administration Education). Licenciada en Economía, Facultad de Ciencias Económicas UBA. Magister Scientiarum en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas UBA. Docente del Posgrado en Administración Financiera (FCE (UBA)- ASAP), y de la Maestría en Auditoría Gubernamental (UNSAM).

## **Resumen**

El trabajo presenta los nuevos enfoques desarrollados en materia de gestión pública por resultados, enmarcados en la denominada Reforma Gerencial del Sector Público en América Latina. Asimismo describe, abordando la práctica desarrollada por la Government Accountability Office (GAO), de los Estados Unidos, las condiciones que deberían cumplir los organismos de control externo para que esté garantizada su capacidad y su calidad en la realización de auditorías de gestión y su impacto en el sector público. A partir de este esquema de análisis, se efectúan algunas reflexiones sobre la experiencia en Argentina en materia de auditoría de gestión del organismo de control externo, y se discuten posibles líneas de acción.

## **I – La Reforma Gerencial y el control de gestión**

Durante los últimos años, se han desarrollado nuevos enfoques en materia de gestión pública por resultados. En particular, la denominada Reforma Gerencial del sector público en América Latina. Esta reforma se propone la reconstrucción de la capacidad estatal como base para enfrentar en forma exitosa los problemas de la redemocratización del Estado y de la sociedad, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. La implementación de esta reforma es vista no solamente como un vehículo para mejorar la capacidad de gestión del Estado, sino también para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político. Este proceso implica una redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad, a través del desarrollo de mecanismos orientados a fortalecer su democratización.<sup>1</sup>

Las condiciones para posibilitar esta nueva relación son de diversa naturaleza. Una de ellas está constituida por los mecanismos de control, que en esta nueva configuración estatal que se propone adoptan nuevas formas<sup>2</sup>.

Cinco formas de control, que dan origen a sendos tipos de responsabilización, son identificadas. Las dos primeras son las formas tradicionales, mientras que las restantes constituyen formas “modernas” de control. En primer lugar, los controles parlamentarios,

---

<sup>1</sup> DOCUMENTO DEL CLAD. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. 1998. Este documento fue preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD, el que está compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la Administración Pública y de la reforma del Estado de los 25 países miembros.

<sup>2</sup> Consejo Científico del CLAD (coord.). 2000. *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD-BID-EUDEBA, Buenos Aires.

llevados a cabo por los políticos. Entre los mecanismos más usuales se encuentran la evaluación de las nominaciones del Ejecutivo para cargos públicos, el control de la elaboración y gestión presupuestaria y de la rendición de cuentas del Ejecutivo, la existencia y funcionamiento de las comisiones parlamentarias, y las audiencias públicas.

En segundo lugar, los controles clásicos<sup>3</sup>, basados en la verificación de procedimientos, llevados a cabo por administradores y estructuras de control externo e interno. Los mecanismos internos comprenden la fiscalización del comportamiento jurídico y financiero de los funcionarios al interior de la administración. En cuanto a los mecanismos externos, se encuentra la acción de los tribunales de cuentas o auditorías externas (entidades de fiscalización superior), las auditorías independientes, y el Poder Judicial.

Dentro de las formas “modernas” de control, se encuentra, en tercer lugar, el control por medio de la introducción de la lógica de los resultados de la gestión, que se realiza a partir de indicadores de desempeño, y que requiere una redefinición de la administración financiera con énfasis en las variables reales e indicadores que permitan identificar y mejorar los resultados e impactos logrados. Estos controles van acompañados del desarrollo de instrumentos tendientes a buscar las formas más económicas y eficientes para el desempeño de la función estatal. La idea que prevalece es buscar el “valor” asignado a los dineros públicos, y rendir cuentas a la sociedad sobre su distribución y utilización.

---

<sup>3</sup> Groisman, Enrique y Lerner, Emilia. 2000. “Responsabilización por medio de los controles clásicos”. En Congreso Científico del CLAD (coord.): *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD-BID-EUDEBA, Buenos Aires.



En cuarto lugar, los controles por la competencia administrada, en los cuales las diversas agencias “compiten” por ofrecer el mejor servicio a los usuarios. El propósito es brindar eficiencia y efectividad al sistema. Tiene lugar en tres situaciones: a) entre órganos gubernamentales (descentralización de funciones); b) privatización por régimen de concesión de los servicios públicos (las empresas privadas compiten entre sí y procuran conquistar consumidores); y c) delegación de la prestación de servicios a entidades públicas no estatales (organismos del Tercer Sector o de la comunidad) .

Finalmente, el control social, a través del cual se buscan mecanismos de participación ciudadana para la evaluación y el control de los servicios públicos, o la participación directa en la gestión por parte de la ciudadanía, como forma eficiente de asegurar una mejor relación entre los ciudadanos y la burocracia estatal. Algunos ejemplos son: a) participación en la definición de las principales directrices y asignación de gastos de los presupuestos públicos; b) gestión directa de servicios públicos o en la participación en consejos que administren determinados equipamientos sociales; c) utilización de los mecanismos de democracia semi-directa (plebiscito, referéndum, etc.); d) actuación en canales públicos para que los ciudadanos evalúen y discutan la orientación de las políticas públicas; y e) participación de integrantes de la comunidad en órganos de fiscalización gubernamental.

Control de gestión por resultados, economía y eficacia de los gastos gubernamentales, control por medio de la competencia administrada, y participación ciudadana, constituyen las formas que caracterizan el nuevo modo de vinculación entre el Estado y la sociedad

civil. El diseño y la acción de los organismos estatales deberán entonces ser redefinidos en sintonía con estas nuevas modalidades, y repensados en función de su contribución al fortalecimiento de los mecanismos de democratización en nuestro continente.

## **II – Organismos de control. Condiciones para el control de gestión.**

En el marco de las nuevas tendencias descriptas, y acompañando las lógicas imperantes en las administraciones públicas, en los últimos años se ha repensado y rediseñado el rol y el funcionamiento de los organismos de control del continente, orientando su accionar a incorporar las herramientas que contribuyan a fortalecer los mecanismos de responsabilización por medio de la lógica de resultados de la gestión y la participación ciudadana.

Por ejemplo, la General Accounting Office (GAO), fue establecida por el Congreso de los Estados Unidos en 1921, con un mandato amplio que comprende la investigación de todos los asuntos relacionados con la recepción, desembolso y aplicación de fondos públicos, y la formulación de recomendaciones tendientes a una mayor economía o eficiencia en los gastos públicos. Sucesivas leyes fueron clarificando y expandiendo este mandato. En 2004 su nombre se cambió a Government Accountability Office (GAO). Este nuevo nombre, cuyo significado aproximado es “oficina de responsabilización<sup>4</sup> del Gobierno”, se inscribe en el marco de las actuales concepciones acerca del rol del control. En efecto, la nueva denominación atiende al rol central que desempeñan las entidades de fiscalización superior

---

<sup>4</sup> La traducción del término “accountability” al castellano no es directa, y ha sido asociada a “responsabilización”, “rendición de cuentas”, “responsabilidad”, “respondabilidad”.

con relación a los mecanismos de rendición de cuentas pública, orientados no solamente a la rendición contable y presupuestaria sino también a la rendición de cuentas por los resultados de la gestión.

Ahora bien, ¿qué condiciones deberían cumplir los organismos de control para que esté garantizada su capacidad y su calidad en la realización de auditorías de gestión y su impacto en el control por medio de resultados del sector público?

Podemos identificar dos tipos de condiciones. En primer lugar, las condiciones institucionales, referidas al enfoque asignado al diseño estratégico organizacional interno, a las relaciones con los usuarios y el público, y a la política de recursos humanos adoptada. En segundo lugar, las prácticas y procedimientos aplicados en materia de control de gestión, y las acciones encaradas para el mejoramiento del impacto de las auditorías sobre las organizaciones del sector público.

El primer grupo de condiciones se asocia con un conjunto de principios y características que deberían poseer las entidades de fiscalización superior en relación con las auditorías de gestión.

Al respecto, en abril de 2005, un equipo de colegas de auditoría conformado por representantes de las entidades de fiscalización superior de Canadá, Australia, México,

Holanda, Noruega, Sudáfrica, y Suecia revisó el sistema de aseguramiento de calidad que la GAO ha establecido para el desarrollo de sus auditorías de gestión.<sup>5</sup>

En las normas de auditoría gubernamentales aprobadas por la GAO se define el alcance de las auditorías de gestión: “Las auditorías de gestión aseguran un examen objetivo y sistemático de la evidencia para proveer una evaluación independiente del desempeño y la gestión de un programa en función de criterios objetivos como así también evaluaciones que provean un enfoque prospectivo o que sintetizen información sobre las mejores prácticas o cuestiones transversales. Las auditorías de gestión proveen información para mejorar la operación de los programas y facilitar la toma de decisiones de las partes involucradas con responsabilidad para encarar o iniciar acciones correctivas, y mejorar la rendición de cuentas pública.”<sup>6</sup>

El sistema de aseguramiento de calidad se propone proveer una seguridad razonable de que el trabajo se realiza de acuerdo con las normas de auditoría aprobadas por una Entidad de Fiscalización Superior (EFS). Las normas aprobadas por la GAO están en línea con el consenso generalizado acerca del carácter que deben tener los sistemas de aseguramiento de la calidad en los organismos de control externo, y que está recogido en algunos manuales de auditoría de gestión<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> GAO. April 2005. *Internacional Peer Review of the Performance Audit Practice of the United States Government Accountability Office*.

<sup>6</sup> GAO. *Government Auditing Standards*, paragraph 2.09. “Performance audits entail an objective and systematic examination of evidence to provide an independent assessment of the performance and management of a program against objective criteria as well as assessments that provide a prospective focus or that synthesize information on best practices or cross-cutting issues. Performance audits provide information to improve program operations and facilitate decision making by parties with responsibility to oversee or initiate corrective action, and improve public accountability.”

<sup>7</sup> Office of the Auditor General of Canada. 2002. *Value-for-money audit manual*. Canadá.

## **Atributos del sistema de aseguramiento de calidad**

Los sistemas de aseguramiento de calidad de las EFS deben ser confiables en términos de los siguientes atributos:

- el trabajo es profesional, independiente, y está diseñado objetivamente
- la evidencia es competente y confiable
- las conclusiones están sustentadas
- los productos son imparciales y equilibrados
- las recomendaciones son razonables

Los atributos descriptos requieren de la existencia de políticas internas de los organismos de control. Por un lado, la definición estratégica y operativa de objetivos y reglas claras, que posibiliten la definición clara del mandato del organismo y por tanto de la planificación de auditorías. Por otra parte, la política de recursos humanos, tendientes a la selección de personal idóneo, y al desarrollo del capital humano. Asimismo, implican el desarrollo de procedimientos que aseguren la objetividad del trabajo de auditoría, y su respaldo en evidencia suficiente y confiable. A su vez, en los manuales de auditoría de gestión se prevén algunos mecanismos orientados a medir los efectos de las auditorías en los organismos auditados. Entre éstos, se encuentran los seguimientos de recomendaciones, que miden el impacto de las observaciones y recomendaciones incluidas en los informes de auditoría en la gestión de las entidades auditadas. También se alienta a los equipos de

---

auditoría a cuantificar los efectos económicos de la implementación de recomendaciones, con el objeto de medir los ahorros derivados del seguimiento de mejores prácticas de gestión.

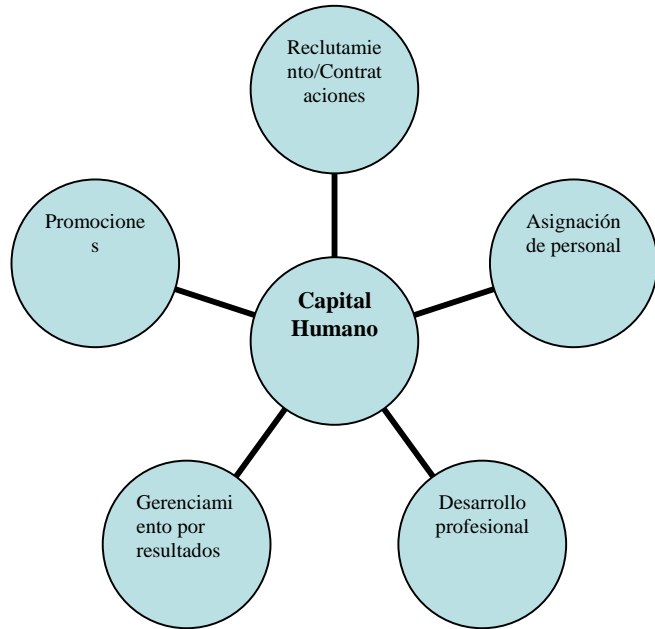
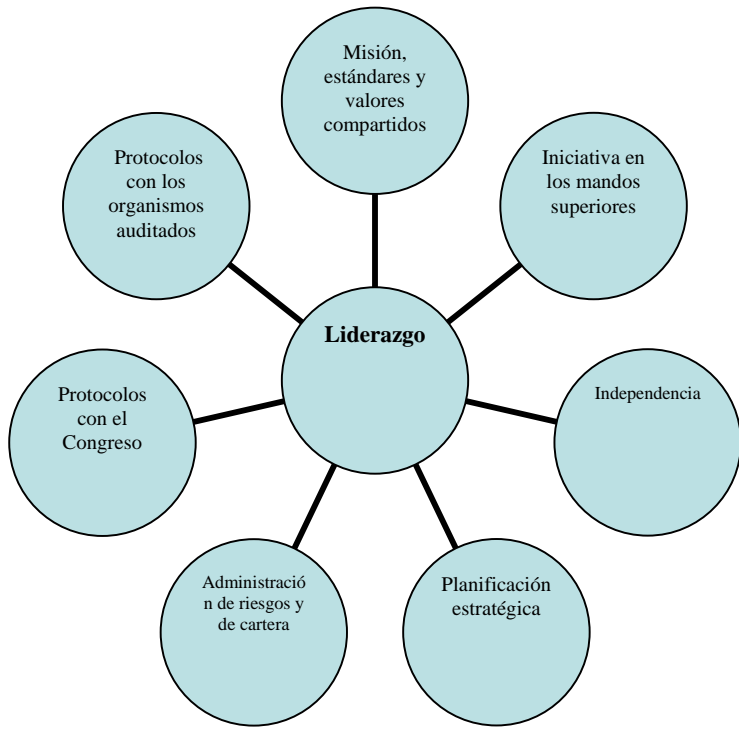
El sistema de aseguramiento de calidad debe contener los siguientes cuatro elementos clave: liderazgo, capital humano, gestión de competencias, y monitoreo / revisión de políticas. Estos elementos clave constituyen el basamento institucional para garantizar el cumplimiento de las condiciones del sistema.

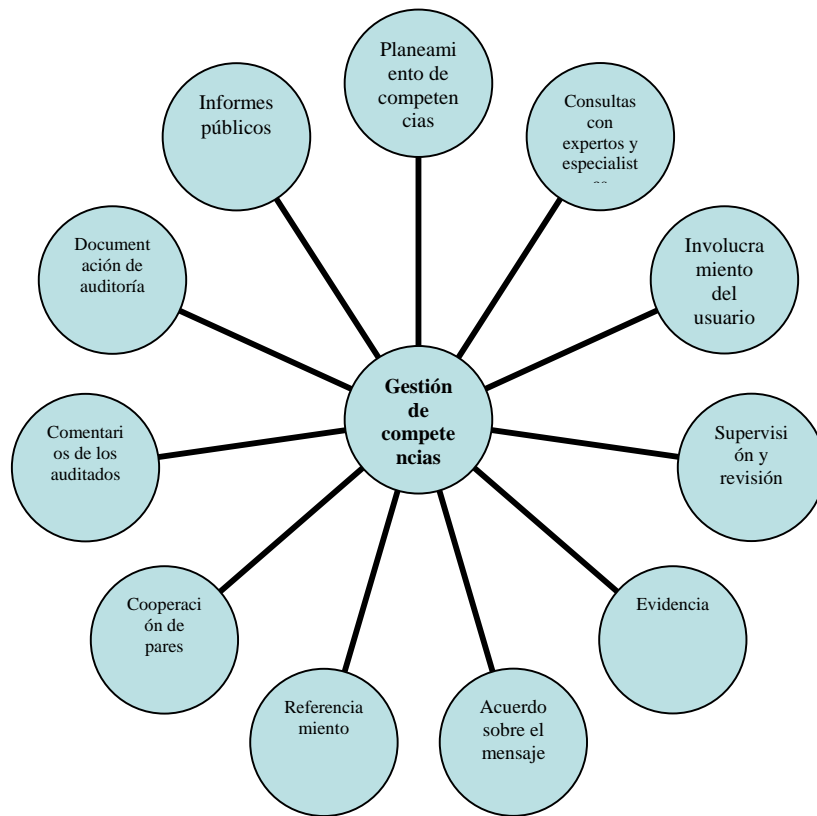
A su vez, cada uno de los elementos clave se refiere a la existencia de un conjunto de componentes que lo definen. En el Diagrama 1 siguiente se detallan y grafican los elementos constitutivos identificados.

## **DIAGRAMA 1 - ELEMENTOS CLAVE DEL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE CALIDAD<sup>8</sup>**

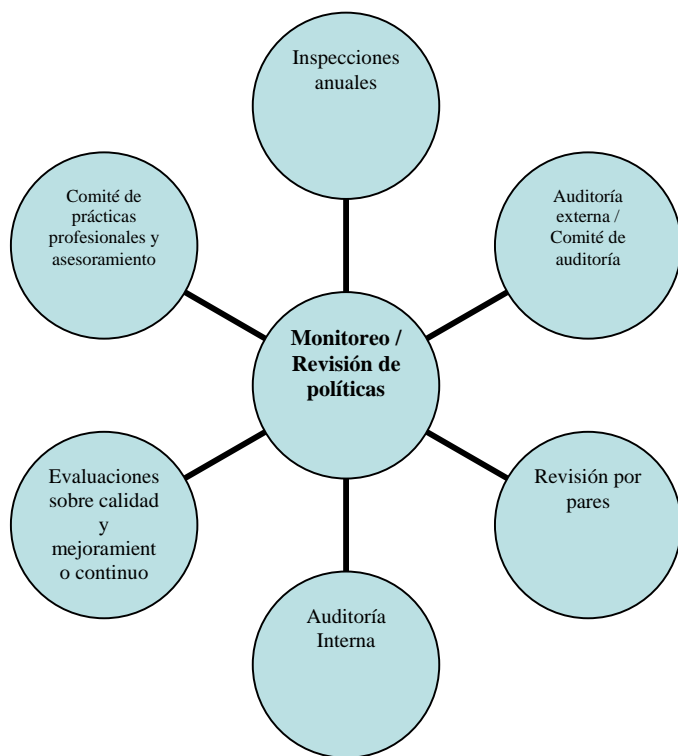
---

<sup>8</sup> GAO. Op. Cit.









Como puede observarse en el diagrama, los componentes del sistema de aseguramiento de calidad constituyen los elementos que suelen identificarse como integrantes de un sistema de control interno y de gestión basados en un proceso de planificación estratégica. Ello implica alinear la organización con una visión y misión declaradas, y orientar los sistemas organizativos, de gestión de recursos humanos y de gestión organizacional a la obtención de resultados.

Adicionalmente, el sistema de aseguramiento de calidad debe reforzar la independencia, la objetividad y la confiabilidad de la oficina de auditoría y de su trabajo.

### **Independencia**

La independencia se aborda desde varias perspectivas: personal, externa y organizacional. Menoscabos a alguna de estas áreas podrían afectar la habilidad del auditor, o la forma como se percibe su habilidad, para ejercer objetiva e imparcialmente un juicio sobre todas las cuestiones asociadas al desarrollo y reporte sobre su trabajo.

Las normas requieren que las organizaciones de auditoría sean organizativamente independientes de las organizaciones que auditan. Asimismo, un sistema de aseguramiento de calidad debe incluir políticas y procedimientos para identificar detrimentos personales y externos a la independencia y al monitoreo y promoción de cumplimiento con dichas políticas y procedimientos.

Como ejemplo se cita que los empleados profesionales de la GAO deben confirmar su independencia a través de los siguientes mecanismos:

- firmar una declaración anual diciendo que entienden la independencia tal como la definen las Normas de Auditoría, y que no tienen impedimentos personales o externos;
- identificando intereses financieros en una declaración financiera anual que es revisada por el comité ejecutivo y directores administrativos o sus delegados<sup>9</sup>;
- informando a su superior administrativo cuando están buscando trabajo en la entidad que está siendo auditada.

Además, los miembros de los equipos, revisores, y consultores confirman su independencia para cada cometido.

---

<sup>9</sup> En nuestro país los funcionarios deben asimismo presentar una declaración jurada patrimonial anual.

## **Objetividad**

Este principio implica el desarrollo de auditorías de gestión en una forma profesional, objetiva, basada en los hechos, imparcial, no ideológica, razonable y equilibrada.

Como forma de garantizar la objetividad y enfoque consistente en su trabajo, la GAO ha establecido protocolos de interacción con las entidades auditadas y el Congreso. En dichos protocolos con las entidades auditadas se establecen qué políticas y prácticas, es decir qué enfoque, objetivos, alcance y metodología, va a aplicar el personal en su trabajo. Ello contribuye a identificar cuáles son las expectativas mutuas. Con respecto al Congreso, los protocolos establecen las políticas y prácticas a seguir, definiéndolas de manera clara y transparente. Cabe aclarar que la GAO realiza una gran proporción de auditorías como respuesta a requerimientos del Congreso<sup>10</sup>. En este aspecto se diferencia de otras oficinas de auditoría, que tienen mayor autonomía en la aprobación de la planificación.

## **Confiabilidad**

Las normas referidas a la confiabilidad incluyen pautas para planificar una auditoría; supervisar el personal; obtener evidencia suficiente, competente y relevante; obtener y guardar documentación; y realizar informes. Este principio requiere de la existencia de personal idóneo que posea los perfiles adecuados al desarrollo de las tareas, lo que incluye niveles de experiencia y capacitación específica, y conocimiento de las herramientas de auditoría de gestión.

El segundo grupo de condiciones que identificamos se relaciona con las prácticas y procedimientos aplicados en materia de auditoría de gestión, orientados al mejoramiento

---

<sup>10</sup> Durante 2004, cerca del 90% de las auditorías realizadas por la GAO respondió a un requerimiento específico del Congreso.

del impacto de las auditorías sobre las organizaciones del sector público. Dentro de este grupo incluimos el énfasis otorgado por el organismo de control a las auditorías de gestión dentro de la planificación, la política de seguimiento de recomendaciones, la definición del alcance de las auditorías de gestión, la oportunidad de su realización, y las herramientas de que dispone el organismo para la obtención de información y la actuación judicial.

## **II – Argentina. Auditorías de gestión y control externo.**

En Argentina, a partir de la aprobación de la Ley 24156 de “Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional”, se creó en 1993 la Auditoría General de la Nación, como órgano de control externo, y el control de gestión pasó a formar parte de la competencia asignada a los organismos de control, tanto interno como externo. La reforma constitucional de 1994 recogió en su cuerpo dicha competencia, en el alcance definido para la acción de la Auditoría General de la Nación, que desde entonces está incorporado en la Constitución<sup>11</sup>.

El diseño de jurídico del organismo de control externo, la Auditoría General de la Nación (AGN), se inspiró en la normativa y la experiencia acumulada en las oficinas de auditoría

---

<sup>11</sup> Constitución Nacional. Artículo 85: “El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados sobre los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El Presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.”

gubernamental de los países de habla sajona, fundamentalmente Canadá. En éstos, las oficinas de auditoría externa tienen una vinculación con el Poder Legislativo, y dentro de sus competencias, las auditorías de gestión ocupan un lugar preponderante.

Tanto la ley, como también las normas de auditoría y los manuales de auditoría aprobados, recogieron los últimos avances en la materia.

La experiencia del organismo acumulada durante los doce años de vigencia de la norma legal, da cuenta de una práctica importante en la materia. En efecto, si analizamos el peso relativo de las auditorías de gestión en el total de auditorías del período 2000-2003, podemos observar que el porcentaje de participación promedio para el período es del 32%.

<b>AUDITORÍAS AGN</b>				
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Estados Contables	32	39	25	37
Auditorías Financieras	137	119	94	100
Control Interno	7	5	6	5
<b>Auditorías de gestión</b>	<b>75</b>	<b>88</b>	<b>69</b>	<b>55</b>
Estudios Especiales	1	1	3	5
<b>Total</b>	<b>252</b>	<b>252</b>	<b>197</b>	<b>202</b>
<b>Fuente: Memoria AGN</b>				
<b>AUDITORÍAS AGN (en %)</b>				
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Estados Contables	12,7	15,5	12,7	18,3
Auditorías Financieras	54,4	47,2	47,7	49,5
Control Interno	2,8	2,0	3,0	2,5
<b>Auditorías de gestión</b>	<b>29,8</b>	<b>34,9</b>	<b>35,0</b>	<b>27,2</b>
Estudios Especiales	0,4	0,4	1,5	2,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Tuve el honor de formar parte del primer colegio de Auditores Generales, durante el período 1993-99, y, en tal carácter, me permitiré realizar algunas reflexiones sobre su experiencia y acción.

1) Se han realizado algunos intentos en términos de planeación estratégica, aunque aún prevalece un diseño organizacional tradicional, en el que la orientación a resultados coexiste con el esquema burocrático orientado a normas y procesos. Las principales implicancias de este desarrollo estratégico aún débil se traducen en la existencia de planes operativos (planificación de auditorías) sin correlato directo con una lógica de relevancia para el mandato que responda a dicha definición.

2) En lo que hace a la independencia de los auditores generales, la normativa existente al respecto, si bien contempla la definición de restricciones e incompatibilidades para el cargo, no es suficientemente robusta, lo que no otorga una garantía completa con relación a la inexistencia de conflictos de interés e independencia política de sus miembros. Estos atributos son incorporados como requisitos necesarios en los códigos de ética aplicados a funcionarios públicos y auditores gubernamentales<sup>12</sup>.

3) En materia de recursos humanos, los sistemas de carrera aún son incipientes, y coexisten con prácticas generalizadas de reclutamiento no objetivo. Ello no asegura en todos los casos el ajuste de los perfiles profesionales a los requerimientos derivados de la planificación de auditorías y al consecuente planeamiento de competencias. Cabe acotar que esta limitación

---

<sup>12</sup> Código de Ética de INTOSAI. En: [http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3\\_AudStandComm/3\\_CodEth\\_AudStand2001\\_S.pdf](http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_AudStandComm/3_CodEth_AudStand2001_S.pdf)

no es exclusiva del organismo de control, y forma parte de una práctica usual en otros organismos de la administración pública.

4) En cuanto a la independencia de los recursos humanos, las prácticas existentes en la administración pública imponen restricciones en materia de compatibilidad para la planta permanente. En cuanto a la planta contratada, se incluye la firma de una declaración jurada en tal sentido. Asimismo, los funcionarios están obligados a realizar declaraciones juradas anuales, en las que dan cuenta de su situación financiera – patrimonial.

Tal como plantea el trabajo del CLAD citado<sup>13</sup>: “La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la Reforma Gerencial. Para ello, debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada. Esta élite burocrática tendrá también que desarrollar capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político, lo que hace que se diferencie claramente de la tecnocracia estructurada en los regímenes autoritarios latinoamericanos, que creía en la superioridad de su saber y de su práctica en relación con el comportamiento de la clase política - calificado como oportunista e irracional desde el punto de vista técnico. Ciertamente, es preciso reducir el clientelismo y la politización de la alta burocracia presentes en América Latina, pero no se puede hacer esto aislando a los funcionarios públicos de la necesaria supervisión democrática de los políticos y de la sociedad.”

---

<sup>13</sup> Ver Nota 1.

5) En materia de seguimiento de recomendaciones, es baja la proporción de este tipo de informes en el total de auditorías de gestión. Ello no permite realizar análisis de impacto de las auditorías sobre los cambios producidos en la gestión de los organismos auditados<sup>14</sup>. En general, es baja la incidencia de los análisis de economía en la implementación de recomendaciones (ahorros derivados del seguimiento de mejores prácticas de gestión). Por ejemplo, la GAO comenzó en 1990 un programa especial para informar al gobierno sobre las operaciones identificadas como de “alto riesgo”, que se actualiza periódicamente. Ello se orienta a identificar y colaborar con los organismos auditados a resolver serias debilidades en áreas que involucran recursos significativos y proveen servicios críticos al público. Los reportes señalan que a partir del inicio del programa, algunas áreas han realizado progresos significativos, lo que ha originado que fueran removidas de la lista de áreas de alto riesgo.<sup>15</sup>

6) Una de las debilidades de la ley es la referida a la potestad para requerir información a los organismos auditados. El cuerpo legal establece como una potestad de la AGN la solicitud de información, y si bien impone como obligación por parte de los organismos auditados la entrega de información, no se plantean sanciones para el caso de incumplimiento<sup>16</sup>. Ello impone una debilidad potencial a la actuación del organismo de control, que no siempre se subsana a partir de los principios de responsabilidad de los

---

<sup>14</sup> La experiencia del Tribunal de Cuentas de Brasil en el tema puede verse en: Maridel Piloto de Noroña. *A experiência do Tribunal de Contas da União do Brasil na avaliação de programas de governo*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

<sup>15</sup> GAO. *High Risk Series*. En: [www.gao.gov](http://www.gao.gov)

<sup>16</sup> Ley 24156. Art. 119.-Para el desempeño de sus funciones la Auditoría General de la Nación podrá: ... b) Exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, las que estarán obligadas a suministrar los datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones; ...



funcionarios públicos. Hubo algunos intentos de ampliar este tipo de competencias por ley, que resultaron infructuosos<sup>17</sup>.

7) En materia de información de gestión en el sector público, debe destacarse que el desarrollo de sistemas de control de gestión en la administración pública es aún incipiente, y si bien los requerimientos en materia de presupuesto, en términos de definición de metas físicas asociadas a programas, han significado algún avance al respecto, todavía no está generalizado el uso de sistemas de gestión.

Cabe destacar que esta limitación no es propia de nuestro país. Hay trabajos que dan cuenta de la existencia de tales restricciones en países con mayor avance en la materia. Un trabajo de Julnes y Mixcóatl<sup>18</sup> enfatiza la falta de utilización de información de medición de gestión por entidades gubernamentales de Estados Unidos. La utilización de estos mecanismos se define en términos de dos estadios, para su adopción (desarrollo de mediciones de gestión o indicadores, e implementación) utilizando la información para reasignar recursos, mejorar programas y la administración, informando a los funcionarios, los medios y los ciudadanos, y para la planificación estratégica. Se han identificado factores que afectan positiva y diferenciadamente los grados de utilización. En la fase de adopción, se incluyen los requerimientos externos, el apoyo para la realización del esfuerzo de medición de la gestión por parte de los empleados y gerentes, la disponibilidad de recursos adecuados, el conocimiento técnico, y una orientación a resultados. Para la implementación

---

<sup>17</sup> Al respecto, el diputado Oscar Lamberto presentó un proyecto en la Cámara de Diputados de la Nación.

<sup>18</sup> Al respecto, ver: Dr. Patria de Lancer Julnes, UTA State University – Dr. Gerardo Mixcóatl, Ph. D., Universidad Autónoma de Campeche. *The utilization of performance measurement in the public sector: comparing UTA and Campeche's experiences*. En: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve). VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

se incluye el apoyo de los funcionarios y ciudadanos, las políticas internas de medición de gestión, y una cultura que promueva el cambio. Contrariamente, la falta de liderazgo, la ausencia de competencia política, y la existencia de una ideología conservadora son los elementos identificados como de impacto negativo sobre el esfuerzo de medición de la gestión.

8) La ley tampoco explicita los procedimientos a aplicar en caso de requerirse una actuación en la justicia. La práctica ha llevado a aplicar los procedimientos generales, con la restricción de que el organismo de control no puede constituirse en parte en la demanda judicial.<sup>19</sup>

9) En cuanto a la oportunidad de los informes de auditoría, la experiencia acopiada, sobre todo en materia de la auditoría de la Cuenta de Inversión, ha llevado a que ésta se realice en forma inoportuna, y se apruebe aún con más demora temporal<sup>20</sup>. Ello genera una debilidad en los mecanismos de rendición de cuentas por los resultados de la gestión en los que interviene el organismo de control y el Congreso.

10) Hay un aspecto, controvertible y poco discutido hasta el presente, relacionado con el alcance de las auditorías de gestión. Al respecto, la orientación tradicional de las auditorías de gestión atiende a verificar tareas de gestión, de contenido operacional. En este esquema el Parlamento aprueba, a través de los mecanismos de control presupuestario, las políticas y

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires cuenta, de acuerdo con la Ley 70, con “legitimación procesal” que la habilita a convertirse en parte actuante.

<sup>20</sup> La preocupación sobre la cuestión dentro del ámbito parlamentario llevó a realizar las Jornadas sobre la Cuenta de Inversión, los días 16 y 17 de Septiembre de 2004 en la ciudad de Buenos Aires, en sede del Congreso de la Nación Argentina, organizadas por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y auspiciadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional. Los documentos académicos están reunidos en el libro: Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas – Agencia Española de Cooperación Internacional. 2005. *La Cuenta de Inversión*. Editorial Dunken, Buenos Aires.

planes. El organismo de control verifica que dichos planes se ejecuten de acuerdo a las previsiones. Hay algunos autores que plantean que la naturaleza particular del sector público obliga a incorporar en los mecanismos de rendición de cuentas no solamente las tareas de gestión, sino las tareas de gobierno. Mientras las primeras tienen un mayor contenido operacional, las segundas tienen un mayor contenido estratégico. En este esquema, los mecanismos de control y de rendición de cuentas contribuirían a otorgar contenido y legitimidad al diseño estratégico de gobierno y la gestión públicas.<sup>21</sup> La evaluación de las administraciones públicas no se reduce en esta óptica a un mero ejercicio técnico sobre cuáles son los indicadores oportunos, sino que se orienta a responder preguntas de *qué* deben ocuparse los poderes públicos y *quién* mejor puede ofrecer resultados eficaces y eficientes a esas demandas sociales.

Sin duda este es un debate que puede generar polémica a la hora de decidir su implementación, y el rol atribuible a los organismos de control.

11) Los informes de auditoría son considerados por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, y aprobados en las cámaras del Congreso. Sin embargo, son escasamente aprovechados por los usuarios directos, los senadores y diputados, y las comisiones parlamentarias en general, para el enriquecimiento de su labor.

12) No han sido previstos mecanismos de participación ciudadana en la acción de los organismos de control, si bien se reciben denuncias por parte de particulares y

---

<sup>21</sup> Al respecto, ver: Joan Subirats. *¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?* - Instituto de Gobierno y Políticas Públicas - Universidad Autónoma de Barcelona.

organizaciones con relación a temas objeto de potenciales auditorías. Este aspecto aparece estrechamente ligado a un proceso de planificación estratégica, uno de cuyos componentes es la identificación de las necesidades de los usuarios.

#### **IV – Auditorías de gestión en prospectiva**

Las reflexiones planteadas nos llevan a discurrir acerca de algunas propuestas en cuanto a la dirección posible de las acciones en el futuro.

##### **Planeación estratégica**

Debería profundizarse en un diseño de planificación estratégica, de alcance plurianual, que incorpore los instrumentos necesarios para mejorar las capacidades de gestión, y que permita alinear el diseño institucional con una visión compartida que tome en cuenta la perspectiva de los usuarios (el Parlamento y la ciudadanía), y con objetivos de gestión que abarquen los elementos clave para el aseguramiento de calidad en materia de auditoría de gestión. Ello permitiría afinar los criterios necesarios para la formulación de la planificación anual en términos de relevancia para el mandato organizacional.

##### **Independencia y profesionalismo de los Auditores Generales**

Deberían pensarse mecanismos que garantizaran el profesionalismo y la independencia política de los Auditores Generales. Podrían analizarse algunos compromisos o requisitos adicionales que deban ser cumplidos para su designación, incluyendo la certificación de idoneidad por antecedentes y oposición, y la suspensión de actividades partidarias a partir del momento de la designación.

### **Profesionalismo del personal de la planta de la AGN**

Establecer una carrera para el ingreso y promoción de recursos humanos. En esta materia, existe experiencia acopiada en un gran número de organismos de control, que puede ser tomada en cuenta. Ello permitirá objetivar el reclutamiento de recursos humanos, y adecuar más eficientemente los perfiles a los requerimientos de la planificación operativa. Enfocar el gerenciamiento de recursos humanos desde el punto de vista estratégico, con énfasis en el planeamiento estratégico, en una organización abierta al aprendizaje para hacer frente a los cambios, en el compromiso con la organización, en la gestión de calidad, en la noción de el usuario interno y externo, en la gerencia de competencias, en la gestión del conocimiento.

### **Auditorías de gestión y seguimiento de recomendaciones**

Sería deseable incrementar el peso relativo de las auditorías de gestión y de las auditorías de seguimiento. Ello permite verificar el impacto de la auditoría, en términos del porcentaje de recomendaciones que son implementadas por los organismos auditados. También permite analizar si la naturaleza de las observaciones y recomendaciones incorporadas son de utilidad para los organismos auditados (si son aplicables o no para los organismos auditados). Muchas veces los informes de auditoría permiten viabilizar la ejecución de actividades que los gerentes consideran adecuadas para la ejecución de los programas. Para ello podría ser de utilidad la realización de encuestas entre los responsables de los organismos auditados para verificar si las recomendaciones contribuyen a la mejoría de la gestión. Ello tanto en términos cuantitativos (ahorros generados por la aplicación de

observaciones y recomendaciones), como cualitativos (mejoramiento en la calidad de servicio, mejores resultados)

Avanzar en el costeo (directo) de las auditorías, para obtener las relaciones costo / beneficio entre las economías obtenidas por las auditorías por peso invertido en la auditoría. Este es un aspecto que requeriría dedicar esfuerzos al desarrollo de metodologías específicas.

#### **Impacto de las recomendaciones.**

Incorporar algún mecanismo, en cabeza de la AGN, o bien del Congreso, a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, para fortalecer el impacto de las recomendaciones, en el sentido de que los organismos auditados encaren medidas al respecto.

Una alternativa podría ser que el Congreso establezca algún sistema de premios o castigos en la asignación presupuestaria, en función de los esfuerzos de los organismos en mejorar su gestión, o en el desarrollo de sistemas de control de gestión. En tal sentido, en los Estados Unidos no se aprueban ampliaciones de presupuesto de las entidades (agencias) sin un informe de gestión de la GAO.

#### **Solicitud de información.**

La potestad de exigir la entrega de documentación es débil en el diseño actual de la Ley. Debería reforzarse la obligatoriedad e imponer penalidades en el caso de negativa.

Por ejemplo, la Ley 70 de la Ciudad de Buenos Aires establece: “Funcionarios que obstaculicen la tarea o demoren injustificadamente información, incurren en mal desempeño de sus funciones, susceptibles de juicio político o sumario administrativo, o responsabilidad penal” (art. 147)

### **Mecanismo para actuar en la justicia**

Si bien en la práctica de la AGN se han utilizado algunos mecanismos que prevé la legislación vigente, como el traslado a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, o la Procuración General, la ley 24156 no prevé mecanismos específicos de actuación en la justicia, ante la aparición de responsabilidades manifiestas por parte de funcionarios públicos.

### **Oportunidad**

La oportunidad del control está íntimamente relacionada con su eficacia. Debería tenderse a mejorar la oportunidad, sin violar el principio legal de control ex - post.

Esta cuestión afecta principalmente a la auditoría de la Cuenta de Inversión. En esta materia también han existido algunas iniciativas parlamentarias para evitar la demora en su tratamiento, pero aún no ha prosperado ninguna norma. La Cuenta de Inversión constituye un instrumento esencial para la vigencia de los mecanismos de rendición de cuentas ante la sociedad.

## **Relación con el Congreso**

Deberían profundizarse las relaciones entre la Entidad de Fiscalización Superior y las cámaras del Congreso. Ello es evidentemente un proceso bilateral, que demanda la búsqueda de formas creativas para que las comisiones parlamentarias saquen provecho de las tareas de auditoría.

## **Participación ciudadana**

En el mismo sentido, deberían desarrollarse mecanismos que, sin detrimento de la independencia del organismo de control, puedan captar, por medio de encuestas o relevamientos, las inquietudes y expectativas incumplidas de la ciudadanía en relación con las prestaciones de servicios públicos. Ello constituiría un insumo valioso para la definición del alcance de las auditorías.

## **Conclusiones**

Los organismos de control desempeñan un papel fundamental para garantizar que se aplique la rendición de cuentas en el ámbito gubernamental. Particularmente, y en términos de los tipos de responsabilización identificados<sup>22</sup>, tienen una participación relevante en la responsabilización por medio de los controles clásicos, y la responsabilización por los resultados de la gestión. Las auditorías de gestión constituyen el instrumento a través del cual se concreta este último tipo de responsabilización. En este sentido, los auditores gubernamentales pueden ser considerados un vehículo de cambio en las organizaciones

---

<sup>22</sup> Ver nota 2.



públicas, en tanto contribuyen con los mecanismos de retroalimentación de la gestión gubernamental, y con el fortalecimiento de los sistemas de control interno y de gestión.

Al respecto, según la Sociedad de Contadores de Canadá, el concepto de responsabilidad pública implica implantar en las organizaciones públicas:

- objetivos claros y visibles con relación a los que se medirá el desempeño
- indicadores de desempeño para evaluar resultados (énfasis en la utilidad más que en la precisión de las medidas)
- sistemas de información confiables y accesibles para apoyar la toma de decisiones y la medición de resultados
- información oportuna y comprensible sobre los resultados, calidad de sistemas de control y cumplimiento de las normas

Resulta claro el énfasis asignado al control por medio de resultados en el concepto de responsabilidad.

En nuestro país, existe una experiencia valiosa que habrá que profundizar hacia delante. En este trabajo se ha intentado realizar algunas humildes reflexiones en esa línea.

El fortalecimiento de los organismos de control, y de las herramientas con las que cuenta en materia de auditoría de gestión constituyen una condición necesaria para contribuir al mejoramiento de la gestión pública. A su vez, constituyen un instrumento de una naturaleza tal que excede lo meramente gerencial, ya que contribuyen a aumentar el control de los

ciudadanos sobre la acción estatal, y refuerzan de esa manera los mecanismos de rendición de cuentas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas – Agencia Española de Cooperación Internacional. 2005. *La Cuenta de Inversión*. Editorial Dunken, Buenos Aires.
- Consejo Científico del CLAD (coord.). 2000. *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD-BID-EUDEBA, Buenos Aires.
- Constitución de la Nación Argentina.
- de Lancer Julnes, Patria, UTA State University – Mixcóatl, Gerardo, Ph. D., Universidad Autónoma de Campeche. *The utilization of performance measurement in the public sector: comparing UTA and Campeche' experiences*. Obtenido el 10 de Agosto de 2005 en la World Wide Web: <http://www.clad.org.ve> . VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

- DOCUMENTO DEL CLAD. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. 1998. Obtenido el 10 de Agosto de 2005 en la World Wide Web: <http://www.clad.org.ve>
  
- GAO. April 2005. *Internacional Peer Review of the Performance Audit Practice of the United States Government Accountability Office*. Obtenido el 20 de Agosto de 2005 en la World Wide Web: <http://www.gao.org>
  
- GAO. *Government Auditing Standards*. Obtenido el 20 de Agosto de 2005 en la World Wide Web: <http://www.gao.org>
  
- GAO. *High Risk Series*. Obtenido el 15 de Agosto de 2005 en la World Wide Web: <http://www.gao.gov>
  
- Groisman, Enrique y Lerner, Emilia. 2000. “*Responsabilización por medio de los controles clásicos*”. En Congreso Científico del CLAD (coord.): *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD-BID-EUDEBA, Buenos Aires.
  
- INTOSAI. Código de Ética. Obtenido el 15 de Agosto de 2005 en la World Wide Web: [http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3\\_AudStandComm/3\\_CodEth\\_AudStand2001\\_S.pdf](http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3_AudStandComm/3_CodEth_AudStand2001_S.pdf)

- Ley 24156. República Argentina.
  
- Office of the Auditor General of Canada. 2002. *Value-for-money audit manual*. Canadá... Obtenido el 10 de Septiembre de 2004 en la World Wide Web: <http://www.oag-bvg.gc.ca>
  
- Piloto de Noroña, Maridel. *A experiência do Tribunal de Contas da União do Brasil na avaliação de programas de governo*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Obtenido el 15 de Agosto de 2005 en la World Wide Web: <http://www.clad.org.ve>
  
- Subirats, Joan. *¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?* - Instituto de Gobierno y Políticas Públicas - Universidad Autónoma de Barcelona. Obtenido el 10 de Agosto de 2005 en la World Wide Web: <http://www.clad.org.ve> .

# **ADMINISTRACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS: EL CASO DEL PROGRAMA CARTA COMPROMISO CON EL CIUDADANO EN ARGENTINA**

Eduardo Halliburton<sup>1</sup>  
María Inés Alfaro<sup>2</sup>

## **RESUMEN**

En este artículo presentamos la experiencia del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano de Argentina, cuyo desarrollo se sustenta en los conceptos de calidad de servicio y gerenciamiento orientado a resultados y tiene como finalidad introducir cambios en las formas en que los organismos de la Administración Pública se relacionan con los destinatarios de sus servicios.

En primer término, reflexionamos sobre las particularidades del “modelo de gestión orientado a resultados” y su aplicación en la Administración Pública Nacional, explicitando los cambios sustantivos que implica en la concepción de las organizaciones que la componen.

En segundo término, desarrollamos los principales aspectos conceptuales del Programa y describimos sus aportes a una gestión por resultados, para lo cual nos centramos en dos de sus componentes: los estándares de calidad de los servicios de las organizaciones y el monitoreo y la evaluación. Su desarrollo es ilustrado mediante la presentación de experiencias concretas de organismos que integran el Programa.

**PALABRAS CLAVE:** Carta Compromiso/ gestión por resultados/calidad de servicios/ monitoreo y evaluación

## **INTRODUCCION**

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, institucionalizado mediante el Decreto 229/2000, tiene como finalidad principal mejorar la relación de la Administración Pública con los ciudadanos, especialmente a través de la calidad de los servicios que ella brinda.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Sociólogo. Director de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión. Subsecretaría de la Gestión Pública. Coordinador General del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Docente de grado y posgrado en la Universidad Nacional de Lanús. ehallibu@sgp.gov.ar

<sup>2</sup> Socióloga. Magister Scientiarum en Administración Pública (UBA). Coordinadora Operativa del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Subsecretaría de la Gestión Pública. Docente-investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. malfaro@sgp.gov.ar

<sup>3</sup> A los efectos de la aplicación del Programa, el Decreto mencionado considera Servicios a los Ciudadanos a las prestaciones que el Estado brinda, por sí o por terceros, a los particulares, grupos de ellos o personas jurídicas, a fin de satisfacer sus necesidades, en virtud de las responsabilidades y competencias que le son propias. El Programa tiene como ámbito de aplicación a los organismos de la APN cuyas funciones consisten en la prestación de servicios a la ciudadanía como una de sus actividades fundamentales; como así también, a los Gobiernos provinciales, municipales y de la Ciudad de Buenos Aires y a las empresas prestadoras de los servicios públicos concesionados que quieran adherir a partir de la firma del correspondiente convenio.

El punto de partida para su implementación, lo constituye la decisión de las organizaciones de comenzar a concebir y desarrollar los servicios públicos con los ojos de quienes lo utilizan o reciben. En este sentido, el Programa **apunta a mejorar la relación de las organizaciones con los ciudadanos, potenciando su derecho a ser escuchados** (cuando se elaboran los programas, se definen y diseñan los servicios, se establecen los niveles de calidad de la prestación y se evalúan los resultados), **informados** (con sencillez y claridad), **respetados** (tratados sin discriminación, en forma equitativa y justa), y a **recibir una respuesta o solución** cuando las cosas no salen bien.

Para evitar que el Programa quede en una declaración formal de intenciones, sin ningún efecto operativo, **su desarrollo debe implicar tanto un reconocimiento explícito de los derechos de los ciudadanos como un compromiso claro de las organizaciones para prestar sus servicios con determinados niveles de calidad.** La manera de evitar la vaguedad consiste, precisamente, en la **obligación de hacer públicos los diferentes estándares de calidad y compromisos de mejora que la organización se propone cumplir en cada uno de los servicios que presta.** Ello implica un verdadero “**contrato administración-ciudadano**” que obliga a la organización y genera credibilidad en la sociedad.

Desplegando una metodología de intervención centrada en la firma de convenios de adhesión, la sensibilización de las autoridades y personal, la conformación y capacitación de equipos de “facilitadores” y la puesta en marcha de un plan de trabajo para la determinación de estándares de calidad de los servicios y compromisos de mejora<sup>4</sup>, comienzan a suscribirse en los organismos, a partir del año 2000, la primeras Cartas. Paralelamente al inicio de las actividades de monitoreo de los estándares comprometidos en las mismas, se avanza con la incorporación de nuevos organismos públicos. Este proceso que implica, por parte de la Subsecretaría de la Gestión Pública, la transferencia de herramientas de gestión, la asistencia técnica y el acompañamiento destinado a contribuir con los procesos de mejora, se desarrolla teniendo en cuenta la necesidad de dejar capacidad instalada en los organismos públicos que permita la sustentabilidad del Programa en el tiempo.

Durante la profunda crisis institucional que tiene lugar en la Argentina a partir de diciembre de 2001, la tarea se ve fuertemente amenazada por un contexto de creciente incertidumbre. No obstante -y no sin dificultades- el Programa sigue implementándose y creciendo. En ese sentido, es que sostenemos que uno de sus mayores “éxitos” ha sido precisamente su continuidad en el tiempo, superando importantes crisis de las organizaciones y trascendiendo a las diversas gestiones políticas que tuvieron lugar en estos años.

Aproximadamente para el 2003, se inicia una nueva etapa caracterizada por el ingreso de un número considerable de organismos al Programa y por una profundización en el desarrollo conceptual, metodológico y práctico de aspectos centrales para esta iniciativa

---

<sup>4</sup> El Plan de trabajo para la implementación del Programa y la elaboración de Cartas Compromiso supone una extensa serie de actividades, tareas, productos. Para mayor información remitirse a la página web del Programa [www.sgp.gov.ar/innovaciondegestion/cartacompromiso](http://www.sgp.gov.ar/innovaciondegestion/cartacompromiso). También ver Plan de Trabajo para la implementación del Programa. Documento de la Unidad Coordinadora del Programa

tales como: las estrategias de comunicación e información con los ciudadanos, los mecanismos de participación ciudadana, la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, el monitoreo de los estándares de calidad y la evaluación del nivel de desarrollo del Programa en los organismos. El ciclo de la mejora empieza a evidenciarse y los organismos más “antiguos” comienzan a firmar sus Segundas y Terceras Cartas, renovando y ampliando sus compromisos frente a los ciudadanos.

Actualmente el Programa se implementa en 40 organizaciones públicas de diversa magnitud y disímiles áreas de incumbencia y se encuentra desarrollando y aplicando una serie de herramientas de gestión orientadas a resultados que incluyen: la fijación de estándares de calidad de los servicios esenciales y de los “puntos de contacto” o espacios de interacción entre el ciudadano y la administración, la asistencia técnica para la homologación de procesos a NORMAS ISO, la promoción y fortalecimiento de las estrategias de comunicación e información y de participación ciudadana en los organismos, la medición, el monitoreo y la evaluación a través una batería de indicadores que permiten verificar los resultados obtenidos y que proveen información sustantiva para la toma de decisiones.

El tablero de control de los estándares y compromisos establecidos en los organismos y la existencia de reportes ejecutivos sobre la performance y la calidad de los servicios puestos a disposición de la Alta Dirección, que ya son utilizados para la toma de decisiones basadas en esa información, son ejemplos de la instalación de procesos de retroalimentación para la mejora continua en organismos de la Administración Pública Nacional.

Como se puede apreciar, la implementación del Programa esta produciendo cambios organizacionales profundos asociados a lo que en la literatura especializada se denomina “modelo de gestión por resultados”. A fin de ubicar su desarrollo en el marco de este modelo, describiremos a continuación aquellos aspectos centrales que lo caracterizan, para luego referirnos a su implementación en la Administración Pública de nuestro país y, particularmente, a los aportes que el Programa realiza al mismo.

## **1. El Modelo de Gestión por Resultados**

La gestión por resultados puede definirse como un instrumento que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de acciones estratégicas definidas, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.<sup>5</sup>

Se trata de un modelo de gestión que promueve la “responsabilización”<sup>6</sup> basada en la performance o rendimiento de las organizaciones públicas, cuya instalación permite eliminar la discrecionalidad y arbitrariedad de los decisores a la vez que orienta la acción de las organizaciones de una manera diferente a la basada en el énfasis procedimental que primó en el modelo burocrático.

<sup>5</sup> “Modelo de Gestión por Resultados” Documento de la Subsecretaría de la Gestión Pública. Argentina. Año 2002

<sup>6</sup> Conforme a lo señalado por el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) utilizamos el concepto de “responsabilización” en el mismo sentido que tiene el vocablo inglés “accountability” entendiéndolo por ello la obligación de los niveles estatales de rendir cuentas ante los ciudadanos por los actos públicos.

Dado que el modelo pone en el centro de la discusión la medición del desempeño de la gestión pública, adquiere relevancia una distinción conceptual que hace a la naturaleza de la administración pública actual: productos y resultados. Los organismos públicos, responsables de una determinada producción pública utilizan insumos financieros, humanos y materiales –asignados a través del presupuesto – para la elaboración de bienes y servicios (productos) destinados a la consecución de objetivos de política pública con impacto en la sociedad (resultados).

En este sentido, se ha hecho particular énfasis en que la gestión por resultados implica la instalación de un sistema de evaluación que supone la contrastación de las metas establecidas (compromisos adquiridos) con los resultados finalmente obtenidos (logros) de manera tal que el grado de consistencia entre metas y logros genera la información requerida para aproximar el nivel de desempeño del gobierno a lo que necesitan y esperan los ciudadanos (Mora Quirós, 2000). En tal sentido, la gestión por resultados obliga a construir referentes técnicos que permitan contrastar y evaluar el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por las organizaciones (Longo, 2002). En este marco, los sistemas de construcción de indicadores para posibilitar la evaluación de productos y de resultados tienen distintas connotaciones: mientras la medición de productos puede asociarse a un proceso continuo al interior de las organizaciones, el segundo tiene consecuencias que trascienden el ámbito de una institución.

En esta misma dirección, otras experiencias también jerarquizan la contribución de los indicadores a la gestión orientada a resultados. Así, algunos trabajos recientes<sup>7</sup> han señalado acertadamente que los indicadores están asociados a diferentes fases de la gestión por resultados y que pueden ser utilizados para múltiples fines: la medición y seguimiento de las actividades y resultados de los programas, la evaluación de la performance organizacional en el contexto de la rendición de cuentas, entre otros. No obstante, señalan que todos estos usos constituyen medios para optimizar los procesos de toma de decisiones otorgándoles fundamentos sobre bases objetivas.

De esa manera, la gestión por resultados contribuye, tal como lo señalamos anteriormente, a evitar tanto la arbitrariedad de las decisiones públicas como los rumbos erráticos que en ocasiones toman las mismas, en la medida en que las acciones gubernamentales pasen a estar sustentadas por información de gestión sólidamente construida, precisa y consistente.

Asimismo, al enumerar los aportes de este modelo, numerosos especialistas<sup>8</sup> coinciden en señalar que la gestión por resultados permite orientar la actuación de las organizaciones públicas a prioridades claramente establecidas, utilizar adecuadamente los recursos para atender las demandas sociales, incentivar los comportamientos de los agentes hacia la eficiencia, la eficacia y la mejora de la calidad, hacer más transparente el proceso de toma de decisiones y generar información para que los ciudadanos puedan valorar el desempeño de las organizaciones públicas.

---

<sup>7</sup> Modernisation de la Gestion Publique. Guide sur les indicateurs. Secrétariat du Conseil du trésor. Québec. Canadá. Febrero de 2003.

<sup>8</sup> Remitimos a las publicaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que recogen estos aportes así como también a las producciones dirigidas por el CLAD en donde se refleja la opinión de los expertos latinoamericanos sobre el tema.



Finalmente, otros autores señalan también que la adecuada responsabilización siguiendo la lógica de los resultados requiere compatibilizar el mejoramiento gerencial con la mayor fiscalización y compromiso de la población, lo que fuerza un aprendizaje mutuo entre la administración pública y la sociedad (Longo, 2002). Como se verá, estos aspectos que promueven la responsabilización a través del “control social” o ciudadano (Cunill Grau, 2000) son tenidos en cuenta especialmente por el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.

Lo anteriormente expuesto muestra que, en la actualidad, existe un extendido consenso en torno a los aportes provistos por este modelo de gestión a las administraciones públicas y a su posibilidad de aplicarlo en diversos casos nacionales. No obstante, dicha univocidad de criterios se diluye al momento de llevarlo a la práctica y, por ello, no siempre se logra desplegar todas las potencialidades que los enfoques teóricos le asignan a la gestión por resultados.

Esta situación está impactada por múltiples factores, que inciden de distinta manera en función de los contextos y modalidades de aplicación. Si bien el desarrollo de estos factores excede los objetivos de este artículo, nos parece importante señalar que distintas experiencias indican que uno de los principales obstáculos para la adecuada implementación y afianzamiento de esta forma de gestión reside en concebirla solamente como el resultado de la implantación de determinadas tecnologías, descuidando los procesos de cambio de cultura organizacional, de transformaciones en los diseños institucionales y de decisiones políticas que la misma requiere. Estos “olvidos” están en el origen de los fracasos evidenciados en muchos casos de instalación de formas de gestión orientadas por resultados. En suma, es necesario tener siempre presente que “el problema no es sólo de tipo técnico sino también humano y político” (Ospina, 2002).

En este mismo sentido, otro aspecto sobre el cual también coinciden distintas experiencias reside en la necesidad de contar con una sólida y consecuente “política de estado” que, al máximo nivel de decisión, enmarque y sostenga estos procesos. Sintetizando la opinión coincidente de varios especialistas en el tema podría afirmarse que:

*La introducción de la lógica de los resultados en la administración pública no debe ser abordada como un fin en sí mismo, sino como parte integral de una estrategia de reforma y modernización del Estado (Mora, 2000).*

## **2. Carta Compromiso con el Ciudadano: Aportes a la Gestión por Resultados**

El Sistema de Gestión por Resultados constituye la política central de la **Subsecretaría de la Gestión Pública**, siendo el órgano rector la **Oficina Nacional de Innovación de Gestión**. Mediante su implementación, se busca dotar a la administración pública de un modelo y un conjunto de metodologías y técnicas diseñadas para lograr consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos del gobierno y los planes estratégicos y operativos de cada uno de los organismos.

Conforme a lo que hemos señalado, este sistema introduce cambios sustanciales en la modalidad de gestión que tradicionalmente ha sido instrumentada en la Administración Pública Nacional. Estas modificaciones abarcan tanto a la estructura organizativa, como a la forma en que se articula la ejecución de la misión de un organismo público, esto es, la actividad interna de la unidad administrativa.

Por un lado, en el nuevo modelo de gestión el accionar de la mayoría de las organizaciones públicas y de sus agentes tiene que orientarse fundamentalmente a ofrecer servicios de calidad que permitan incrementar la eficacia de las políticas públicas y lograr una respuesta satisfactoria a las demandas y expectativas de los ciudadanos.

En tal sentido, las organizaciones deben pasar de una gestión basada en el cumplimiento ciego de las normas a una gestión orientada a resultados, es decir, al cumplimiento de objetivos medibles de servicio que constituyan un verdadero aporte a la misión de la organización y una adecuada respuesta a las demandas de la sociedad. Este cambio de la gestión por normas (en la que el funcionamiento interno de la administración se funda en el seguimiento de un procedimiento administrativo de raíz jurídica que asegure su exacto cumplimiento) a una gestión por resultados, no implica instaurar una administración que no este sujeta a ellas. Se trata, en los casos que sea necesario, de reformular y simplificar el sistema normativo con el objetivo de: 1) facilitar el sistema de toma de decisiones para lograr una adecuada implementación de las políticas públicas; 2) canalizar las demandas de la sociedad para brindar los servicios requeridos, con calidad y a entera satisfacción de la ciudadanía.

El otro cambio, se relaciona con la manera de concebir el proceso interno de trabajo de cada unidad: mientras que en la administración por normas el aspecto determinante es el procedimiento normativo, al menos en la manera que los funcionarios entienden su trabajo, en el modelo de gestión por resultados la actividad de la organización es concebida como un “proceso de producción”. Se conceptualiza la actividad administrativa como un proceso, un flujo que tiene como objetivo central la creación de bienes y servicios destinados a dar respuesta a las demandas y expectativas de los ciudadanos y a generar cambios en el entorno inmediato o en la sociedad en general.<sup>9</sup>

En tal sentido, toda organización es concebida como un gran sistema que interactúa con el medio (entorno) a través de dos subsistemas:

- **Un subsistema interno**, que utiliza determinados insumos y mediante procesos los convierte en productos (bienes y servicios) destinados a satisfacer las demandas de los ciudadanos.
- **Un subsistema externo**, más amplio pero que comprende al anterior, que se propone, a partir de los productos que entrega a los ciudadanos, producir cambios en el entorno y/o lograr determinados impactos en la sociedad.

---

<sup>9</sup> Ver Halliburton, Eduardo y Gurrera, Germán “*Aportes para una gestión por resultados*” Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Subsecretaría de la Gestión Pública. Editorial INAP, Argentina, 2003. También, Sanin, Héctor “*Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública*” ILPES, Chile 1999

El primer subsistema se focaliza en los recursos y en los procesos y se debe centrar principalmente en lograr que se desarrollen las actividades y se obtengan los productos con una adecuada utilización de los recursos y una eficaz gestión de los procesos. La preocupación central entonces en este subsistema debe centrarse en producir con **economía, eficiencia y eficacia en la gestión de los procesos.**

El subsistema externo, que se nutre de los productos generados por el sistema interno, y esta destinado a generar determinados efectos directos en los ciudadanos que reciben los servicios e indirectos en el entorno (en la comunidad, en la economía, en las empresas, en el sistema ecológico, etc.),<sup>10</sup> se focaliza en alcanzar los objetivos establecidos por la organización. La preocupación principal entonces en este subsistema (central en el desarrollo del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano) es producir con **eficacia**, asegurando el cumplimiento de los objetivos fijados (cantidad/cobertura y calidad de los productos) y **efectividad**, alcanzando los resultados esperados en las dos dimensiones que involucra este concepto: la satisfacción de los ciudadanos por los productos recibidos y el impacto a lograr en el entorno o en la sociedad.

En el Gráfico N° 1 del Anexo se puede ver detallada esta nueva mirada de las organizaciones como productoras de bienes y servicios. Del mismo modo, en dicho gráfico se especifica el área principal de intervención del Programa que, como veremos, **constituye un modelo de intervención en las organizaciones públicas que promueve y desarrolla una gestión orientada a resultados y, correlativamente, la nueva concepción de las organizaciones públicas que ella implica.**

En efecto, el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano tiene como objetivo central desarrollar en los organismos públicos procesos de mejora continua que permitan incrementar –en forma progresiva, permanente y constante en el tiempo– su receptividad a las demandas y necesidades de los ciudadanos y la calidad de los servicios que prestan para dar respuesta a las mismas.<sup>11</sup>

El Programa se materializa en un documento público en el que la organización explicita a los ciudadanos, entre otros aspectos, sus derechos y obligaciones; les informa sobre los servicios que presta y la forma de acceder a ellos; se compromete a prestar los mismos con determinados niveles de estándares de calidad o establecer compromisos de mejora cuando ello no es posible; fija las modalidades de participación ciudadana en la gestión, evaluación y control del desempeño institucional y establece los mecanismos para la corrección, apelación y reparación cuando la organización no respeta los derechos o no cumple los estándares fijados.

---

<sup>10</sup> La mirada sistémica debe ser enriquecida y complementada con análisis situacionales que contemplen el entramado de relaciones entre los distintos actores intervinientes. A diferencia de la mirada sistémica, esta perspectiva centrada en los actores no sólo trabaja sobre los intercambios y flujos que circulan entre partes de este subsistema sino también teniendo en cuenta las correlaciones de fuerza, los posicionamientos de poder, los intereses y conflictos que pueblan estos espacios. Debemos tener presente que sin esta mirada más abarcativa, las intervenciones en las organizaciones públicas corren el riesgo de asumir enfoques "tecnocráticos" que no registran las dimensiones sociales, culturales y políticas que determinan las dinámicas de las organizaciones.

<sup>11</sup> Para una descripción detallada de los conceptos de receptividad (capacidad de responder a la evolución de la demanda **dentro de los límites que establecen los poderes públicos**) y calidad en los organismos de la administración pública, ver Halliburton, Eduardo y otros (2000) "*Programa Carta Compromiso con el Ciudadano – Guía para su Implementación*", Subsecretaría de la Gestión Pública, Editorial EUDEBA, Argentina.

De acuerdo a lo señalado, la Carta Compromiso debe contemplar, como un punto central, los compromisos que el organismo toma públicamente para desarrollar y prestar sus servicios de manera satisfactoria. Esto implica que la organización conozca, para cada uno de ellos, las necesidades y expectativas de los ciudadanos a fin de poder diseñarlos y producirlos conforme a las mismas. Pero eso no es todo, en la medida que se explicitan de manera pública los estándares de calidad y compromisos de mejora a alcanzar en un período determinado para cada uno de los servicios, ello genera las condiciones tanto para evaluar su cumplimiento (**eficacia** en el desempeño institucional), como el nivel de satisfacción alcanzado por los destinatarios de los servicios y su impacto en el entorno (**efectividad** del desempeño institucional).

Es precisamente este proceso de evaluación y comparación entre lo diseñado, lo efectivamente logrado con relación a los estándares y compromisos de mejora establecidos y la satisfacción alcanzada, la fuente para un proceso de retroalimentación que constituye la base para **la implementación de procesos de mejora continua en las organizaciones públicas, tomando como referencia central a los destinatarios de los servicios: los ciudadanos.**

No nos detendremos en este artículo, en el desarrollo de los objetivos específicos del Programa ni en la descripción y análisis de los componentes que deben ser implementados para alcanzarlos. Los mismos se explicitan con detenimiento en los documentos elaborados para guiar su implementación.<sup>12</sup>

Si nos parece importante plantear sintéticamente tres puntos que constituyen en el Programa aspectos centrales que permiten diferenciarlo de las “Cartas de Servicios” que se implementan en diferentes países y establecer claramente la concepción con la cual se articula al modelo de gestión por resultados que se desarrolla en la Administración Pública Nacional.

1) El punto de partida del Programa Argentino es la determinación de la producción institucional y de los resultados a alcanzar por las organizaciones públicas, conforme a las políticas establecidas y la misión y objetivos fijados para cada una de ellas. En tal sentido, el Programa no se circunscribe exclusivamente a ciertos servicios de importancia para algunos destinatarios con posibilidades de ejercer sus derechos y obtenerlos con la mayor libertad de elección posible o a la calidad de la interacción en el punto de contacto, como las "Cartas de Servicios" sustentadas en visiones “consumeristas”. En esta dirección, el Programa también incluye, a diferencia de las Cartas mencionadas, los servicios que deben prestar las organizaciones para facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de las obligaciones consensuadas en el marco de la vida democrática (por ejemplo los servicios que deben brindar para facilitarles el pago de los impuestos o el cumplimiento de las normas regulatorias) y aquellos servicios en los que el destinatario es diferente de aquel con el que la organización entra en contacto directo (por ejemplo, el caso de la policía que presta servicios de seguridad donde el destinatario de la “prevención del delito en las calles” es el público general que busca protección o el caso de los entes reguladores en los que la actividad de control sobre las empresas concesionarias para garantizar que cumplan los compromisos de calidad

---

<sup>12</sup> Ver HALLIBURTON, Eduardo y otros “Carta Compromiso con el Ciudadano. Guía para su implementación”, op. cit. También ver Plan de Trabajo para la implementación del Programa. Documento de la Unidad Coordinadora del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.

establecidos en los contratos tiene como destinatario al público general usuario de los servicios que prestan). **Por tal motivo, la orientación a la eficacia, efectividad, transparencia y la rendición de cuentas no se circunscriben a la operatoria de ciertos servicios, sino al conjunto de las actividades y de los resultados globales de las organizaciones públicas y a todos sus destinatarios finales.**

2) El Programa impulsa la democratización de la administración pública mediante la incorporación de la ciudadanía en el proceso de implementación de las políticas públicas que tiene lugar a través de sus organismos.<sup>13</sup> Es necesario tener en cuenta que, **conforme a la finalidad del Programa, la participación es un instrumento conveniente, y en muchos casos imprescindible, para asegurar la eficacia de las instituciones públicas.** Ello incluye, conforme a la naturaleza y características de los organismos y los destinatarios a los que sirve, la participación en la elaboración de los programas, en el diseño, planificación e implementación de los servicios, en la evaluación de los resultados y en el control social de las organizaciones. En tal sentido, en oposición a las visiones consumeristas, el Programa no se circunscribe a la visión del ciudadano como “cliente” o como simple objeto de la prestación de los servicios, sino que **incorpora su dimensión de sujeto que tiene el derecho de participar en todo el ciclo de las políticas públicas y, por lo tanto, también en el proceso de implementación de las mismas que lleva a cabo la Administración.**<sup>14</sup>

Sintéticamente, partimos de la base que la participación en el proceso de implementación de las políticas constituye un instrumento necesario para: a) aumentar la capacidad de respuesta de las organizaciones públicas a la evolución de la demanda de los ciudadanos (receptividad); b) mejorar la calidad de los servicios que producen y prestan las organizaciones públicas y; c) construir una Administración Pública que rinda mejor y que sea más efectiva y responsable ante los ciudadanos, con el incremento de legitimidad que esto comporta para el sector público en particular y para el Estado y la sociedad en general. En este último sentido, las contribuciones de los mecanismos de participación ciudadana a la implantación de modelos de gerenciamiento públicos orientados a resultados se hace evidente.

3) La comunicación con el ciudadano alcanza una dimensión significativa en el Programa, porque se entiende que la misma es un aspecto de suma importancia tanto para lograr la efectividad de las acciones de gobierno, como para legitimar la gestión de la Administración Pública, garantizar la transparencia de los actos gubernamentales y facilitar un continuo ajuste de expectativas<sup>15</sup>. En este marco, la importancia de la

---

<sup>13</sup> Para un análisis extenso de los temas vinculados a la noción de “participación ciudadana” sugerimos revisar el Manual *“Participación Ciudadana en la Administración Pública Nacional”*, Halliburton, E; Alfaro, M.I.; Petrizza, E. y Fiszlelew, R.; Editorial INAP, Argentina, 2002.

<sup>14</sup> No hay real democratización de la Administración si la ciudadanía no puede constituirse como actor político que contrabalancee el poder de la burocracia y la controle efectivamente, tratando de fortalecer las consideraciones de equidad y justicia en sus decisiones. Pero, además, no hay real democratización de la Administración si en el intento resulta lesionada su capacidad de producir bienes y servicios de calidad para todos. Cunill Grau, Nuria, (2004). *“La democratización de la gestión pública”* CLAD/Fondo de Cultura Económica, Venezuela.

<sup>15</sup> La comunicación gubernamental es definida en el Programa como el conjunto de recursos técnicos y humanos organizados y destinados a concretar acciones informativas que contribuyan a mejorar la calidad y transparencia en la ejecución de toda política pública Para este tema ver Sutelman, Rubén, *“Comunicación con el Ciudadano”* Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, Subsecretaría de la Gestión Pública, Argentina, 2004.

comunicación no se remite exclusivamente a brindar la información necesaria para la difusión de los servicios, sino que apunta a generar acciones de comunicación integral con la ciudadanía, favoreciendo el mejoramiento de la gestión, la transparencia y la democratización (esto último promoviendo la equidad en el acceso a los servicios y generando o mejorando las condiciones para la participación de la ciudadanía en los organismos de la Administración Pública).

La jerarquización del desarrollo de canales de comunicación permanentes entre la Administración Pública y la ciudadanía encuentra su fundamentación en la idea de que la información constituye el paso inicial e imprescindible para facilitar a los ciudadanos el acceso a los servicios y el ejercicio de sus derechos, favorecer el cumplimiento de sus obligaciones y permitir su participación de una forma adecuada y responsable en el proceso de implementación de las políticas públicas. La vinculación de la comunicación con la gestión por resultados se torna clara si se considera que, mediante la comunicación con los ciudadanos, la Administración facilita la posibilidad de elección de éstos, permite adecuar sus expectativas sobre los niveles de calidad que pueden esperar de los servicios de acuerdo con los recursos disponibles y las decisiones que deben adoptar las autoridades políticas para garantizar el interés común, incrementa su influencia para lograr mejoras en los mismos e induce a los organismos a cumplir con los objetivos de desempeño.

Teniendo en cuenta estas cuestiones conceptuales del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, desarrollamos a continuación las contribuciones de esta experiencia a la construcción de una gestión pública orientada a resultados desde dos de sus componentes: **los estándares de calidad de los servicios de las organizaciones y la medición, el monitoreo, la evaluación y la retroalimentación para la mejora continua.**

## **2.1. Estándares de calidad de los servicios**

La producción de resultados es lo que justifica la existencia de las instituciones y, por lo tanto, debiera ser el punto inicial de cualquier análisis sobre ellas. Sin embargo, para las organizaciones públicas suele no resultar tan claro cuáles son o deberían ser sus productos (bienes o servicios), los destinatarios de ellos y sus beneficiarios inmediatos y mediatos.

El punto de partida del Programa es precisamente la determinación de la producción integral externa de las organizaciones y de los resultados a alcanzar, garantizando la equidad y justicia, en todos sus destinatarios y en el entorno inmediato o en la sociedad en general, conforme a las políticas públicas definidas y a la misión y objetivos fijados para cada uno de los organismos.

Para llegar a ello, el Programa Carta Compromiso contribuye previamente a que cada organismo público responda –a la luz de su misión institucional- una serie de preguntas cruciales para determinar su desempeño: ¿Cuáles son los objetivos organizacionales que orientan su gestión? ¿Cuáles son los productos destinados a hacer realidad dichos objetivos? ¿Qué procesos se desarrollan para la elaboración de esos productos? ¿Quiénes son los destinatarios (usuarios, beneficiarios, contribuyentes, etc.) de los bienes y

servicios que produce? ¿Cuáles son las necesidades de estos destinatarios? ¿En qué medida se satisfacen estas necesidades?

En este marco, la elaboración del **mapa de producción externa** constituye el primer paso para registrar, en forma ordenada, la misión y objetivos centrales de cada organización, los procesos sustantivos a través de los cuales se organizan las actividades y los productos finales destinados a dar respuestas a las demandas existentes. El mapa se completa con la determinación, en forma precisa, de los destinatarios de cada uno de los productos de la organización.

A partir de este mapa productivo de las organizaciones se definen y dan a conocer públicamente los niveles de los servicios (estándares de calidad) que sus destinatarios pueden razonablemente esperar en cada caso, tanto de aquellos relacionados con la calidad intrínseca de los productos/servicios esenciales (relacionados con la misión y objetivos de las instituciones), como los vinculados a los "puntos de contacto" existentes: la Atención al Público (calidad del servicio en el momento que se produce la interacción entre la administración y los ciudadanos).

Este proceso de definición de los estándares requiere que la organización determine previamente los factores o atributos de calidad que, desde la perspectiva de la ciudadanía, deben poseer cada uno de los servicios para responder adecuadamente a sus necesidades y expectativas.<sup>16</sup> Asimismo, requiere la construcción de indicadores que permitan monitorear su desempeño y verificar los resultados finales obtenidos (cumplimiento de los estándares). En el Gráfico N° 2 del Anexo se presenta un esquema conceptual del mapa final de las organizaciones y el área que se formaliza en la Carta Compromiso con el Ciudadano y en el Gráfico N° 3 un mapa productivo de un organismo: el Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal (R.P.I.).

Paralelamente al proceso mencionado de fijación de los estándares, para los servicios cuya prestación no alcanzan niveles de razonabilidad o no cumplen los objetivos establecidos se debe elaborar un plan de mejora de corto mediano o largo plazo según los casos. Los que pueden ser modificados en el período anual de vigencia de la Carta se incluyen en la misma como "compromisos de mejora". A modo de ejemplo, si un organismo brinda asistencia alimentaria y no está "llegando", debido a problemas en la gestión, a la totalidad de su "población-objetivo" conforme a las metas establecidas y los recursos disponibles, es posible fijar, previo plan de mejora, un compromiso como el siguiente: "Actualmente el programa de asistencia alimentaria cubre al 60% de la población destinataria de este beneficio. Para el mes de Diciembre de 2005 se incrementara su cobertura de manera de alcanzar al 90% de la población que, de acuerdo a lo establecido en la ley, tienen derecho a la asistencia alimentaria".

---

<sup>16</sup> Es preciso aclarar que la mayoría de los estándares de calidad elaborados por los organismos constituyen, en la práctica, las metas a alcanzar en el período considerado en algunos atributos de calidad del servicio que son importantes para los ciudadanos. No necesariamente expresan todavía el valor que se considera adecuado para alcanzar la plena satisfacción de los ciudadanos (satisfacción/calidad). Esto último es así en la medida que, en general, han sido explicitados por los organismos teniendo en cuenta su capacidad de gestión actual (constituyen, en gran medida, el punto de partida) y, en algunos casos, sin realizar todavía una consulta, al menos de carácter formal, a los ciudadanos para conocer sus expectativas o niveles de satisfacción.

Para ejemplificar el proceso que venimos describiendo presentamos a continuación la experiencia del Registro de la Propiedad Inmueble (R.P.I.)<sup>17</sup>. En el Cuadro N° 1, de la página siguiente, se reproducen, tal cual han sido formulados, algunos de los estándares e indicadores de los servicios de ese organismo referidos a atributos altamente valorados por los ciudadanos y relacionados con la calidad intrínseca de los productos a entregar, entre otros, la **capacidad de respuesta**: rapidez en su elaboración y la **seguridad del documento**: confiabilidad.

Asimismo, transcribimos a continuación aquellos estándares relacionados con el momento de su prestación en el punto de contacto que naturalmente forman parte de esos servicios y contribuyen a lograr su calidad final.

*“En condiciones normales el tiempo promedio de espera para el ingreso de trámites no deberá superar los treinta minutos. El tiempo promedio de espera para el retiro de los trámites, no superará los cinco minutos.” (Medido a través de controles periódicos)*

*“ En el sector de relatoría, la espera para consultar o reclamar ante un profesional no podrá superar los 20 minutos”. (Medido a través de controles periódicos)*

*“Todas las personas serán atendidos por empleados con idoneidad técnica y profesional en un marco de respeto consideración y amabilidad. El personal deberá identificarse de manera visible para que el usuario pueda conocer al responsable de su trámite generando mayor confianza y seguridad” (Medido a través de controles periódicos y encuestas a los ciudadanos en el punto de contacto)*

*“Los ciudadanos serán atendidos en instalaciones con un espacio amplio, luminoso, limpio, climatizado, adecuadamente señalizado, de fácil movilidad para discapacitados y con resguardo de privacidad para los trámites de bien de familia” (Medido a través de controles periódicos y encuestas a los ciudadanos en el punto de contacto).*

---

<sup>17</sup> La elección de esta experiencia entre muchas otras similares se basa en criterios técnicos, ya que la misma ha sido adecuadamente documentada y ejemplifica un procedimiento de gestión que se considera satisfactorio. Bajo ningún aspecto esto supone sostener que los servicios de este u otro organismo alcancen niveles de calidad tales que ameriten asumirlos como "ejemplos" o modelos de entidades prestadoras de servicios públicos.



**CUADRO N° 1: EJEMPLOS DE ESTÁNDARES E INDICADORES DE LOS SERVICIOS ESENCIALES INCORPORADOS EN LA CARTA COMPROMISO CON EL CIUDADANO DEL R.P.I.**

<b>RELACIONADO CON:</b>	<b>PRODUCTOS /SERVICIOS</b>	<b>ESTANDAR</b>	<b>INDICADOR / FORMULA</b>	<b>QUE MIDE</b>
INSCRIPCIONES O ANOTACIONES DE DOCUMENTOS	INSCRIPCION DE DOCUMENTOS DE DERECHOS SOBRE INMUEBLES	<ol style="list-style-type: none"> <li>En el caso de trámite "común", los documentos serán entregados a los 30 días de efectuada la solicitud.</li> <li>En el caso de trámites "urgentes", los mismos se entregarán a las 72 horas de solicitados.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Porcentaje de trámites de carácter "común" entregados a los 30 días de efectuada la solicitud. <i>(N° de peticiones entregadas a los 30 días / N° total de peticiones "comunes" realizadas)</i></li> <li>Porcentaje de trámites de carácter "urgente" entregados a las 72 hs. de efectuada la solicitud <i>(N° de peticiones entregadas a las 72hs / N° total de peticiones "urgentes" realizadas)</i></li> </ol>	<b>Capacidad de Respuesta</b>  <b>Rapidez</b> <i>en la entrega de los documentos</i>
	ANOTACIONES DE DOCUMENTOS SOBRE MEDIDAS CAUTELARES	<ol style="list-style-type: none"> <li>En el caso de trámite "común", los documentos serán entregados a los 30 días de efectuada la solicitud</li> <li>En el caso de trámites "urgentes", los mismos se entregarán a las 72 horas de solicitados.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Porcentaje de trámites de carácter "común" entregados a los 30 días de efectuada la solicitud. <i>(N° de peticiones entregadas a los 30 días / N° total de peticiones "comunes" realizadas)</i></li> <li>Porcentaje de trámites de carácter "urgente" entregados a las 72 hs. de efectuada la solicitud. <i>(N° de peticiones entregadas a las 72hs / N° total de peticiones "urgentes" realizadas)</i></li> </ol>	
EMISION DE CERTIFICADOS DE DOMINIO E INHIBICION	CERTIFICACIONES DE DOMINIO E INHIBICIÓN	<ol style="list-style-type: none"> <li>En las tramitaciones que revisten el carácter de "común", el documento será entregado a los 3 días hábiles de solicitado.</li> <li>En el caso de tratarse de tramitaciones "urgentes", serán entregados en el día de presentación de la solicitud.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Porcentaje de tramitaciones que revisten el carácter de "común" entregados en el plazo de 3 días hábiles. <i>(N° de peticiones entregadas a los 3 días / N° total de peticiones "comunes" realizadas)</i></li> <li>Porcentaje de tramitaciones "urgentes", entregadas en el día de presentación de la solicitud. <i>(N° de peticiones entregadas en el día / N° total de peticiones "urgentes" realizadas)</i></li> </ol>	<b>Confiability</b>
		<ol style="list-style-type: none"> <li>El 100% de los documentos son emitidos cumpliendo las normas de seguridad (sticker, laminado y papel de seguridad)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Porcentaje de documentación que cumple las normas de seguridad. <i>(N° de documentos que cumplen normas de seguridad/N° de documentos emitidos)</i></li> </ol>	
REGIMEN DE BIEN DE FAMILIA	AFECTACIÓN O DESAFECTACIÓN AL RÉGIMEN DE BIEN DE FAMILIA	<ol style="list-style-type: none"> <li>Los documentos con la inscripción de la afectación al Régimen de Bien de Familiar serán entregados a los 7 días de efectuada la audiencia.</li> <li>Los documentos con la inscripción de la desafección al Régimen de Bien de Familia serán entregados a los 7 días de efectuada la audiencia.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Porcentaje de trámites de afectación entregados a los 7 días de efectuada la audiencia. <i>(N° de trámites entregados a los 7 días / N° total de trámites realizados)</i></li> <li>Porcentaje de trámites de desafección entregados a los 7 días de efectuada la audiencia. <i>(N° de trámites entregados a los 7 días / N° total de trámites realizados)</i></li> </ol>	<b>Capacidad de Respuesta</b>

Es importante señalar además que si bien todavía los estándares de calidad e indicadores establecidos para los servicios esenciales no son lo suficientemente integrales (en muchos casos no abarcan la totalidad de los servicios y no incluyen todos los atributos de calidad más valorados por los ciudadanos), constituyen una base para empezar a construir series históricas o implementar el benchmarking con la finalidad de realizar comparaciones destinadas a enriquecer las evaluaciones de los resultados obtenidos. Para ilustrar otra forma en que el Programa contribuye también al desarrollo de la gestión por resultados presentamos un ejemplo relacionado con un servicio de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT):

**Servicio:** Habilitación de establecimientos de alimentos, suplementos dietarios y productos de uso doméstico.

**Estándar:** Una vez presentada por el solicitante la información y documentación requerida el Instituto Nacional de Alimentos se expedirá dentro de los 30 días hábiles.

**Indicador.** Porcentajes de respuestas a solicitudes de habilitación realizadas dentro de los 30 días hábiles.

La información generada para medir este indicador tal cual esta formulado, nos permite conocer también, por ejemplo, el volumen de trabajo (cantidad de productos generados: habilitaciones) y el nivel de cobertura del servicio (a cuántos establecimientos alcanza y en que lugares). Si relacionamos la cantidad de los productos obtenidos –habilitaciones– con los recursos utilizados (financieros, humanos, etc.) podemos obtener información que nos permita conocer la productividad del trabajo, los costos unitarios de los productos generados, etc., es decir, indicadores fundamentales de la eficiencia. Tal como en el caso del ejemplo señalado, existe en una gran cantidad de los estándares e indicadores presentados, la posibilidad de ampliar el análisis de los resultados en los distintos niveles de la gestión.

En síntesis, el establecimiento de los estándares e indicadores hacen posible el monitoreo y evaluación de la ejecución y resultados de las actividades de los organismos, lo que constituye un requisito imprescindible en el modelo de gestión por resultados. A través de este proceso estamos avanzando en la medición de resultados que nos permiten conocer, entre otras cosas, la **eficacia** en el cumplimiento de las metas establecidas y una de las dimensiones de su **efectividad**: la satisfacción de los ciudadanos por la calidad de los servicios recibidos. En tal sentido existen ya un conjunto significativo de avances y experiencias que expresan la importancia del trabajo realizado en esta dirección, que se traduce actualmente en **más de 1200 estándares de calidad y compromisos de mejoras** los que en su gran mayoría ya son publicados y evaluados permanentemente por los organismos y también, en muchos casos, por la ciudadanía.

## **2.2. Medición, Monitoreo, Evaluación y Retroalimentación para la mejora continua**

La fijación de estándares de calidad contribuye al desarrollo de este nuevo modelo de gestión en la medida que los mismos sean medidos, monitoreados y sus resultados utilizados para extraer conclusiones y juicios de valor sobre la performance

organizacional en el momento de la evaluación. Si estas operaciones -que aportan información sustantiva para la toma de decisiones - no se desarrollan, los estándares de calidad se transforman en datos formales, sin impacto real sobre la dinámica de las organizaciones públicas.

En tal sentido, cada uno de los organismos involucrados debe realizar periódicamente un monitoreo de la ejecución de la Carta Compromiso y una evaluación de los resultados obtenidos, con la finalidad de generar información sustantiva para la toma de decisiones de las autoridades.

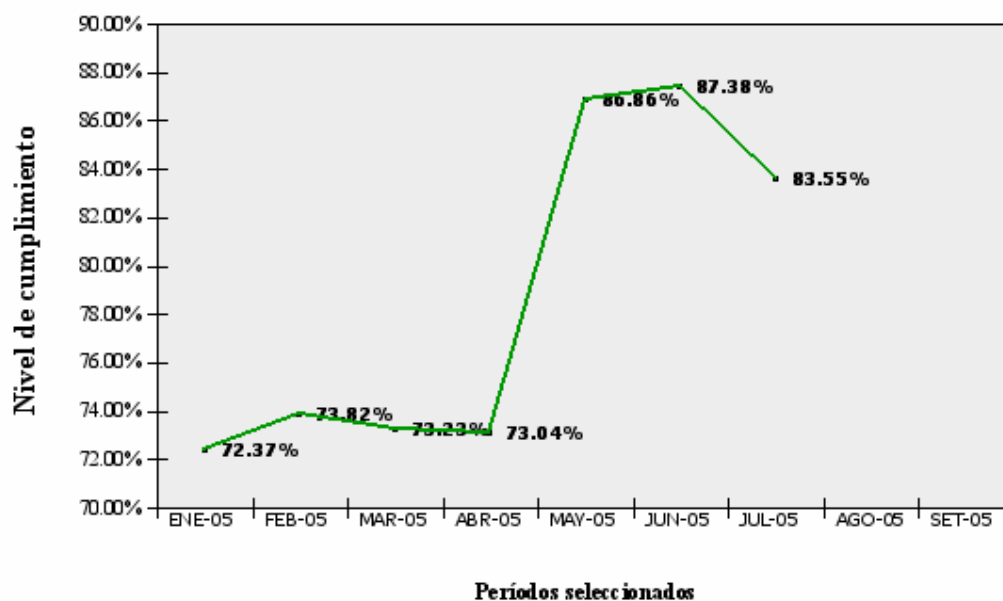
El **monitoreo** tiene como objetivo obtener información permanente para los responsables políticos y operativos del Programa, sobre el grado de ejecución de los estándares y compromisos, la forma de empleo de los recursos disponibles y acerca del logro de los resultados. Es un seguimiento periódico, con el fin de encontrar deficiencias e incongruencias, para corregir y replanificar cuándo y dónde corresponda. Permite determinar, mediante los indicadores cuali-cuantitativos elaborados, en qué medida los estándares y compromisos, las actividades de mejora, el cronograma de trabajo y los resultados se cumplen de acuerdo a lo planificado.

Para facilitar esta tarea los organismos utilizan el tablero de control (Programa informático desarrollado por la Subsecretaría de la Gestión Pública) que, a través de Internet, posibilita a las autoridades y personal de los organismos conocer los servicios incorporados en las Cartas y los estándares de calidad y compromisos asumidos, hacer un seguimiento de los resultados de las mediciones realizadas para determinar su nivel de cumplimiento y priorizar las áreas y procesos que requieren la implementación de mejoras.

En el cuadro N° 2 presentamos uno de las formas en las que el tablero de control grafica la información sobre la performance de los servicios medida durante el monitoreo. Estos histogramas que incorporamos a modo ilustrativo son utilizados por los organismos para analizar la información y extraer conclusiones sobre el desempeño organizacional.

## CUADRO N° 2: HISTOGRAMAS DEL TABLERO DE CONTROL

Secretaría de Turismo de la Nación – 1ª Carta  
Evolución del cumplimiento de los Estándares de los servicios esenciales.  
Período 01/2005 – 09/2005



Así, el proceso de monitoreo debe ser completado en cada uno de esos períodos por la **evaluación diagnóstica** que permite determinar las causas de los problemas relacionados con la planificación, ejecución y logro de resultados para el conocimiento y mejoramiento del desempeño.

Por último, al final de cada período de vigencia de los estándares y compromisos establecidos, se debe realizar la **evaluación de los resultados e implementar el proceso de retroalimentación para la toma de decisiones**:

En esta etapa se debe **evaluar los resultados obtenidos relacionados con la calidad de los servicios y compromisos de mejora fijados por la organización y con el nivel de satisfacción de los ciudadanos**. Las preguntas principales a responder son entonces las siguientes: ¿Se han cumplido los estándares de calidad y compromisos establecidos por la organización?, ¿Los niveles de los servicios prestados satisfacen a los ciudadanos? ¿El proceso implementado ha servido para mejorar la calidad de los servicios?

Para mostrar en forma concreta como se desarrolla este proceso en el Cuadro N° 3 presentamos, a modo de ejemplo, el resultado de la medición del nivel de cumplimiento en el año 2004 de los estándares de los servicios esenciales (descritos en el Cuadro N° 1), realizado por el Registro de la Propiedad Inmueble. Allí se puede apreciar claramente la performance de cada uno de los servicios en relación a la meta establecida y aquellos que requieren una revisión para determinar la causa de los desvíos y adoptar las medidas para su corrección.

**CUADRO N° 3: NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LOS SERVICIOS  
ESENCIALES. RPI. AÑO 2004.**

SERVICIOS ESENCIALES	NIVEL DE CUMPLIMIENTO
	Año 2004
<b>Certificado de Dominio Común</b> Porcentaje de tramitaciones expedidas en el plazo de <b>3 días hábiles</b> , sobre el total de certificados realizados.	70,40%
<b>Certificado de Inhibición Común</b> Porcentaje de tramitaciones expedidas en el plazo de <b>3 días hábiles</b> , sobre el total de certificados realizados.	83,33%
<b>Certificado de Dominio Urgente</b> Porcentaje de tramitaciones expedidas <b>en el día</b> de la presentación sobre el total de certificados realizados.	79,25%
<b>Certificado de Inhibición Urgente</b> Porcentaje de tramitaciones expedidas <b>en el día</b> de la presentación sobre el total de certificados realizados.	100%
<b>Peticiones de inscripción o anotación común</b> Porcentaje de trámites de carácter "común" expedidos a los 30 días de efectuada la solicitud, sobre el total de las peticiones de inscripción o anotación realizadas.	93,07%
<b>Peticiones de inscripción o anotación urgente:</b> (Porcentaje de trámites de carácter "urgente" expedidos a las 72 hs. de solicitados sobre el total de las peticiones de inscripción o anotación realizadas).	80,16%
<b>Seguridad de los documentos</b> (Disposición técnico registral N° 2 de fecha 1° de junio de 2000), Nivel de cumplimiento de las normas de seguridad.	100%
<b>Confiabilidad de los Registros y Publicaciones Registrales.</b> Porcentaje de registros y publicidad registral sin errores u omisiones sobre el total de trámites, verificados en periodos de 30 días.	99,44%
<b>Trámite Bien de Familia</b> Porcentaje de trámites de afectación y desfectación entregados a los 7 días de efectuada la audiencia.	92,55%

Fuente: Sistema de Medición y Monitoreo del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano

En el Cuadro N° 4, presentamos, también a modo de ejemplo, algunos resultados del estudio realizado para determinar los niveles de satisfacción alcanzados por los ciudadanos en relación a los servicios que presta el RPI (tanto en lo referente a la calidad intrínseca de los servicios como a la calidad en el punto de contacto).<sup>18</sup> Allí puede observarse la evaluación realizada por los destinatarios de los servicios en relación a cada uno de los aspectos que son considerados importantes desde su perspectiva para obtener una respuesta adecuada a sus necesidades y expectativas. Ello constituye una información vital para conocer en que medida los servicios prestados se aproximan al nivel de calidad esperado por los ciudadanos y, en función de los resultados, determinar los aspectos que deben ser mejorados.

<sup>18</sup> La encuesta fue realizada por la Universidad Torcuato Di Tella e IPSOS Mora y Araujo. Se llevó a cabo durante los meses de abril y mayo de 2005 y alcanzó a 1200 personas entre particulares, gestores y profesionales que estaban realizando trámites en documentos, bien de familia y relatoría.

## CUADRO N° 4: RESULTADOS SOBRE NIVELES DE SATISFACCION DE CUIDADANOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS DEL RPI

REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE INDICE DE SATISFACCION		
	INDICE DE SATISFACCION	PESO
<b>SATISFACCION GENERAL</b>	<b>7.49</b>	
<b>ATENCIÓN</b>	<b>7.65</b>	<b>40%</b>
Amabilidad	7.85	
Seriedad en el trato	7.98	
Capacidad técnica y profesional	7.89	
Comprensión hacia el ciudadano	7.39	
Identificación del personal	7.00	
Mesa de entradas	7.81	
<b>INFRAESTRUCTURA</b>	<b>7.21</b>	<b>20%</b>
Ventilación	7.27	
Luz	7.54	
Higiene del edificio	7.63	
Cantidad de puertas y accesos	6.93	
Accesos para personas con movilidad reducida	7.04	
Seguridad del lugar	7.13	
Disponibilidad de asientos	6.94	
<b>VIAS DE INFORMACION</b>	<b>7.19</b>	<b>20%</b>
Cantidad de carteles y señales	7.22	
Claridad de carteles y señales	7.16	
<b>TRAMITES</b>	<b>7.04</b>	<b>10%</b>
Solicitud de informes	7.16	
Certificados de dominio e inhabilitación	7.15	
Ingreso de documentos	6.81	
Relatoría	7.05	
<b>TIEMPO</b>	<b>6.57</b>	<b>10%</b>
Satisfacción con el tiempo que llevó realizar el trámite	7.24	
Opinión sobre el horario de atención del organismo	5.89	

El Índice de satisfacción se construyó utilizando el coeficiente de correlación de Spearman. Este coeficiente indica la variación de cada factor con relación a la satisfacción general (con valores que van de -1 a 1: cuanto más cerca de 1 más fuerte será la correlación). En tal sentido, el peso específico de cada dimensión fue construido a partir de la opinión de los ciudadanos, evitando de esta manera cualquier sesgo en la determinación de la importancia de cada una de ellas. Dentro de cada dimensión las variables fueron consideradas con el mismo peso. Se asignó un puntaje a los valores que dio el índice y con esos valores se creó una nueva variable cuya distribución indica el *nivel de satisfacción* de los ciudadanos del RPI entrevistados en esta investigación. (escala del 1 al 10)

Fuente: Encuesta de satisfacción en base a Tarjetas de Puntaje. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano- Unidad Sociedad Civil y Participación Ciudadana/ Universidad Torcuato Di Tella e Ipsos Mora y Araujo. Junio de 2005.

Los aspectos considerados deben ser necesariamente tenidos en cuenta para la realización de una evaluación que permita tener un conocimiento preciso y completo del desempeño de los organismos (por parte de las autoridades políticas, los directivos, el personal y los ciudadanos) y sirva como base para el proceso de **retroalimentación** requerido para una adecuada toma de decisiones por parte de las autoridades políticas y gerenciales.

En tal sentido, estos resultados conforman la base para determinar y llevar a cabo, teniendo en cuenta la perspectiva de los ciudadanos, los procesos de mejora continua de la calidad que debe encarar la organización para resolver el tipo de problemas o deficiencias detectadas (en la estructura, en las actividades de planificación, en la utilización de los recursos, en los procesos de apoyo o sustantivos, etc.) de acuerdo a los recursos disponibles y a las prioridades establecidas por las autoridades a partir de una información confiable.

En resumen, con estos ejemplos, que ilustran la tarea cotidiana del Programa, creemos que se hace visible la contribución del mismo a la gestión por resultados: énfasis en los productos externos de las organizaciones, determinación de parámetros de calidad, elaboración de información objetiva sobre los resultados y jerarquización de la mejora continua tomando como base la perspectiva de los destinatarios de los servicios como eje de las transformaciones organizacionales.

## CONCLUSIONES:

En este artículo hemos mostrado cómo el Programa contribuye a una gestión orientada a resultados. Cabe señalar que esta nueva forma de concebir a la administración se enmarca en una serie de tendencias actuales de transformación de las Administraciones Públicas. Dichas iniciativas, que divergen en términos de contextos políticos y sociales de aplicación, tipo de regímenes políticos, de liderazgos ideológicos y particularidades de los casos nacionales, pueden ser organizadas bajo una concepción que, con diferentes matices, se ha denominado como gerencial y aglutinado en el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NPM)<sup>19</sup>

En el marco de este enfoque hemos mostrado que la experiencia de Carta encuentra su particularidad en la significación que le otorga a las estrategias de información y comunicación y a la participación ciudadana, en la medida en que promueve su incorporación al proceso de implementación de las políticas públicas.

Siguiendo estos lineamientos, en años muy difíciles para la Argentina, el Programa Carta Compromiso ha contribuido a generar cambios en las organizaciones públicas que muestran como la innovación de la gestión es, aunque compleja, posible. Entre sus alcances podemos mencionar:

- Constituye un elemento dinamizador de capacidades institucionales
- Permite la instalación de una cultura que enfatiza la gestión por resultados e incorpora la perspectiva de los destinatarios de los servicios.
- Permite pensar integralmente a las organizaciones públicas, evitando la compartimentalización y fragmentación internas.
- Incorpora el lenguaje de la calidad en las organizaciones públicas, favorece la cultura de la medición y detecta y promueve el uso de “mejores prácticas”
- Favorece la transparencia y la rendición de cuentas de manera integral.
- Favorece la participación ciudadana en el desarrollo de las políticas públicas (particularmente en el momento de su implementación) y el desarrollo de una administración Pública más democrática
- Permite detectar problemas de gestión y favorece la implementación de mejoras internas.
- Permite diseñar una estrategia más integral a partir de la detección de problemas que sean abordables por la Subsecretaría de la Gestión Pública, como órgano rector y responsable de la asistencia técnica, conjuntamente con los organismos

No obstante, el Programa requiere para su consolidación y sustentabilidad en el tiempo articularse en forma cada vez mas estrecha con las acciones que esta realizando la actual gestión: desarrollar y fortalecer el planeamiento estratégico y operativo en los organismos, impulsar una política de administración de los recursos humanos destinada a elevar la calidad del empleo público, incrementar la capacidad para gestionar por

---

<sup>19</sup> Si bien existen múltiples definiciones en la literatura especializada se coincide en señalar una serie de características comunes que definen a la Nueva Gestión Pública: administración profesional, énfasis en el control de resultados, uso de prácticas gerenciales, flexibilidad de las agencias, descentralización de actividades, inclusión de controles (de resultados, contratos de gestión, control social o participativo), entre otras. Para un mayor desarrollo remitimos a trabajos pioneros de Hood (1991), Premchand (1998) o más recientes como el de Bresser Pereira (1999). Entre los enfoques críticos sugerimos a Falconer y Ross, (1999), (Pollit y Boukaert, 1995) y Blanca Olías de Lima (2002).

procesos y, en general, establecer los nuevos modelos gerenciales que son necesarios para afianzar una gestión por resultados y garantizar la calidad en todos los campos de la actividad administrativa.

### **Referencias bibliográficas**

Bresser Pereira, L.C (xxx) **Reforma del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional.** CLAD. Eudeba.

CLAD, (2002) Presentación en **Responsabilización y evaluación de la gestión pública.** AECI/MAP /FIIAPP. Caracas, Venezuela.

Cunill Grau (2000) “Responsabilización por el control social”. En **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana.** CLAD/BID/EUDEBA.

Halliburton Eduardo y otros (2000). **“Programa Carta Compromiso con el Ciudadano – Guía para su Implementación”**, Subsecretaría de la Gestión Pública, Editorial EUDEBA, Buenos Aires, Argentina.

Halliburton, Eduardo y Gurrera, Germán (2003) “Aportes para una gestión por resultados” Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Subsecretaría de la Gestión Pública. Editorial INAP, Argentina.

Halliburton, E; Alfaro, M.I.; Petrizza, E. y Fiszlelew, R.; (2002) “Participación ciudadana en la APN”. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Subsecretaría de la Gestión Pública. Editorial INAP. Argentina.

Longo. F (2002) “La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos”. **En Responsabilización y evaluación de la gestión pública.** AECI/MAP/FIIAPP.

Mora Quirós, M. (2000). “Responsabilización por el control de resultados”. En **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana.**

Ospina, Sonia (2002). “Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública”. **En La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados.** CLAD. Caracas, Venezuela.

Secrétariat du Conseil du trésor (2003). Modernisation de la Gestion Publique. Guide sur les indicateurs. Québec, Canadá. Febrero de 2003.

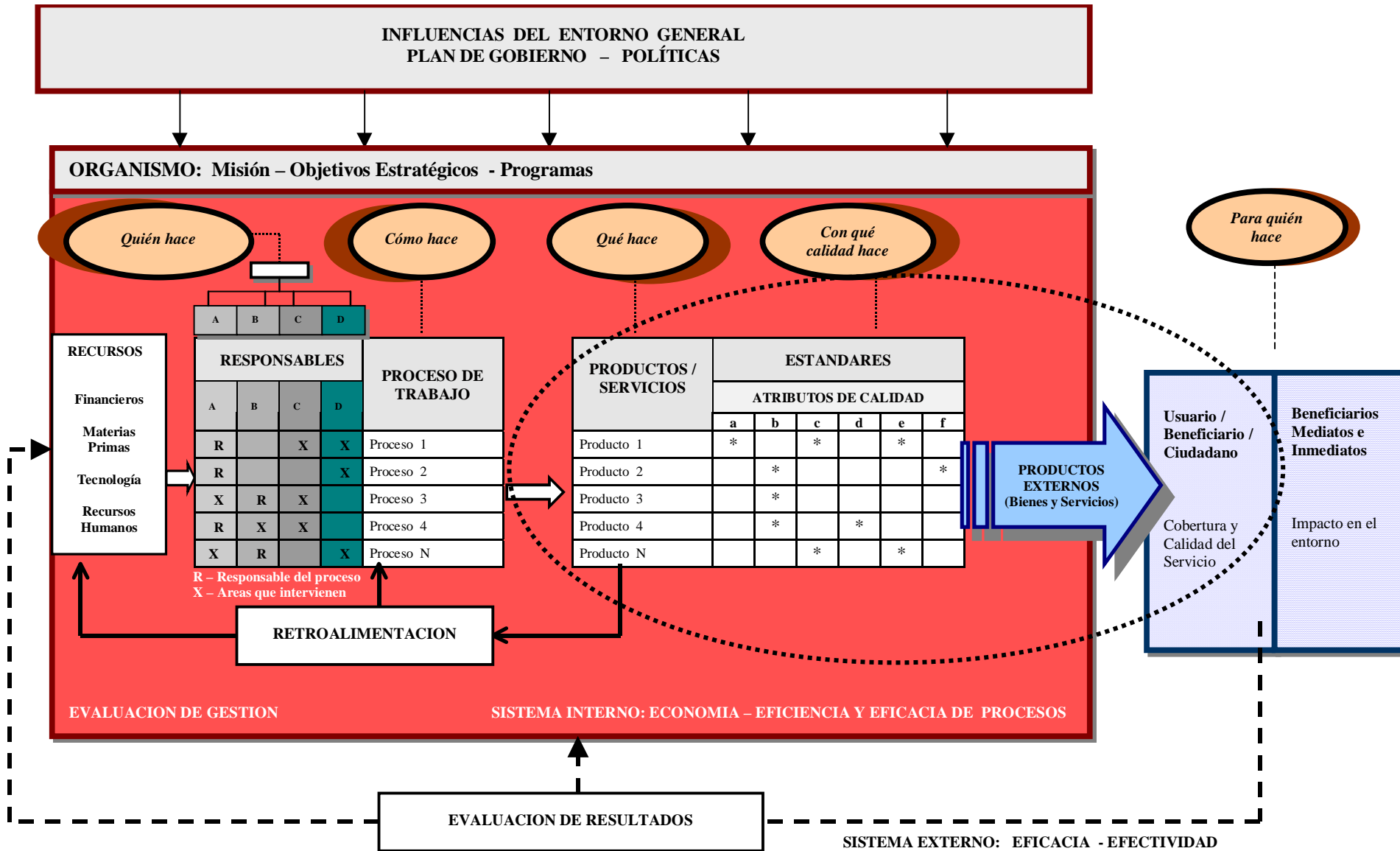
Sanin, Héctor (1999). **Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública.** ILPES, Chile

Sutelman, Rubén, (2004) “Comunicación con el Ciudadano” Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, Subsecretaría de la Gestión Pública, Argentina.



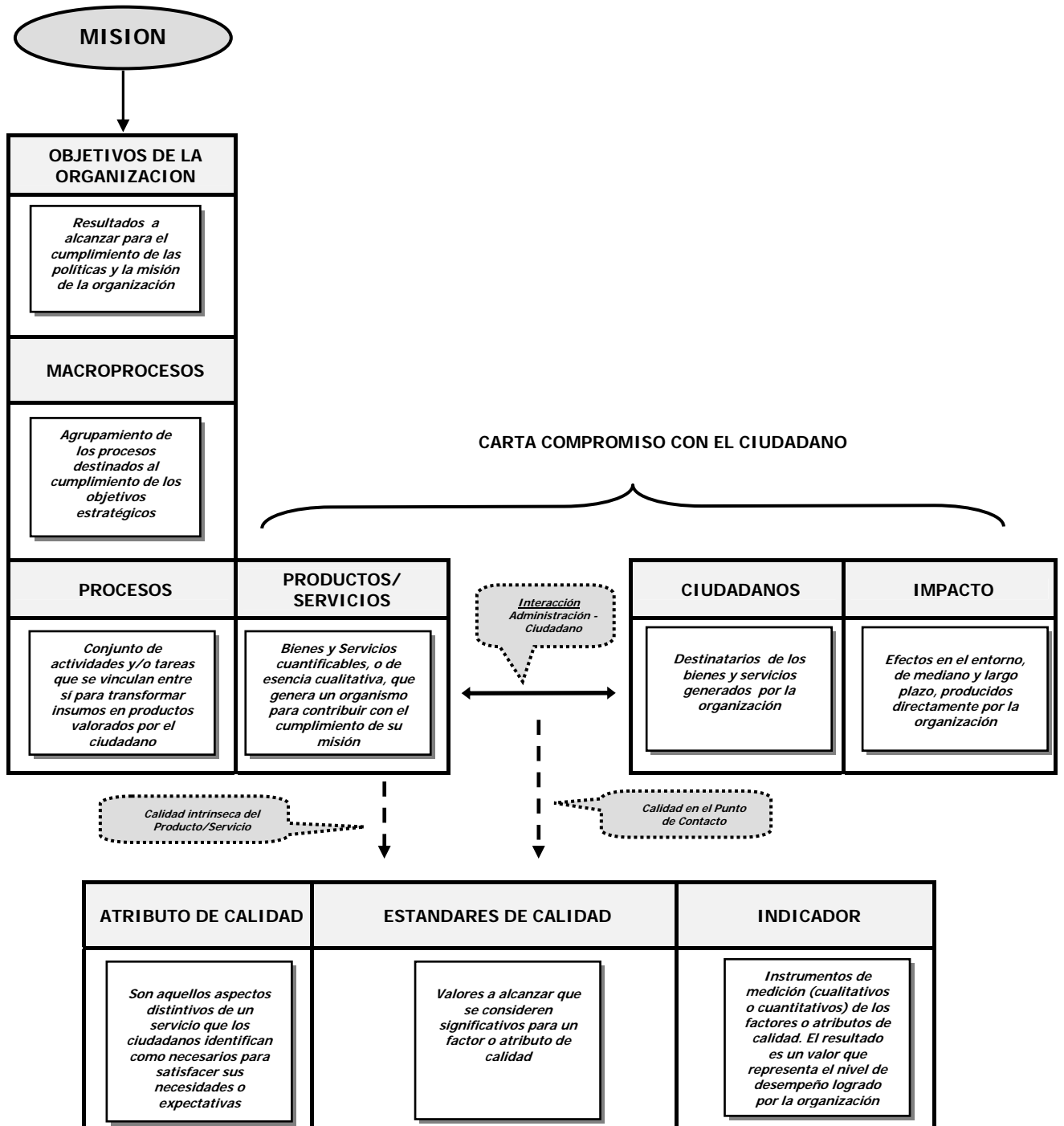
# **ANEXOS**

**GRAFICO Nº 1: LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS ORIENTADAS A RESULTADOS**



○ Fase del proceso en el que se desenvuelve el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano

**Gráfico N° 2 ESQUEMA CONCEPTUAL DEL MAPA DE PRODUCCION DE LAS ORGANIZACIONES**



### Gráfico N° 3: MAPA PRODUCTIVO DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE DE LA CAPITAL FEDERAL

MISIÓN: Materializar la publicidad jurídica inmobiliaria mediante la registración de documentos, para garantizar el derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles.

OBJETIVOS DE LA ORGANIZACIÓN	MACROPROCESOS	PROCESOS	PRODUCTOS / SERVICIOS
Realizar las inscripciones o anotaciones de documentos que constituyan, transmitan, declaren, modifiquen o extingan derechos reales sobre inmuebles, que dispongan embargos, inhibiciones y demás providencias cautelares, además de aquellos que estén establecidos por otras leyes nacionales.	INSCRIPCION O ANOTACION DE DOCUMENTOS	<p>➔ <b>Inscripción o anotación de:</b></p> <p>a. Documentos que constituyan, transmitan, declaren, modifiquen o extingan derechos reales sobre inmuebles. Incluyen Bien de Familia.</p> <p>b. Documentos que ordenen medidas cautelares.</p> <p>c. Documentos que ordenen el levantamiento de medidas cautelares.</p> <p>d. Documentos definidos por leyes nacionales.</p>	<p>➔ <b>Sustentos impresos o informáticos que inscriben o anotan:</b></p> <p>a. Documentos que constituyan, transmitan, declaren, modifiquen o extingan derechos reales sobre inmuebles</p> <p>b. Documentos que ordenen medidas cautelares</p> <p>c. Documentos que ordenen el levantamiento de medidas cautelares</p> <p>d. Documentos definidos por otras leyes.</p>
Realizar las anotaciones de afectación al Régimen, conforme a lo peticionado, con el objeto de salvaguardar derechos patrimoniales	AFECTACION DE INMUEBLES AL REGIMEN DE BIEN DE FAMILIA	<p>➔ <b>Inscripción o anotación de:</b></p> <p>a. Actas constitutivas de afectación o desafectación al Régimen efectuadas ante el Director del Registro.</p>	<p>➔ <b>Sustentos impresos</b></p> <p>a. Donde constan las afectaciones o desafectaciones al Régimen de Bien de Familia.</p>
Emitir las certificaciones de dominio o de inhibición donde se informa, a petición de escribano público, la situación jurídica del inmueble objeto de la solicitud.	CERTIFICACIONES DE DOMINIO E INHIBICION	<p>➔ <b>Emisión de certificados de:</b></p> <p>a. Análisis y actualización de la información de los registros para la emisión de documentos vinculados a la situación jurídica de inmuebles.</p>	<p>➔ <b>Certificado de dominio e inhibición</b></p> <p>a. Certificado de dominio e inhibición a petición de Escribano Público, sobre la situación jurídica del inmueble.</p>
Producir informes vinculados con la titularidad registral, existencia de gravámenes o restricciones sobre inmuebles de la Cap.Fed., de inhibiciones sobre personas físicas o jurídicas que consten inscriptas, de inscripciones de inmuebles, de titularidad de dominio y de cantidad de informes requeridos en los últimos 90 días sobre un inmueble determinado y sus respectivos peticionantes.	PRODUCCION DE INFORMES	<p>➔ <b>Análisis de Archivos y Producción de informes de:</b></p> <p>a. Titularidad registral y existencia de gravámenes o restricciones sobre inmuebles de Capital Federal.</p> <p>b. Anotaciones de inhibiciones sobre personas físicas o jurídicas.</p> <p>c. Inscripciones de inmuebles a nombre de personas físicas o jurídicas, limitadas a las constancias contenidas en la base de datos.</p> <p>d. La titularidad de dominio sobre un inmueble determinado, consignando ubicación del mismo y datos catastrales, de ser conocidos.</p> <p>e. La cantidad de informes requerido últimos 90 días sobre un inmueble determinado, como así también qui peticionaron.</p>	<p>➔ <b>Informes de:</b></p> <p>a. Titularidad registral y existencia de gravámenes o restricciones sobre inmuebles de Capital Federal.</p> <p>b. Anotaciones de inhibiciones sobre personas físicas o jurídicas.</p> <p>c. Inscripciones de inmuebles a nombre de personas físicas o jurídicas, limitadas a las constancias contenidas en la base de datos.</p> <p>d. La titularidad de dominio sobre un inmueble determinado, consignando ubicación del mismo y datos catastrales, de ser conocidos.</p> <p>e. La cantidad de informes requeridos en los últimos 90 días sobre un inmueble determinado, como así también quiénes los peticionaron.</p>
Posibilitar la consulta de documentación registral en la técnica de tomo y folio	CONSULTA DIRECTA DE ASIENTOS	<p>➔ Organización de la información para la consulta directa por parte del público.</p>	<p>➔ Exhibición de los asientos inscriptos para su consulta directa por los ciudadanos que lo requieren</p>

#### Destinatarios de los servicios:

- Usuarios del servicio registral
- Escribanos
- Abogados
- Despachantes de escribanía
- Organismos estatales
- Comunidad en general

**GESTIÓN POR OBJETIVOS:  
HERRAMIENTA DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO**

*Armando De Angelis\**

\* Armando de Angelis. Licenciado en Economía. Director de Coordinación y Planificación Estadística del INDEC.

## I. INTRODUCCIÓN

El planeamiento estratégico, para tener validez, para ser realmente planeamiento estratégico, debe contener más que definiciones, debe contener procesos que lo reflejen en la adopción de las decisiones cotidianas y en la ejecución de las actividades sustantivas y de apoyo de la organización que lo lleve adelante. La utilización de la gestión por objetivos <sup>1</sup> se considera la herramienta idónea para ello.

En el enfoque que aquí se presenta, la gestión por objetivos parte del concepto de que toda actividad pública amerita ser tratada de manera *similar* a un proyecto de inversión pública.

Primero, se resalta el término “similar”. Similar no es “igual”, similar significa en este caso que son de aplicación los conceptos, definiciones y técnicas utilizadas en el diseño y ejecución de proyectos, pero:

- ✓ con un nivel apropiado -que no necesariamente requiere ser en todos los casos elevado- de profundidad y detalle;
- ✓ teniendo en cuenta que los mismos deben ser adaptados en función de ciertas características de complejidad derivadas de la diversidad de funciones y consecuentes acciones responsabilidad de una institución, la interrelación entre las mismas, su integralidad y su coherencia.

Segundo, los conceptos relevantes de la gestión de proyectos que se aplican a la gestión por objetivos, se asocian con que toda actividad pública debería:

- ✓ partir de una justificación, un escenario, una estrategia elegida;
- ✓ contribuir a dar respuesta al cumplimiento de objetivos correctamente definidos,
- ✓ reconocer que involucra tareas, cronogramas, responsables, recursos;
- ✓ contemplar que el proceso de su materialización podría estar condicionado (o facilitado) por la concurrencia de intereses, capacidades y elementos de un entorno que incidirían en el devenir de su ejecución.

Dicho esto, el presente documento podría terminarse aquí, remitiendo a los interesados a la rica bibliografía existente sobre formulación y ejecución de proyectos <sup>2</sup>; pero por lo expresado es necesario explayarse en algunas cuestiones útiles de contemplar para implementar una gestión por objetivos.

---

<sup>1</sup> / Adrede no se menciona “y resultados”, como comúnmente se lo hace. Como se verá más adelante, un objetivo correctamente definido incluye los resultados en su descripción y utilización en la gestión.

<sup>2</sup> / Que parte de la cual por demás se presenta, entre otras referencias, al final del presente documento.

## II. COMPONENTES CLAVE

Se identifican al menos tres componentes claves que están presentes en el modelo conceptual a implementar y cuya definición básica surge del proceso de planeamiento estratégico:

- El del **Eje Integrador de la Gestión** <sup>3</sup>, a partir del cual se alinea el accionar de la organización a las definiciones estratégicas y se articulan los diversos planos en los que se manifiesta tal accionar. Incluye:
  - La Visión en la cual se inserta el accionar de la institución en cuestión y la Misión particular que se ha definido para la misma.
  - Los Objetivos que se desprenden en cumplimiento de la misión, correctamente definidos. Esto es considerando no sólo su descripción narrativa, sino también Metas que lo racionalizan, los Resultados inmediatos que se obtienen en la medida que se logran esas metas, los Impactos que se producen en virtud de los resultados, los Beneficiarios y posibles Perjudicados por el objetivo planteado. Tener en cuenta estos últimos permite sopesar el impacto y plantear, de ser el caso, medidas para contrarrestar oposiciones y sumar adhesiones. <sup>4</sup>
  - Las Actividades que se requieren para la materialización de las metas planteadas y los Productos que gracias a ellas se obtienen.
  - Las Tareas en las cuales se desagregan las actividades, definidas de tal forma que tanto sus ejecutores como el resto del equipo vinculado y los supervisores o coordinadores, no tengan dudas sobre qué se espera obtener y el plazo con que se cuenta para ello.
  
- El componente de las **Asignaciones** de:
  - Prioridades a los objetivos y actividades, obviamente en función de su contribución a los lineamientos estratégicos que surgen de la visión y la misión, a la temporalidad y relaciones de precedencia determinados para ellos, a la disponibilidad de recursos.

---

<sup>3</sup> / En términos generales, este componente puede ser nombrado como el componente de “Objetivos”.

<sup>4</sup> / Coexisten definiciones de metas, resultados e impactos con algunas diferencias entre sí. Lo importante es no perder de vista que las mismas están al servicio de la clarificación de lo que se pretende realizar, cómo se está realizando y para qué se lo realiza. Desde esta perspectiva, es válido adoptar las definiciones que mejor se adapten a la cultura y términos usuales en la organización. Asimismo, debe tenerse en cuenta que se persigue contar con indicadores objetivamente verificables, cuya construcción y seguimiento en el tiempo no debe constituir una carga adicional significativa al esfuerzo comprometido en la realización de las actividades sustantivas. En otro orden, es de resaltar que es de considerar un enfoque que está siendo discutido (al menos) entre expertos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Mundial (PNUMA), y que postula que los indicadores de proceso que se incluyan en las metas no sólo deben dar cuenta del grado de avance de las tareas u obtención de productos intermedios para alcanzar los resultados, sino también contemplar el avance y el logro en la construcción de elementos de capacidad institucional que factibilizan la ejecución de las actividades y los objetivos sustantivos planteados.

- Responsabilidades claramente determinadas para los objetivos y actividades, en base a las competencias de las diversas áreas de la organización y a los procesos involucrados en la realización de las mismas.
  - Cronogramas, derivados de las metas fijadas, de la duración de las tareas, la disponibilidad de recursos y esfuerzo de trabajo para ser aplicado a ellas, las temporalidades, relaciones de precedencia y prioridades.
  - Recursos Humanos, Físicos y Financieros, también claramente asignados a cada actividad.
- El de **Detección y Solución de Déficit y Desarrollo de Capacidad Institucional**, que involucra, al menos, las siguientes categorías de elementos de capacidad que condicionan la implementación de cada actividad:

- Reglas de Juego Culturales y Jurídicas.

Las creencias subyacentes determinan la cultura organizacional que se manifiesta en los comportamientos y las herramientas que la institución utiliza en su desempeño cotidiano; es posible que esta cultura se oponga, en principio, a asumir actividades o una manera de llevarlas adelante distintas a las acostumbradas, forma de trabajo que ha permitido preservar los espacios hasta el momento. Reconocer la cultura organizacional para operar sobre ella, remover temores y transmitir los beneficios de cumplir objetivos que satisfacen las demandas del entorno en el que la institución pública opera, no sólo es condicionante para la realización de las actividades que se plantean, sino que da el lugar de importancia que le corresponde a los recursos humanos, al desarrollo y el reconocimiento de sus competencias, en un esquema que conduce a la realización de las personas en su ámbito laboral.

En esta gama de ideas también se encuentran las normas que regulan el accionar cotidiano de la institución, más aún si se las entiende como herramientas de la cultura imperante. Puede llegar a argumentarse que tal o cuales tareas, enfoques o modos de hacer las cosas no están normados o que, aún, se opone a las reglas imperantes. Frente a ello, se debe confrontar la concepción de que estas reglas de juego no son inmutables, que pueden ser flexibilizadas o cambiadas, que lo realmente importante es que se hagan las cosas que se deben hacer de una manera transparente, responsable, eficaz y eficiente, y que a este hacer se subordinan las pautas escritas.

- Relaciones Interinstitucionales y con la Comunidad.

Se refieren a las relaciones con el entorno de la organización, tanto de provisión de insumos -entendidos en un sentido amplio- necesarios para la operación de las actividades, como de demanda de los productos de la organización.

El análisis y la gestión de las relaciones interinstitucionales de una entidad con las demás y con la comunidad permiten una correcta interpretación de los escenarios y de las demandas, el diseño y consolidación de acuerdos nacionales e internacionales, la coordinación de estrategias entre diversos organismos, y la identificación, gestión y coordinación de los recursos de los programas y actividades.

Las relaciones pueden requerir ser formalizadas o no, pero lo importante es que estén identificadas de manera asociada con actividades, y que su gestión se



efectúe de tal forma que tienda a su alineamiento con los objetivos estratégicos y prioridades de la institución, y así contribuyendo a la no dilución de esfuerzos y a la maximización del aprovechamiento de los recursos con los que se puede disponer.

- Organización y Procesos.

Esta categoría de elementos de capacidad institucional alude a la forma en que se distribuyen las funciones y responsabilidades entre las diversas áreas y equipos de trabajo, las vinculaciones entre ellos, la matriz de autorizaciones de la organización, el valor agregado que generan las tareas conducentes a la implementación de una actividad.

Especial cuidado debería tenerse al momento de plantear o encarar reingenierías de procesos. El límite al alcance de las mismas (si se abordan manuales de procedimientos o mapas de procesos, por ejemplo, para mencionar conceptos generales) es que no se acoten las posibilidades de innovación, creatividad y en general compromiso en el desempeño de las tareas, que surgen de la aplicación de las competencias del personal y de los equipos de trabajo.

El mayor énfasis debería estar dado en alinear los procesos de la organización a las definiciones estratégicas en pos de la satisfacción de las demandas de la comunidad, maximizando -al momento de pensar en una estructura orgánico funcional- el aprovechamiento de sinergias y complementariedades en el conocimiento y actitudes de las personas y los equipos.

- Competencias del Personal.

Involucra conocimientos formales e informales, experiencia adquirida en el desarrollo de las tareas y actitudes puestas de manifiesto en el desempeño. Dada esta definición, nótese que se privilegian las aptitudes que se ponen de manifiesto en la aplicación de las habilidades y conocimientos en las tareas de las cuales se es responsable. Esto es lo importante. De nuevo aparece la vinculación con los objetivos que constituyen el eje de la gestión de una organización y las necesidades y desafíos que éstos plantean en lo concreto de la actividad cotidiana.

Así entendidas, las competencias del personal se asocian inequívocamente a los requerimientos que plantea la ejecución de las actividades. Requerimientos que los subsistemas de gestión de recursos humanos de la organización deberían satisfacer, al momento de proceder a la selección de personal, de diseñar e implementar mecanismos de desarrollo de carrera y capacitación para salvar brechas entre necesidades y disponibilidades, de premios y castigos y de remuneraciones. En este esquema, el nexo vinculante entre competencias requeridas por la organización y el personal necesario para ello, lo constituye la definición de “ocupaciones”, concepto que pone énfasis sobre la identificación del conjunto de competencias que, en una determinada posición, aportan valor agregado a insumos para lograr productos claramente identificados como resultado demandado por la realización de tareas <sup>5</sup>.

Es de resaltar que este enfoque permite:

- ✓ objetivar la gestión de recursos humanos;

---

<sup>5</sup> / Recuérdese que en el Eje de la Gestión se consignan tareas claramente definidas.

- ✓ tener en cuenta:
  - el conjunto de las competencias requeridas por la misión de la organización, y
  - el conjunto de competencias que poseen o pueden asimilar las personas;
- ✓ implementar mecanismos para la solución de las brechas entre las competencias requeridas y las existentes, involucrando para ello a todos los recursos humanos de la entidad, más allá de la actividad particular que desempeñan circunstancialmente;
- ✓ facilitar la adaptación flexible de la organización y de su personal a la satisfacción de una demanda cambiante y que plantea crecientes desafíos; y
- ✓ ligado con todo ello, jerarquizar el empleo público.

- Política de Remuneraciones.

Directamente asociada con los niveles de competencias del personal, aplicadas a través del desempeño de sus ocupaciones, debería construirse la política de remuneraciones de los recursos humanos. Desequilibrios en las retribuciones medidos en función de lo anterior, generarán obstáculos en el desarrollo normal de las tareas.

Si bien éstos pueden ser minimizados en virtud de un modelo de gestión que revaloriza al agente poniendo de manifiesto su pertenencia e importancia para el cumplimiento de objetivos estratégicos dirigidos directa o indirectamente a la satisfacción de demandas de la comunidad, cuando se trata de planta existente, en algún momento aparecen naturales descontentos por injusticias y deseos de reconocimiento y superación no satisfechos; cuando se trata de agentes que deben ser contratados, el ofrecimiento de remuneraciones no adecuadas a los perfiles demandados, si son en exceso dispararán esos desequilibrios en la estructura vigente; si son en defecto, difícilmente podrán ser cubiertos con las competencias aptitudinales y actitudinales requeridas por la ocupación.

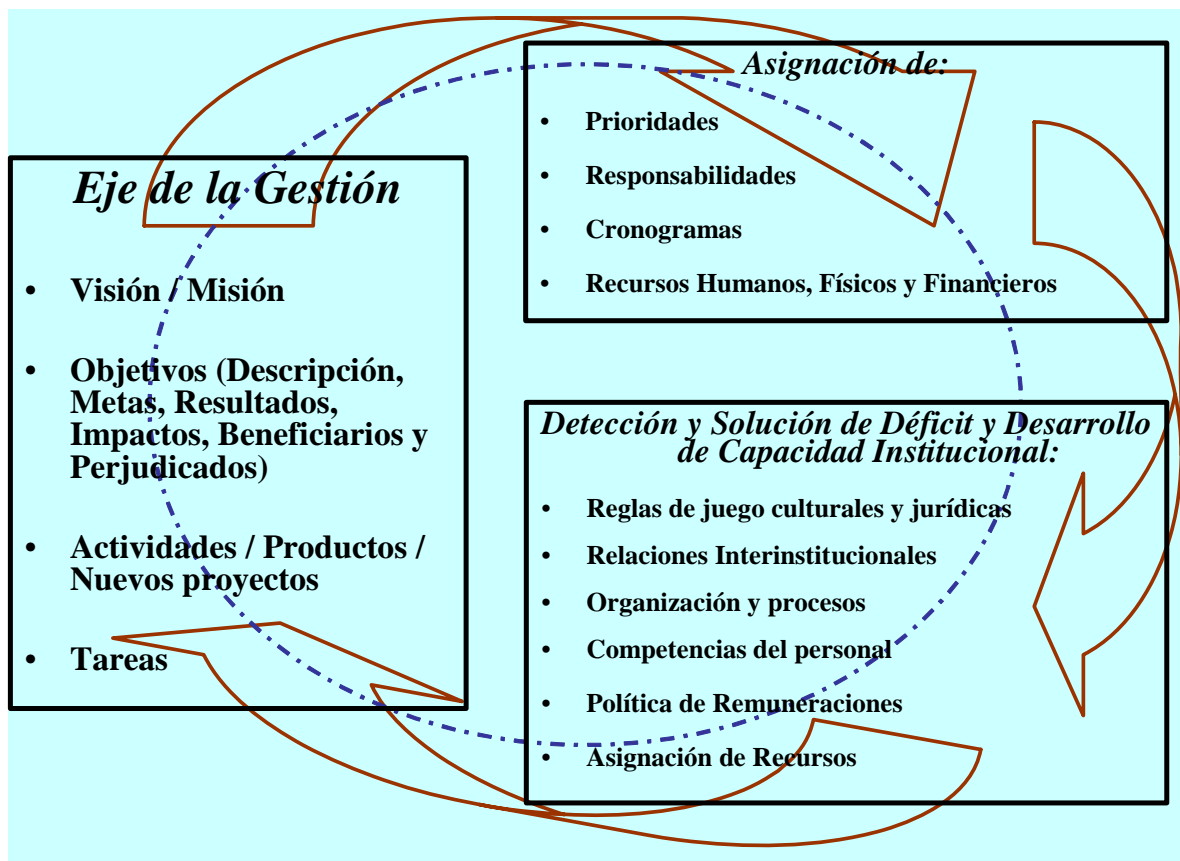
- Asignación de Recursos.

Pueden aparecer déficit producto de recursos mal asignados o que se consideraban disponibles pero que por cierta razón no lo estaban al momento de ser requeridos.

A modo de ejemplo, es típica la existencia de crédito presupuestario para una actividad de acuerdo con los techos asignados, pero desfasajes en la disponibilidad de cuota para comprometer; esto debe disparar acciones para gestionar la corrección de tal desequilibrio, que si no son encaradas a tiempo puede originar la imposibilidad de ejecutar la actividad afectada. También es de mencionar el caso en que no se otorga crédito para una actividad que sin embargo responde a una decisión de política prioritaria.

Sólo un modelo de gestión por objetivos, con asignaciones de recursos por actividad, permite identificar inequívocamente situaciones de desequilibrios en su disponibilidad y plantear a tiempo las acciones correctivas necesarias o conocer las consecuencias de no resolver el problema.

Finalmente, expuestos los que se consideran componentes claves de una gestión por objetivos, es de resaltar que la asignación de responsabilidades para la ejecución de objetivos claramente definidos, plazos que cumplir en ello, haciendo manifiesta la dotación de recursos con que se dispone, identificando déficit y soluciones para salvarlos, implica una dinámica de funcionamiento que privilegia la transparencia, el compromiso, la flexibilidad para responder a demandas crecientes y cambiantes, el reconocimiento y valorización de las habilidades, conductas y actitudes de los agentes públicos; en suma, la valorización del propósito de lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia en la satisfacción de las demandas de la comunidad; jerarquizar el servicio público.



### **III. IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN POR OBJETIVOS**

#### ***III.A. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN***

##### **III.A.1. Tipología de Procesos Involucrados**

La materialización de los componentes claves descriptos determina una serie de procesos del tipo siguiente:

- Estratégico-Operativos:
  - Análisis de Escenarios Global y Sectoriales
  - Relaciones Interinstitucionales y con la Comunidad
  - Programación y Análisis de Gestión
  - Análisis y Desarrollo Institucional
  - Financiamiento de Programas
- Ejecución de Actividades Operativas Sustantivas Propias de la Organización
- Instrumentales:
  - Gestión de Recursos Humanos
  - Administración de Sistemas, Tecnología e Infraestructura Física
  - Administración Económico-Financiera
  - Administración de la Estructura Orgánico-Funcional y Procesos

Valgan los siguientes comentarios sobre estos procesos <sup>6/</sup>:

- ❑ El análisis de escenarios se debe encarar en forma permanente para servir a la toma de decisiones que afectarán la programación de actividades; se nutre de las definiciones estratégicas y se actualiza a través de la lectura de los aportes que pueden realizar las relaciones interinstitucionales y con la comunidad.
- ❑ La gestión de las relaciones interinstitucionales es clave para la inserción de la organización en el entorno específico, tanto para la obtención de los insumos que requiere como, en forma especial, para alinearla con las definiciones estratégicas en función de su misión, y en suma, satisfacer las demandas dirigidas a la misma en forma coordinada y eficiente, evitando la dispersión de esfuerzos y recursos.

---

<sup>6/</sup> Una descripción detallada de los mismos se encuentra en el artículo “Sistema de Programación, Desarrollo Institucional y Análisis de Gestión”, aparecido en la revista de la ASAP N° 33 de Junio de 1999.

- La programación debe ser el reflejo de lo anterior y guiar la ejecución cotidiana de las actividades y tareas. En la misma se definen de manera homogénea los objetivos componentes de los planes y programas operativos, ellos son priorizados, se identifican responsabilidades y se asignan los recursos y cronogramas. En el análisis de gestión asociado con la programación se determina y efectúa el seguimiento del cumplimiento de metas y resultados.
- El análisis y desarrollo de capacidad institucional recoge los resultados del análisis de gestión, indaga sobre los elementos que determinan obstáculos a las tareas o que permitiría potenciarlas o hacer más eficiente su realización, consolida por categoría los déficit y plantea las soluciones pertinentes, las cuales alimentarán la programación de actividades de la organización. En este sentido, es de resaltar que:
  - los déficit deberían estar objetivados, asociándolos a actividades y tareas concretas, cuya priorización determinada por la interrelación entre las decisiones estratégicas y la programación, permite sopesarlos en su real importancia y dimensión en términos de la misión de la organización;
  - deberían ser comprensivos de los obstáculos para responder a decisiones estratégicas, a los cambios del entorno y a sus desafíos, a los nuevos enfoques y estado del arte para la ejecución de actividades y tareas;
  - los proyectos de solución de déficit, al alimentar la programación, generan un conjunto de actividades de desarrollo institucional que complementa aquellas derivadas de la operación “en régimen” de la institución; constituyendo así un círculo virtuoso que da flexibilidad adaptativa y de respuesta proactiva a los cambios y desafíos que se presentan.
- El financiamiento de programas involucra la gestión de todos los recursos, refiriéndolos directamente a cada actividad. Algunas podrán acceder a financiamiento del tesoro nacional, otras ameritarán la gestión de recursos externos; pero en cualquier forma, estarán asociados a actividades y proyectos concretos, priorizados, dando respuesta a objetivos estratégicos explícitos, a estrategias, a planes y programas operativos. Es obvia la importancia de esta asociación entre destinos racionalizados con metas concretas y recursos asignados, tanto desde el punto de vista de la transparencia de la gestión como de la claridad que se obtiene para dirigirlos al cumplimiento de decisiones estratégicas.
- La combinación de los elementos señalados, determina que la ejecución de las actividades sustantivas de la organización sean un reflejo inequívoco de las decisiones estratégicas, de las posibilidades y demandas del entorno, de la aplicación de los recursos humanos, físicos y financieros disponibles. La ejecución de las actividades sustantivas, de esta manera, está actualizada permanentemente a los requerimientos de la comunidad y de los mandantes formales e informales que influyen sobre la institución, no es resultado de una inercia que esconde decisiones pasadas y acumuladas históricamente, valederas o no para el contexto presente.
- Es indudable que el plano de procesos instrumentales de la organización debe contribuir a que estos procesos estratégicos y operativos e interrelaciones sean posibles, debe asimilar su concepción y plasmarla en:
  - la distribución de responsabilidades por área,
  - hacer operar los mecanismos para que el financiamiento disponible pueda ser aplicado en donde ha sido programado, en tiempo y forma,

- propiciar que la tecnología y la infraestructura disponibles asistan a los procesos prioritarios y sean distribuidos en función de ellos,
  - que la selección, el desarrollo de carrera, la capacitación y la remuneración de los recursos humanos responda a las competencias requeridas explícitamente por las actividades y tareas de la organización y los diversos niveles de responsabilidad respecto a la ejecución de las mismas.
- Se desprende de lo expresado que los procesos estratégico-operativos:
- se imbrican con toda la organización para ser eficaces, no se conciben aislados de las realidades propias de la gestión operativa de las actividades sustantivas de la organización;
  - resultan continuos, no se ejecutan periódicamente como respuesta a ciertos eventos;
  - por lo tanto, forman parte ineludible de toda organización eficaz y eficiente, al servicio de la satisfacción de la demanda de la comunidad, y que como tal, no pueden ser asimilados como de responsabilidad de asesores políticos circunstanciales.

### **III.A.2. Interrelación de Niveles para la Planificación y la Programación Operativa**

En el modelo de gestión descrito hasta aquí, subyace un esquema de articulación entre la formulación y la ejecución de políticas, al cual se superpone un esquema que responde a una pirámide de decisiones <sup>7/</sup>:

- ◆ en el vértice superior se analizan escenarios y situaciones globales, se fijan objetivos y metas generales y líneas estratégicas, se deciden las prioridades y la asignación de recursos agregados, se efectúa el análisis de la gestión poniendo énfasis en los impactos esperados por la consecución de las metas, se impulsa la adopción de medidas para la corrección de desvíos y la remoción de obstáculos; todo ello teniendo en cuenta la información que surge de las instancias con mayor nivel de detalle;
- ◆ a medida que se avanza hacia la base, los objetivos generales son desagregados, se explicitan objetivos y metas específicas, se identifican procesos y actividades que operacionalizan las decisiones estratégicas, se asignan responsabilidades en la ejecución de actividades y tareas en función de las competencias requeridas y disponibles por área, equipo e individuos, se gerencian los recursos, se pone a disposición de la comunidad los productos;
- ◆ se sigue un camino de retroalimentación de lineamientos estratégicos, objetivos generales, planes plurianuales, objetivos específicos, programas operativos, subprogramas, actividades, tareas, con un ineludible proceso de participación,

---

<sup>7/</sup> Ver artículo mencionado en nota al pie anterior N° 6. Este esquema está inspirado en desarrollos efectuados en la definición del componente institucional del Proyecto Apoyo al Sector Minero Argentino (PASMA) por parte de su Coordinador, Gral. Osvaldo Córdoba.

proposición, aprobación y ajuste por parte de todos los actores en cada nivel de decisión y ejecución.

### **III.A.3. Interrelación e Integración de la Información para la Gestión**

Como se expresa al abordar los componentes claves, siendo el eje de los objetivos el eje articulador de toda la gestión, toda la información que se maneje en el sistema debería estar referida a los mismos, a sus actividades y tareas. Desde los resultados y productos demandados hasta los recursos asignados por cuenta contable, los cronogramas, responsables, déficit de capacidad, etc. se referencian a tareas, actividades, subprogramas o componentes, programas operativos, objetivos generales y planes.

Más allá del sistema informático que se utilice para gerenciar toda esta información, lo importante de resaltar aquí es que:

- Se debería preservar la disponibilidad de la información para todos los involucrados, haciendo no sólo transparente la gestión, sino contribuyendo a construir un sentido de pertenencia y compromiso de los recursos humanos para con la organización y sus objetivos. Se considera que tal sentido hace a la propia realización de las personas en su faz laboral, su rol en la sociedad y a la jerarquización del empleo público.
- El proceso participativo que le da factibilidad y sustentabilidad a una gestión por objetivos, se debería reflejar aún en la construcción de los instrumentos de operacionalización del mismo, incluyendo el contenido y el diseño de los formularios que se utilicen para gerenciar la información.
- Ese contenido y diseño debe ser adecuado para la gestión cotidiana de las actividades, tanto para los niveles con responsabilidades estratégicas como para los niveles con responsabilidades directas en la ejecución de las tareas; para los gerentes, coordinadores, líderes de equipo, equipos y personal involucrado. Debe aportar elementos para el seguimiento de las metas, resultados y productos, la disponibilidad de crédito y las distintas etapas del financiamiento de las actividades, los insumos y productos ínter áreas, los déficit de capacidad que deben ser salvados. La descripción de las tareas debe ser lo suficientemente clara como para que tanto los coordinadores como el personal involucrado directo sepan qué se espera obtener, con qué nivel de calidad, en qué período de tiempo, con qué cantidad de recursos.

### **III.A.4. Funciones de un Área de Planificación y Gestión por Objetivos**

Por la descripción efectuada y como en parte ya se ha señalado, el proceso de planeamiento estratégico y gestión por objetivos amerita ser considerado continuo, imbricado con los procesos sustantivos e instrumentales de toda organización. Por lo tanto, involucra un grupo de trabajo, que debiera ser permanente, abocado a la realización de una serie de tareas que reclaman ser consideradas en forma específica.

Ello conduce, ineludiblemente, a que las acciones comprendidas deberían ser institucionalizadas como parte integrante de la organización.

En rasgos generales, un área tal, presentaría las siguientes características <sup>8/</sup>:

➤ Responsabilidad Primaria

Asistir a las autoridades del organismo en la definición y ejecución de la política sectorial, así como en la formulación y coordinación de los planes estratégicos y programas operativos dirigidos al logro de los objetivos de corto, mediano y largo plazo.

➤ Acciones

1. Realizar un análisis permanente del escenario global y sectorial, monitorear su evolución y desarrollo y evaluar los efectos de la política sobre el mismo, con el fin de actualizar la visión global del sector y la misión específica de la organización, y proponer las estrategias y los lineamientos de las acciones operativas para el corto, mediano y largo plazo y la eventual adecuación de la política sectorial.
2. Proponer los planes plurianuales y programas operativos anuales necesarios para el desarrollo y ejecución de la política sectorial.
3. Implementar de manera concertada criterios homogéneos de formulación y seguimiento de planes y programas, bajo un enfoque de gestión por objetivos y resultados, que asegure la provisión, en tiempo y forma, de la información necesaria para la toma de decisiones a las autoridades pertinentes.
4. Efectuar el Análisis de Gestión para determinar el grado de cumplimiento del plan de acción anual y de la estrategia de desarrollo institucional, relacionando costos y beneficios.
5. Identificar y rediseñar objetivos generales y específicos por área, en concordancia con los lineamientos de política definidos por las autoridades de la institución.
6. Coordinar y consolidar la programación de actividades y tareas por área sobre la base de los objetivos específicos definidos y los resultados esperados. Identificar responsabilidades, presupuestos y personal requerido por tarea.
7. Concertar, con la participación de los representantes pertinentes, la formulación de los planes plurianuales y programas operativos anuales, considerando especialmente la respectiva asignación de presupuestos, otros recursos, prioridades y responsabilidades para su ejecución.
8. Coordinar, supervisar y evaluar el proceso de ejecución de los planes plurianuales y programas operativos anuales, así como de los correspondientes

---

<sup>8/</sup> Las definiciones que se anotan surgen de procesos de validación llevados a cabo en diversos organismos de la administración pública, debiendo resaltarse el proceso llevado a cabo en la ex Subsecretaría de Minería de la Nación y el SEGEMAR, durante los años 1997 y 1998, con una participación activa de todos los Directores Nacionales y de Área, Jefes de Equipo y de los entonces Subsecretario Lic. Daniel Meilán, Jefe de Gabinete de Asesores Dr. Oscar Tangelson y Coordinador del Proyecto PASMA Gral. Osvaldo Córdoba.



a los presupuestos anuales y plurianuales, resguardando su alineamiento con las definiciones de estrategias, objetivos y prioridades adoptados.

9. Coordinar las relaciones institucionales con otros organismos y entidades nacionales, provinciales, municipales e internacionales, públicos y privados.
10. Definir y supervisar la definición y la interrelación entre los procesos clave y diseñar estrategias tendientes a lograr un aumento de la eficacia y eficiencia organizacional.
11. Asistir a las autoridades en el alineamiento del desarrollo de carrera y la capacitación de recursos humanos del sector público con las competencias requeridas por la organización.
12. Detectar déficit de capacidad institucional para el logro de los objetivos previstos y definir y proponer los proyectos para su solución.
13. Promover la política de calidad y coordinar un sistema de gestión de calidad de procesos y productos institucionales.
14. Coordinar la formulación y ejecución de programas de fortalecimiento institucional.
15. Coordinar un sistema de comunicaciones internas del organismo.

Obviamente puede darse que algunas de estas funciones preexistan en algún o algunas áreas de la organización. De ser así, el respeto por la cultura organizacional imperante se estima prioritario para la sustentabilidad en el tiempo de la ejecución de las acciones que demanda la planificación y la gestión por objetivos; por ende, si no resulta posible de una manera consensuada entre los agentes claves involucrados conformar un área que las absorba a todas ellas, no debe perderse de vista que lo irrenunciable es la institucionalización de todas las funciones mencionadas y su articulación entre sí.

### ***III.B. ACTIVIDADES A REALIZAR***

La implementación de una gestión por objetivos puede encararse aún antes de instaurado el proceso de planeamiento estratégico. Esto trae aparejado diversas ventajas por operar desde el vamos sobre la cultura organizacional, a partir del reconocimiento de la misión, las funciones y actividades vigentes en las diversas áreas de la institución:

- transmitiéndole en la práctica los conceptos de gestión que guiarán su accionar,
- preparándola para alinear las actividades y tareas a los objetivos específicos, generales y estrategias que surgirán del plan estratégico,
- permitiendo en el corto plazo corregir desvíos significativos en este sentido,
- identificando y si es necesario reasignando racionalmente recursos a actividades,
- detectando y comenzando a resolver déficit de capacidad claves o que pueden llegar a profundizarse cuando nuevas estrategias y desafíos exijan la realización de nuevas actividades o cambios en la forma imperante de realizarlas, etc.

En este sentido, la implementación de la gestión por objetivos se concibe interrelacionada e integrando un proceso de desarrollo institucional.

Seguidamente se expondrán actividades que típicamente deberían contemplarse para tales fines <sup>9</sup>.

### **III.B.1. Descripción**

#### **OBJETIVO INMEDIATO 1: Incorporación de la planificación y ejecución de actividades en base a la gestión de programas por objetivos y resultados.**

**RESULTADO 1.1:** Mapa de programas sustantivos e instrumentales formulado en términos de objetivos, metas, resultados, recursos y actividades asociadas con cronogramas explícitos de comienzo y fin de tareas.

#### **Actividades:**

- 1.1.1. Diseñar y consensuar con los involucrados los instrumentos de indagación y los instructivos correspondientes para homogeneizar las formas de exposición de los objetivos, metas, resultados, recursos y actividades de los programas sustantivos y de apoyo o instrumentales, ejecutados por las diversas áreas del organismo.
- 1.1.2. Ejecutar la indagación descrita en 1.1.1. mediante la aplicación de métodos participativos con los responsables de los programas de la institución.
- 1.1.3. Analizar la información provista por 1.1.2. para detectar inconsistencias en la formulación de objetivos, metas y resultados de los programas relevados, acorde a la disponibilidad de recursos, tecnología e infraestructura.
- 1.1.4. Redefinir las inconsistencias detectadas en 1.1.3.
- 1.1.5. Completar el mapa de programas del organismo y responsables de los mismos.
- 1.1.6. Elaborar una propuesta de criterios selectivos para la fijación de prioridades programáticas.
- 1.1.7. Detectar los principales déficit de capacidad institucional presentes en las actividades de la organización.

**RESULTADO 1.2:** Articulación de componentes del mapa programático.

#### **Actividades:**

---

<sup>9</sup> / En el diseño de estas actividades ha colaborado el Lic. Ariel Schale, en oportunidad de la elaboración del proyecto “Desarrollo Institucional del Sistema Estadístico Nacional”.

- 1.2.1. Identificar inconsistencias funcionales entre áreas sustantivas e instrumentales o de apoyo.
- 1.2.2. Identificar superposición de tareas al interior y entre áreas sustantivas e instrumentales o de apoyo.
- 1.2.3. Redefinir responsabilidades por áreas sustantivas y de apoyo de acuerdo a 1.2.1. y 1.2.2.
- 1.2.4. Formular criterios e instrumentos de interrelación, coordinación y seguimiento entre programas.
- 1.2.5. Elaborar un sistema integrado de acciones de seguimiento, evaluación y coordinación programática.

**RESULTADO 1.3:** Mapa de relaciones interinstitucionales.

**Actividades:**

- 1.3.1. Identificar las instituciones involucradas en los procesos estratégico-operativos, sustantivos y de apoyo.
- 1.3.2. Analizar el grado de alineamiento con los ejes estratégicos de la institución, de intensidad y de formalización de los vínculos interinstitucionales.
- 1.3.3. Identificar ausencia de vínculos entre socios considerados como estratégicos para el desarrollo de las actividades.
- 1.3.4. Proceder a los arreglos administrativos de acuerdo a 1.3.2. y 1.3.3.
- 1.3.5. Formular el mapa de relaciones interinstitucionales.
- 1.3.6. Elaborar un sistema integrado de criterios y acciones para la formulación y seguimiento de los convenios, la actualización del mapa de relaciones e instrumentos sobre los cuales se pauten compromisos interinstitucionales.

**RESULTADO 1.4:** Articulación del mapa de programas y de relaciones interinstitucionales con la programación económico-presupuestaria, adecuando la gestión administrativa presupuestaria a la programación por objetivos y resultados.

**Actividades:**

- 1.4.1. Diagnosticar los procedimientos administrativos presupuestarios vigentes en el desarrollo de las actividades.
- 1.4.2. Analizar el grado de articulación de los distintos procesos administrativos y presupuestarios con las áreas sustantivas.

- 1.4.3. Establecer los criterios e instrumentos de ejecución y control para vincular con eficacia y eficiencia la gestión presupuestaria con los requerimientos de recursos por programas y actividades sustantivas y de apoyo.
- 1.4.4. Identificar los requerimientos de información para el diseño del sistema informático que se utilizará para la gestión presupuestaria por objetivos y actividades, y para la actualización y seguimiento de las relaciones interinstitucionales.
- 1.4.5. Detectar los principales déficit de capacidad institucional presentes en esta área.

**OBJETIVO INMEDIATO 2: Articulación de la gestión de recursos humanos, de la administración de los soportes tecnológicos y de la infraestructura física con la programación por objetivos y resultados.**

**RESULTADO 2.1:** Adecuación de la gestión recursos humanos a la programación por objetivos y resultados.

**Actividades:**

- 2.1.1. Diagnosticar el estado actual de los procedimientos, reglas de juego formales e informales y otras prácticas constitutivas de la gestión de recursos humanos de la institución.
- 2.1.2. Proponer el Modelo de Gestión de Recursos Humanos por objetivos y resultados en función de las misiones y funciones específicas de la institución, alineado con el modelo de gestión organizacional definido y adecuado a la normativa vigente o a implementar en el mediano plazo.
- 2.1.3. Elaborar el Directorio de Competencias requeridas de la Organización, en función de los objetivos de la misma.
- 2.1.4. Elaborar el Directorio de Ocupaciones, en función de las competencias y los requerimientos de las actividades sustantivas e instrumentales de la institución.
- 2.1.5. Elaborar el Sistema de Indicadores de Medición de Resultados de la gestión y de desempeño de los Recursos Humanos.
- 2.1.6. Elaborar la propuesta de capacitación basada en cursos-talleres destinados a cubrir las brechas en las competencias del personal para la implementación del nuevo modelo de gestión y de los procedimientos definidos, teniendo en cuenta la inducción de un cambio en la cultura organizacional para la aceptación de las transformaciones que se proponen y el proceso de capacitación en marcha. Definición de los cursos-talleres a ser dictados en el marco del proyecto y de aquellos a ser cubiertos por la oferta disponible en el ámbito de la función pública.
- 2.1.7. Detectar los principales déficit de capacidad institucional presentes en esta área.

**RESULTADO 2.2:** Adecuación de los soportes informáticos para contribuir a la sustentabilidad de las actividades planificadas y para satisfacer los requerimientos del sistema de programación de actividades por objetivos y resultados.

**Actividades:**

- 2.2.1. Diagnosticar el estado vigente del parque informático, disponibilidad de programas informáticos y políticas de gestión tecnológica.
- 2.2.2. Elaborar el balance de recursos tecnológicos entre los resultados arrojados por 2.2.1. y los requerimientos de los programas sustantivos y de apoyo.
- 2.2.3. Establecer los criterios de la política informática acorde con la reingeniería institucional orientada a la gestión de programas por objetivos.

**RESULTADO 2.3:** Especificación de las inversiones en infraestructura física y de telecomunicaciones necesarias para la sustentabilidad de las actividades planificadas en el Objetivo Inmediato N° 1.

**Actividades:**

- 2.3.1. Diagnosticar el estado vigente de la infraestructura física y de telecomunicaciones con que se cuenta.
- 2.3.2. Elaborar el balance de recursos entre los resultados arrojados por 2.3.1. y los requerimientos que se derivan de las actividades incorporadas en los programas sustantivos y de apoyo.
- 2.3.3. Establecer los criterios de la nueva política sobre la infraestructura física acorde con la reingeniería institucional orientada a la gestión de programas por objetivos y resultados.

**OBJETIVO INMEDIATO 3: Implementación de un Área de Programación, Coordinación y Desarrollo Institucional.**

**RESULTADO 3.1:** Definición e implementación de los procesos básicos y de la estructura orgánico-funcional del área.

**Actividades:**

- 3.1.1. Identificar los procesos claves del área y, alineados con ellos, definir la estructura orgánico-funcional de la misma.
- 3.1.2. Diseñar los procesos claves básicos del área.

**RESULTADO 3.2:** Definición y obtención de los recursos necesarios para la implementación de los productos del Resultado 3.1.

**Actividades:**

- 3.2.1. Definir competencias, ocupaciones, niveles de remuneración y cantidad de personal requerido.
- 3.2.2. Definir requerimientos de sistemas informáticos e infraestructura.
- 3.2.3. Definir presupuesto operativo anual.
- 3.2.4. Gestionar la satisfacción de las necesidades ante las áreas competentes de la organización.

**RESULTADO 3.3:** Diseño y ejecución del plan de sensibilización para el cambio organizacional.

**Actividades:**

- 3.3.1. Diseñar el discurso comunicacional y segmentar población objetivo.
- 3.3.2. Diseñar el plan de comunicación y sensibilización, definiendo: modalidad, tiempos y actores participantes.
- 3.3.3. Ejecutar el plan de sensibilización.

**OBJETIVO INMEDIATO 4: Mejora de la calidad y fortalecimiento de la oferta de productos y servicios.**

**RESULTADO 4.1:** Establecimiento de un sistema integral de evaluación permanente de la imagen institucional y de desarrollo de canales de difusión y eventual comercialización de los productos y servicios ofrecidos, acorde con la satisfacción de la demanda dirigida a la institución, su misión y ejes estratégicos.

**Actividades:**

- 4.1.1. Diseñar y aplicar los instrumentos de indagación de la percepción de los usuarios respecto del funcionamiento de la institución y que permitan identificar las características de la demanda de productos y servicios y los distintos perfiles de los demandantes.
- 4.1.2. Elaborar el mapa de usuarios de acuerdo a perfiles de los segmentos objetivo.
- 4.1.3. Establecer un sistema integrado de acciones para el monitoreo de la imagen institucional.
- 4.1.4. Diagnosticar los canales vigentes de provisión de productos y servicios.

- 4.1.5. Proponer las estrategias de difusión y eventual comercialización de los productos y servicios ofrecidos (incluyendo identificación de públicos pertinentes para cada modalidad y precios), así como las alternativas de contención de las demandas insatisfechas.
- 4.1.6. Diseñar y establecer los mecanismos de detección periódica de los niveles de satisfacción de la demanda de productos y servicios y de su canalización hacia las definiciones estratégicas y operativas.
- 4.1.7. Proponer e implementar acciones de sensibilización y eventual capacitación de usuarios.

**RESULTADO 4.2:** Adecuación de metodologías e instrumentos de seguimiento y evaluación de los objetivos y cumplimiento de metas consignados en los programas operativos y el plan estratégico, siguiendo parámetros de calidad.

**Actividades:**

- 4.2.1. Identificar y ejecutar mecanismos estandarizados de benchmarking con organismos referentes para las distintas temáticas asociadas con la misión de la organización.
- 4.2.2. Elaborar un diagnóstico sobre la calidad de los productos institucionales, a partir del Resultado 5.1. y de la actividad anterior.
- 4.2.3. Definir indicadores de control, validación y verificación de los procesos de gestión.
- 4.2.4. Proponer y ejecutar un modelo comunicacional que facilite el monitoreo del cumplimiento de metas y de estándares de calidad.

**OBJETIVO INMEDIATO 5: Adecuación de los procesos sustantivos y de apoyo que desarrolla la organización**

**RESULTADO 5.1:** Diagnóstico de los procesos sustantivos y de apoyo de la organización en base al relevamiento de los déficit de capacidad institucional identificados en los anteriores objetivos y los requerimientos de una gestión de calidad integral para la institución.

**Actividades:**

- 5.1.1. Relevar la normativa y la documentación existente.
- 5.1.2. Relevar circuitos y procedimientos formales e informales.
- 5.1.3. Identificar déficit y desvíos clave a ser salvados por la reingeniería.

5.1.4. Formular el diagnóstico de procesos y circuitos vigentes en la institución.

**RESULTADO 5.2:** Rediseño participativo de Procesos Sustantivos y de Apoyo Claves y Formulación del Plan de Desarrollo Institucional para la continuación del proceso de reingeniería, orientado a la implementación de una gestión continua de calidad, alineada con la gestión de la institución por objetivos y resultados.

**Actividades:**

5.2.1. Definir circuitos y procesos nuevos y redefinir existentes.

5.2.2. Definir las responsabilidades y acciones primarias por programas sustantivos y de apoyo.

5.2.3. Elaborar los Manuales de Procesos formalizando los procesos rediseñados, en forma compatible con una gestión de recursos humanos por competencias y resultados.

5.2.4. Puesta en marcha de los procesos rediseñados mediante el entrenamiento en servicio de los agentes involucrados.

5.2.5. Elaborar el documento del Plan de Desarrollo Institucional para etapas posteriores de la reingeniería.



### III.B.2. Cronograma e interrelaciones ilustrativas

Id	Nombre de tarea	Predecesoras	Sucesoras	Cronograma											
				-1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
0	<b>TOTAL DEL PROYECTO</b>			[Barra de proyecto completa]											
1	<b>1 Planificación de programas por objetivos y resultados</b>		75	[Barra de planificación completa]											
2	<b>1.1 Mapa de programas</b>		11;12	[Barra de mapa de programas completa]											
3	1.1.1 Diseñar instrumentos de indagación e instructivos		4	[Barra de diseño de instrumentos]											
4	1.1.2 Ejecutar relevamiento	3	5FC-50%	[Barra de ejecución de relevamiento]											
5	1.1.3 Analizar información recopilada	4FC-50%	6FF;56;17	[Barra de análisis de información]											
6	1.1.4 Redefinir inconsistencias	5FF	7	[Barra de redefinición de inconsistencias]											
7	1.1.5 Completar mapa de programas y responsables	6	8;9	[Barra de completar mapa]											
8	1.1.6 Elaborar criterios para priorizar programas	7		[Barra de elaboración de criterios]											
9	1.1.7 Detectar principales déficit de capacidad institucional	7	77	[Barra de detección de déficits]											
10	<b>1.2 Articulación de componentes del mapa programático</b>		61;31;39;43;24	[Barra de articulación de componentes]											
11	1.2.1 Identificar inconsistencias funcionales	2	13	[Barra de identificación de inconsistencias]											
12	1.2.2 Identificar superposición de tareas	2	13	[Barra de identificación de superposición]											
13	1.2.3 Redefinir responsabilidades	12;11	14CC	[Barra de redefinición de responsabilidades]											
14	1.2.4 Formular criterios e instrumentos de interrelación	13CC	15	[Barra de formulación de criterios]											
15	1.2.5 Elaborar sistema integrado de seguimiento	14		[Barra de elaboración de sistema]											
16	<b>1.3 Mapa de relaciones interinstitucionales</b>			[Barra de mapa de relaciones]											
17	1.3.1 Identificar instituciones involucradas	5	18FC-50%	[Barra de identificación de instituciones]											
18	1.3.2 Analizar vínculos interinstitucionales	17FC-50%	19FF;20	[Barra de análisis de vínculos]											
19	1.3.3 Identificar ausencia vínculos estratégicos	18FF	20	[Barra de identificación de ausencia]											
20	1.3.4 Proceder a arreglos administrativos	19;18	21	[Barra de procedimientos administrativos]											
21	1.3.5 Formular mapa de relaciones interinstitucionales	20	22	[Barra de formulación de mapa]											
22	1.3.6 Elaborar sistema integrado de seguimiento	21		[Barra de elaboración de sistema]											
23	<b>1.4 Articulación de programas con presupuesto</b>			[Barra de articulación con presupuesto]											
24	1.4.1 Diagnosticar procedimientos presupuestarios	10	25CC	[Barra de diagnóstico de procedimientos]											
25	1.4.2 Analizar articulación con áreas sustantivas	24CC	26	[Barra de análisis de articulación]											
26	1.4.3 Establecer vinculación entre programas y presupuesto	25	27	[Barra de establecimiento de vinculación]											
27	1.4.4 Identificar requerimientos de información	26	28FF	[Barra de identificación de requerimientos]											
28	1.4.5 Detectar déficit de capacidad institucional	27FF	78	[Barra de detección de déficit]											
29	<b>2 Articulación de recursos propios con programación</b>			[Barra de articulación de recursos]											
30	<b>2.1 Adecuación gestión recursos humanos</b>			[Barra de adecuación gestión RRHH]											
31	2.1.1 Diagnosticar el estado actual	10	32	[Barra de diagnóstico de estado actual]											
32	2.1.2 Proponer modelo de gestión de rrhh	31	33	[Barra de propuesta de modelo]											
33	2.1.3 Elaborar directorio de competencias	32	34CC+50%	[Barra de elaboración de directorio]											
34	2.1.4 Elaborar directorio de ocupaciones	33CC+50%	35FC-50%	[Barra de elaboración de directorio]											
35	2.1.5 Elaborar sistema indicadores de gestión y desempeño	34FC-50%	36;37	[Barra de elaboración de sistema]											
36	2.1.6 Elaborar propuesta capacitación del personal	35	37FC-50%	[Barra de elaboración de propuesta]											
37	2.1.7 Detectar déficit de capacidad institucional	36FC-50%;35	79	[Barra de detección de déficit]											
38	<b>2.2 Adecuación soportes informáticos</b>			[Barra de adecuación soportes]											
39	2.2.1 Diagnosticar estado vigente	10	40	[Barra de diagnóstico de estado]											
40	2.2.2 Elaborar balance recursos tecnológicos	39	41	[Barra de elaboración de balance]											
41	2.2.3 Establecer criterios de política informática	40		[Barra de establecimiento de criterios]											
42	<b>2.3 Especificación inversiones en infraestructura</b>			[Barra de especificación inversiones]											
43	2.3.1 Diagnosticar estado vigente	10	44	[Barra de diagnóstico de estado]											
44	2.3.2 Elaborar balance de recursos	43	45	[Barra de elaboración de balance]											
45	2.3.3 Establecer criterios de política sobre infraestructura	44		[Barra de establecimiento de criterios]											



## **IV. BENEFICIOS ESPERADOS**

- ❑ Identificación desde el inicio de las actividades de implementación de la gestión por objetivos, de los desequilibrios cuali-cuantitativos entre estrategias, actividades y recursos, permitiendo el diseño de acciones correctivas inmediatas.
- ❑ Disponibilidad de información procesada en tiempo real para los distintos niveles de decisión y ejecución.
- ❑ Eliminación de inconsistencias en funciones específicas de las distintas áreas en relación con los lineamientos de política y los ejes estratégicos.
- ❑ Eliminación de superposición de tareas, equilibrando las responsabilidades de cada área y racionalizando los recursos afectados.
- ❑ Eliminación de la estructura departamental vestibular, constituyendo compartimentos abiertos, con comunicación y colaboración intrainstitucional.
- ❑ Fijación de una escala de prioridades para todas las actividades del Organismo, permitiendo la adecuación racional de las mismas a la disponibilidad presupuestaria.
- ❑ Homogeneización de los criterios de presupuestación de tareas de las distintas áreas, evitando así desfasajes en la cuantía y disponibilidad de los recursos.
- ❑ Ejecución del presupuesto mejorando sustancialmente la relación costo-beneficio.
- ❑ Manejo de cronogramas de actividades y tareas, permitiendo su adecuación a la real disponibilidad de recursos humanos, físicos y financieros.
- ❑ Manejo anticipado de la información presupuestaria, permitiendo anticipar los requerimientos de fondos necesarios para el cumplimiento de los programas.
- ❑ Cooperación interinstitucional plasmada en el desarrollo y financiamiento de programas concretos.
- ❑ Eliminación de la duplicación interinstitucional de objetivos, roles, funciones, actividades y tareas.
- ❑ Posibilidad de efectuar ajustes presupuestarios de alcance interinstitucional, dentro de la normalidad y la crisis, basados en la aceptación racional de las prioridades preasignadas a cada programa.
- ❑ Contribución al logro de la desburocratización administrativa-contable del sistema.
- ❑ Provisión de información para el control de calidad de los productos y la mejora continua.
- ❑ Aumento de las probabilidades de éxito de una gestión al detectar déficit de capacidad institucional y por ende formular programas de fortalecimiento institucional.
- ❑ Recursos humanos, de todo el espectro jerárquico, imbuidos de los objetivos de política y calificados para la programación y ejecución de actividades en un marco de eficiencia participativa y realización personal.

- Valoración y control de los recursos humanos y físicos asignados a cada programa acorde con el grado de participación en el cumplimiento de los objetivos establecidos.
- Jerarquización de los recursos humanos a través del análisis objetivo de los logros alcanzados por el esfuerzo individual y colectivo.
- Motivación al personal de los distintos niveles:
  - ✓ al ligar sus tareas con objetivos concretos;
  - ✓ al participar en el proceso de programación;
  - ✓ al ser evaluado objetivamente sobre la base de su desempeño.
- Sustentabilidad del modelo de gestión -determinada por su institucionalización participativa, su utilidad para el personal involucrado, por plasmar criterios de transparencia y equidad, por su flexibilidad adaptativa y por su orientación a la satisfacción de la demanda- haciéndolo perdurable más allá de los cambios políticos.

## **V. BIBLIOGRAFIA**

Abad Sebastián. Los efectos de la fragmentación: ética y ocupación del Estado. Tercer Congreso AEAA – AAG, 2005.

Amaya Paula. La Evaluación de la Gestión Pública integrada a los Procesos de Planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática. Tercer Congreso AAEAP – AAG, 2005.

Armido Isidoro. Modelos de implantación de gestión de la calidad en la administración pública. Tercer Congreso AAEAP – AAG, 2005.

Babino Luis Guillermo. La Planificación como función la gestión de gobierno. XVIII Seminario ASAP, 2004.

Herrera Juan Carlos (Coordinador General). Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Gabinete para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática. Jefatura de Gabinete de Ministros, 2003.

Hintze Jorge. El Tablero de Control de Efectividad y la construcción de indicadores. Tercer Congreso AAEAP – AAG, 2005.

Jayat Fabián. Los nuevos desafíos del control interno gubernamental. Tercer Congreso AAEAP – AAG, 2005.

Krieger Mario y otros. Los desafíos de transformar el Estado y la gestión pública argentina. Fundación Unión, 2005.

Krieger Mario. Sociología de las organizaciones - una introducción al comportamiento organizacional. Prentice Hall, 2001.

Schweinheim Guillermo F. Déficit de republicanismo y el problema de la institucionalización de sistemas de evaluación en América Latina. Tercer Congreso AAEAP – AAG, 2005.

Schweinheim Guillermo F. Un enfoque institucional de la reforma administrativa. XVIII Seminario ASAP, 2004.

Tobelem Alain. Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional. Banco Mundial, 1993.

Modernización del Estado y Diseño de Herramientas para su Instrumentación. Jefatura de Gabinete de Ministros / Banco Mundial / DEXCOR S.A., 1996/1997.

Conclusiones Idoneidad para el ejercicio de la función pública y Nuevos esquemas de planificación, administración financiera y reforma administrativa. XVIII Seminario ASAP, 2004.

Introduction to the Logical Framework Approach. German Foundation for International Development (DSE) / Global Environment Facility (GEF) Implementing Agencies (UNDP, World Bank, and UNEP). 2000.

Handbook on Monitoring and Evaluating for Results. United Nations Development Programme (UNDP). 2002.

Guidelines for Outcome Evaluators. United Nations Development Programme (UNDP). 2002.

Monitoring and Evaluation Policies and Procedures. Global Environment Facility (GEF). 2002.

Information Kit on Monitoring and Evaluation. United Nations Development Programme (UNDP) / Global Environment Facility (GEF). 1999.

Ley 24.156 de Administración Financiera. 1992.

Ley 25.152. 1.999.

Decreto PEN 928/96.

## **El BID y la Gestión por Resultados**

### **BID, “Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo del BID”, Nueva York, setiembre 2004.**

El Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la Oficina de Efectividad en el Desarrollo, ha formulado un Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo en el BID, en el mes de setiembre de 2004.

El Plan de Acción propone un conjunto de acciones dirigidas al fortalecimiento de la efectividad en el desarrollo de manera sistémica. El Plan de Acción pretende constituirse en el fundamento de un sistema coherente de efectividad en el desarrollo, que con el tiempo se ampliará y profundizará.

El primer componente del Plan se dirige a mejorar la administración del sector público en los países miembros prestatarios —ya sea en el ámbito nacional, subnacional o local, y/o en el contexto de determinado sector. Ello incluye el fortalecimiento de las entidades encargadas de la ejecución de proyectos financiados por el Banco. La expectativa es que, a largo plazo, los propios países desempeñen un papel más preponderante en el diseño, la ejecución y la evaluación de las operaciones del BID.

El Banco responderá a solicitudes de países miembros prestatarios interesados en fortalecer su capacidad de Gestión por Resultados mediante una gran diversidad de actividades, desde proyectos independientes de modernización del Estado hasta componentes de fortalecimiento de la capacidad en proyectos individuales. El Banco diseñará un plan de trabajo en esta esfera crítica, con base en una evaluación de la capacidad actual de los países en materia de gestión por resultados, y un análisis de las modalidades actuales de respaldo del BID al fortalecimiento de la capacidad para gestión por resultados. Asimismo, en el contexto del Plan de Acción a Mediano Plazo, el Banco se propone formular criterios para llevar a cabo evaluaciones de Gestión por Resultados en determinados países, que se utilizarían como insumos para estrategias de país y operaciones.

El segundo componente del Plan consiste en orientar el funcionamiento y el desempeño interno del BID para que sus esfuerzos orientados a financiar proyectos de los países miembros vinculen la “efectividad en el desarrollo” con la “capacidad de gestión por resultados” de los sectores públicos de los países de la región.

Para el BID, el término “efectividad en el desarrollo” se refiere a **la medida en que las acciones de los países miembros prestatarios contribuyen eficazmente al logro de importantes resultados para el desarrollo** (desempeño del país) y la medida en que el Banco ayuda a los países a lograr esos resultados (desempeño del Banco).

Según el documento del Plan, lo que es relativamente nuevo es la **mayor atención que ahora prestan los gobiernos, las instituciones de desarrollo y la sociedad civil a los resultados como aspectos clave de la efectividad en el desarrollo y, por lo tanto, a la identificación, la medición, el seguimiento y la gestión por resultados en el desarrollo**. Esto es congruente con las tendencias actuales en dos esferas principales: a) **el creciente énfasis internacional en la gestión del sector público basada en el desempeño**; y b) **el creciente consenso internacional en los requisitos de política**,

**institucionales y financieros para el crecimiento y la reducción de la pobreza.** Cuando estas tendencias coincidieron en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo<sup>2/</sup> (Monterrey, marzo de 2002), quedó de manifiesto que incidían de manera significativa en lo que se espera de las instituciones de desarrollo y en la manera en que deberá evaluarse su desempeño. La declaración emitida por los directivos máximos de los bancos multilaterales de desarrollo reflejó estos conceptos al requerir una mejor Gestión por Resultados que utilizara **información relativa al desempeño para perfeccionar la toma de decisiones en el sector público y dirigir los procesos de desarrollo impulsados por los países hacia metas claramente definidas en términos de resultados.** Los resultados fueron el tema central de las dos “Mesas redondas sobre gestión por resultados” que tuvieron lugar en Washington, D.C., en junio de 2002 y Marrakech, en febrero de 2004. Más recientemente, el Presidente del BID dijo: *“La creciente concentración en identificar y medir resultados representa un paso adicional en los esfuerzos por aumentar la efectividad de la cooperación para el desarrollo, cuyos objetivos supremos son el logro de mejoras mensurables en el ritmo y calidad del crecimiento socioeconómico y reducción de la pobreza”.*

Para fortalecer la capacidad de Gestión por Resultados en los países el BID ayudará a los países miembros interesados a mejorar la gestión del sector público (incluido el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de políticas, estrategias, programas y proyectos, de forma coherente con la asignación y el uso eficientes de los recursos del sector público) en los ministerios y departamentos centrales (por ejemplo, finanzas, planificación y presupuesto), en los ministerios sectoriales (por ejemplo, salud pública y educación) y gobiernos subnacionales (por ejemplo, gobiernos estatales, provinciales, municipales y locales). El foco de esta actividad incluye a las entidades responsables de la ejecución de proyectos financiados por el Banco. La expectativa sería que, a largo plazo, los propios países desempeñen un papel más preponderante en el diseño, ejecución y evaluación de las operaciones de la institución y evalúen los resultados e impacto —la efectividad en el desarrollo— de las operaciones financiadas por el BID.

A fin de lograr estos objetivos, el Banco alentará a los países a solicitar asistencia sobre fortalecimiento de la capacidad de Gestión por Resultados y mejorará su propia capacidad de atender esas solicitudes. En respuesta a esta demanda y oferta, el BID se propone formular un plan de trabajo cuyo punto de partida será la **recopilación y el análisis de información sobre la capacidad de Gestión por Resultados que existe en los países a fin de identificar buenas prácticas al respecto en América Latina y el Caribe** y evaluar posibles necesidades insatisfechas.

Para estimular la demanda de los países por fortalecimiento de la capacidad de gestión por resultados, el Banco a) alentará el **intercambio entre países miembros prestatarios de información acerca de su propia experiencia y prácticas en materia de gestión por resultados**; b) propondrá el establecimiento de un **diálogo regional de política enfocado en la gestión por resultados**; y c) explorará la posible **participación de la red de centros de investigación** auspiciada por el Departamento de Investigación (RES).

Finalmente, se está elaborando un del plan de trabajo dirigido a ofrecer **capacitación en Gestión por Resultados a funcionarios gubernamentales** en los países miembros del BID.

## **NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS EN LA REVISTA DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA**

### **a) Selección de trabajos**

Los trabajos enviados para su publicación en la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública deben ser inéditos y aportar conocimiento original. Pueden presentarse artículos y notas de investigación para arbitrar tanto en español como en portugués y en inglés. En caso que el trabajo sea aceptado y esté en un idioma diferente al español, la traducción corre por cuenta del autor. Los artículos son aceptados sobre la base de que se trata de trabajos que no están siendo considerados para su publicación en ningún otro medio. Excepcionalmente, la revista considerará la posibilidad de publicar trabajos ya publicados.

Los autores remitirán sus escritos, con sus respectivos archivos (en Microsoft Word), a:

Guillermo Schweinheim

Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública  
ASAP

Av. Belgrano 1370, 5° piso.

C1093AAO - Ciudad de Buenos Aires

República Argentina.

O por correo electrónico a: [asap@asap.org.ar](mailto:asap@asap.org.ar)

El envío de un artículo a la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública implica que los autores aceptan su publicación bajo las condiciones fijadas por la revista.

Los trabajos podrán ser “aceptados”, “aceptados condicionalmente”, o “rechazados”. La Coordinación Editorial someterá los trabajos al dictamen anónimo de dos especialistas. Los especialistas serán miembros de ASAP. Eventualmente, la Coordinación Editorial podrá remitir los trabajos a un evaluador externo, si considera que la naturaleza del tema y los problemas abordados en los trabajos lo ameritan. Una vez sometidos a arbitraje, se comunicará la decisión adoptada en base al informe de los referee.

Existen cuatro categorías de trabajos: a) artículos, b) notas de investigación, c) notas críticas y d) reseñas. Los artículos constituyen productos acabados y aportan conocimiento original empírico o teórico. Las notas de investigación recogen resultados de tesis o investigaciones en curso. Las notas críticas analizan en profundidad uno o más libros o artículos, mientras que las reseñas describen las características básicas de una nueva publicación. La Coordinación Editorial promoverá el debate en la Revista a partir de la elaboración de notas críticas. Las notas y reseñas son evaluadas exclusivamente por la Coordinación Editorial.

En todos los casos, la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública se reserva el derecho de introducir en el texto



revisiones menores que mejoren la comprensión del trabajo, siempre que dichos cambios no alteren el sentido del mismo. Los materiales enviados no serán devueltos.

Cada autor recibirá diez ejemplares del correspondiente número de la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

## **b) Derechos de autoría**

Una vez publicado un trabajo, todos los derechos pasan a la revista la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, por lo que la misma mantiene el derecho de su publicación en toda reimpresión que los Editores realicen. Si el autor desea publicar su trabajo en otra revista (en el mismo o en diferente idioma) deberá pedir expreso consentimiento a la revista la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

## **c) Normas de estilo**

### **1. Extensión y envío**

Los artículos y notas de investigación deberán enviarse en soporte electrónico, con tipografía Times New Roman 12, en hojas A4, a doble espacio y con abundantes márgenes. La extensión de dichos trabajos debe oscilar -incluyendo tablas, gráficos, citas y bibliografía- **entre 25 y 40 páginas**.

Las notas críticas (también en soporte electrónico) no deben exceder las **8 páginas** y las reseñas **4 páginas**.

Cada autor/a debe adjuntar, también, un breve **Curriculum Vitae**. Además, los trabajos enviados deben incluir en su **portada**:

- Título del trabajo –y subtítulo si lo hubiere.
- Nombre.
- Fecha de envío.
- Domicilio, teléfono y dirección de e-mail.
- Filiación académica: títulos académicos y cargos actuales.

Los trabajos–salvo en el caso de reseñas y críticas- han de constar de:

- Un resumen en español –80 a 120 palabras, aproximadamente- conteniendo las palabras clave en español para facilitar el archivo y recuperación del material.
- Texto.
- Bibliografía completa ordenada alfabéticamente.

## 2. Bibliografía

Las referencias bibliográficas seguirán los siguientes ejemplos:

### Referencias bibliográficas dentro del texto

Las citas de cuatro líneas o menos

Ej.

...tal y como se indica en un estudio reciente (Davies 1995,65)

...véase también Ahmad *et al.* (1985,123-127)

“...cita...” (Davis 1985,15)

Las citas que tengan más de cuatro líneas deberán separarse del texto principal, irán sin comillas y llevarán sangría a la izquierda.

### Referencias bibliográficas al final del texto

- Libros de un sólo autor

Bresser Pereira, Luiz Carlos. 1999. *Reforma del Estado para la Ciudadanía*. Buenos Aires: EUDEBA-CLAD.

- Libros de dos autores

Musgrave, R. y Musgrave, P. *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. 1992. Madrid: Mc Graw Hill.

Jones, P.C. y Bates, J.G.. 1990. *Public Sector Auditing*. London: Chapman and Hall.

- Libro de varios autores

O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullel (compiladores). 2003. *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

- Artículos en revistas, publicaciones periódicas, journals, etc.

González, Carlos Aurelio. 2003. “*La ortodoxia fiscal puesta a prueba. El caso de Federico Pinedo*”. En Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, núm. 38..

- Artículos publicados en la WWW

Bertello, Nicolás, Gisell Cogliandro y Gerardo Uña. 2004. *Delegación de Facultades al Jefe de Gabinete de Ministros: Evolución e impacto en el contexto fiscal actual*. Fundación Konrad Adenauer. Obtenido el 29 de Diciembre de 2004 en la Word Wide Web: <http://www.asap.org.ar>

- Entrevistas realizadas por el autor o autora del artículo

Dr. Raul Rigo. Subsecretario de Presupuesto. 2002. Entrevistada por el/la autor/a, 8 de agosto. Buenos Aires. Grabación.

### **3. Tablas e ilustraciones**

Las tablas e ilustraciones deben tener títulos cortos y descriptivos, y deben aparecer numeradas en arábigos.

Todas las notas y fuentes correspondientes a cada una de las tablas deben ser colocadas al pie de las mismas

### **4. Abreviaturas**

No utilice puntos en las abreviaturas. Cuando se refiere al nombre de una institución mediante iniciales, asegúrese de haber escrito el nombre completo la primera vez que aparezca en el texto, seguido de la forma abreviada entre paréntesis: Fondo Monetario Internacional (FMI). A continuación refiérase simplemente al FMI.

### **5. Subrayado**

**No** utilice subrayados. Para enfatizar utilice únicamente *cursivas* o **negritas**

### **6. Notas**

Las notas- la menor cantidad posible- y las referencias deben estar numeradas y colocadas a pie de página en Times New Roman 10.

### **7. Idioma**

Se recomienda evitar el uso de palabras en idioma distinto al español y de neologismos innecesarios. En caso de ser imprescindible (por no encontrarse una traducción o palabra apropiada), anotar una breve explicación o traducción aproximada entre paréntesis o como nota al pie de página. Las palabras en idioma extranjero deben estar en itálicas.