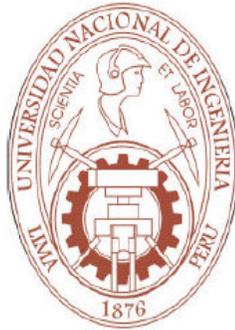


UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA

FACULTAD DE INGENIERIA ECONÓMICA Y CIENCIAS SOCIALES

SECCIÓN DE POSTGRADO

MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA



SISTEMA DE GESTION PARA RESULTADOS EN EL PERÚ

Aportes para su Aplicación

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA

PRESENTADA POR:

LUZ BALTAZARA RAMOS LORENZO

ROSARIO ELIZABETH ALBITRES CASTILLA

ASESOR MAG. JAIME REYES MIRANDA

Lima, Perú 2010

## **DEDICATORIAS**

Doy mis eternas gracias y dedico esta Tesis a:

Dios, por regalarme salud y fortaleza para acoger con entusiasmo y emprender con empeño; los retos de mi vida personal y profesional.

Mi madre y mi padre, por ser la luz imperecedera que guía mi vida

Mis hermanas y hermanos, por su amor y por su permanente respaldo.

Mis Maestras y Maestros, por sus enseñanzas durante toda mi instrucción

Mis colegas de la Maestría en Gerencia Pública, por su amistad y por haberme hecho el honor de ser su Delegada durante toda la Maestría.

Las múltiples amistades y familiares que en las diferentes etapas de mi vida me han brindado y me brindan su gran afecto y apoyo

Luz Baltazara Ramos Lorenzo

Yo Rosario Elizabeth Albitres Castilla, me gustaría dedicar esta Tesis a mis Padres, que me han enseñado a encarar las adversidades, sin perder nunca la dignidad, ni desfallecer en el intento. Me han dado todo lo que soy como persona, mis valores, mis principios, mi perseverancia y mi empeño, todo ello con una gran dosis de amor, son mi referencia para mi presente y mi futuro.

## **AGRADECIMIENTOS**

Deseamos agradecer cordialmente a quien nos ha asesorado en el desarrollo de esta investigación, el Mag. Jaime Reyes Miranda, por sus valiosas y útiles orientaciones, respetuosas de la visión y opinión que mantenemos sobre el tema estudiado.

También nuestro agradecimiento a los profesores Luis García-Miró Peshiera y Bartolomé Macavilca Tello, quienes con sus observaciones y aportes contribuyeron a la clarificación de dudas y al enriquecimiento y culminación de la presente investigación.

Además, nuestra gratitud al Dr. Ricardo Lama Morales – Director Ejecutivo del Hospital San José del Callao y al Dr. Mv. Oscar Domínguez Falcón – Jefe Nacional del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA); así como a sus respectivos funcionarios y colaboradores, por las facilidades brindadas en el trabajo de campo, de los dos casos estudiados en nuestra investigación.

En resumen, a los personajes mencionados y todas y cada una de las personas que nos han apoyado para la realización y feliz culminación de esta investigación; infinitas gracias.

## INDICE

INTRODUCCION .....	i - xiii
--------------------	----------

### CAPITULO I

#### TEMÁTICA O MARCO SITUACIONAL

1. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA .....	1
2. SELECCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	3
3. OBJETIVOS .....	3
4. HIPÓTESIS .....	4
5. IMPORTANCIA .....	4
6. METODOLOGÍA .....	5
6.1. Tipo de Estudio .....	5
6.2. Nivel de Investigación .....	5
6.3. Método de la Investigación .....	5
6.4. Población y Muestra .....	5
6.5. Técnicas de La Investigación .....	5
7. MATRIZ DE CONSISTENCIA.....	7

### CAPITULO II

#### MARCO TEORICO REFERENCIAL

1. ADMINISTRACION, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, GERENCIA, GERENCIA PÚBLICA Y GESTIÓN	
1.1. Administracion .....	8
1.2. Administración Pública .....	8
1.3. Gerencia .....	10
1.4. Gerencia Pública .....	11
1.5. Gestión .....	11

2.	DIFERENCIA ENTRE GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN .....	12
3.	LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA .....	12
	3.1. Propuestas de la Nueva Gestión Pública .....	15
	3.2. Etapas de la Nueva Gestión Pública .....	17
	3.3. El Proceso de Implantación: Las Etapas De La Nueva Gestión Pública .	19
4,	GESTIÓN PARA RESULTADOS – GpR .....	20
	4.1 Diferencia entre la GpR y la Gestión Tradicional .....	23
	4.2 Objetivos que plantea la GpR .....	24
	4.3 Perfil de organismos que se propone .....	24
	4.4 Elementos que componen el sistema de GpR .....	24
5.	LA PLANIFICACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	
	5.1 Planificación Estratégica y Planificación Táctica .....	28
	5.1.1. Planificación Estratégica .....	28
	5.1.2. Planificación Táctica .....	30
	5.2. Planificación Estratégica en la Administración Pública .....	31
	5.3 Diferencia de la Planificación Estratégica de otros tipos de Planificación	32
	5.4 Factores para el Desarrollo de un Proceso de Planificación Estratégica en la Administración Pública .....	33
6.	CONTROL DE LA GESTIÓN EN LAS ORGANIZACIONES	
	6.1 Origen de la Evaluación de la Gestión .....	34
	6.2 El Porqué de la Implantación de la Evaluación en las Organizaciones Públicas .....	36
	6.3 Elementos de un Sistema de Control de la Gestión .....	38
	6.4 Los Sistemas de Control de Gestión. su Estructura y Funcionamiento ...	39
	6.5 El Control de Gestión y la Evaluación de Resultados .....	42
	6.6 Responsabilización por el Control de Resultados .....	44
7.	LOS INDICADORES COMO MEDIDA DE DESEMPEÑO EN LAS ORGANIZACIONES .....	45
	7.1 Indicadores de Desempeño en el Sector Público .....	45
	7.2 Tipologías de Indicadores .....	48

7.3	Diseño de un Sistema de Medición y Evaluación del Desempeño .....	50
7.4	Institucionalización de la Función de Evaluación de Resultados .....	51
7.5	Las Dimensiones de la Evaluación del Desempeño .....	52
7.6	La Integración de las Distintas Dimensiones de Evaluación del Desempeño	
7.7	Alcances y Limitaciones de los Indicadores de Desempeño .....	58

### **CAPITULO III**

#### **EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO Y LECCIONES APRENDIDAS DE SU APLICACIÓN**

1.	EL IMPACTO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO .....	60
2.	AUSENCIA DE UN ENFOQUE DE LARGO PLAZO EN LA GESTIÓN POR RESULTADOS .....	61
3.	ESCASEZ DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A FAVOR DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS .....	62
4.	LOS PROBLEMAS DE CAUSALIDAD .....	64
5.	LA EVALUACIÓN DE FUNCIONARIOS Y SU VÍNCULO CON LOS SISTEMAS DE COMPENSACIÓN .....	64
6.	RESÚMEN DE LA APLICACIÓN DE GPR A NIVEL INTERNACIONAL .....	65
7.	PAISES TOMADOS COMO REFERENCIA .....	71
7.1.	Chile .....	71
7.2.	Colombia .....	80
7.3.	Costa Rica .....	94
7.4.	España .....	103
7.5.	Nueva Zelanda .....	117
7.6.	Uruguay .....	133

### **CAPÍTULO IV**

#### **LA APLICACIÓN DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PERUANA**

1.	MARCO LEGAL .....	144
----	-------------------	-----

2.	PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO Y DESCENTRALIZACIÓN .....	150
2.1	Sub Programa de Modernización .....	151
2.2	Sub Programa de Descentralización .....	156
3.	IMPLEMENTACIÓN DE LA GpR EN EL PERÚ .....	158
3.1.	Evolución del Proceso de GpR en el Perú .....	160
3.2.	De la GpR al PpR en el Perú.- Proceso y Avances .....	173
3.2.1	Cambios que promueve el PpR .....	174
3.2.2	Avances del PpR en el Perú .....	176
3.2.3.	Presupuesto Participativo - PP con enfoque a resultados .....	179
3.2.4.	Retos que plantea la implementación del PpR al PP .....	180
4.	ESTUDIO DE ALGUNAS EXPERIENCIAS EN INSTITUCIONES PÚBLICAS PERUANAS .....	181
4.1.	Caso 1 Hospital San José .....	182
4.2.	Caso 2 SENASA .....	193
5.	RESUMEN DE LA APLICACIÓN DE GpR EN EL PERÚ .....	202

## **CAPÍTULO V**

### **APORTES PARA MEJORAR EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA GpR EN EL PERÚ**

1.	PROPUESTA ORGANIZACIONAL .....	204
2.	MODELO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS PROPUESTO PARA EL PERÚ	
2.1.	Fases del Modelo de GpRPropuesto .....	209
2.2	Ciclo de la Operatividad de la GpR .....	214
2.3.	Planificación Estratégica .....	214

## **CAPÍTULO VI**

<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>219</b>
---------------------------	------------

## **CAPÍTULO VII**

<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>222</b>
------------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>224</b>
---------------------------	------------

<b>ANEXOS .....</b>	<b>228</b>
---------------------	------------

Anexo 1 Caso Hospital San José .....	228
--------------------------------------	-----

Anexo 2 Caso SENASA .....	245
---------------------------	-----

3 Formulario de Encuestas .....	259
---------------------------------	-----

## RESUMEN

La presente tesis, se ha propuesto definir si el Sistema de Gestión para Resultados (GpR), que se viene aplicando en el Perú constituye una herramienta que permita establecer plenamente el cumplimiento de los objetivos propuestos, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, y presentar aportes para mejorarlo.

Como hipótesis se plantea que el sistema de GpR no podrá viabilizarse en la administración pública nacional en la medida en que no se haya institucionalizado en ésta una cultura de modernización alineada con los principios universales de la nueva gestión pública, y que en base a indicadores de medición rediseñados, se pueda determinar con precisión información cuantitativa y cualitativa que permita un progresivo y constante mejoramiento del uso de recursos presupuestales públicos en beneficio de la población.

En este contexto se han evaluado 2 experiencias peruanas que están en proceso hacia el sistema de GpR, obteniendo valiosa información que ha permitido establecer la propuesta metodológica para mejorar el sistema de evaluación de la gestión para resultados en el Perú.

Como resultado de la Investigación se concluye que a pesar de haber un buen planteamiento teórico de la GpR, aún existen dificultades para una implementación adecuada de la gestión para resultados en nuestro país, las cuales están relacionadas con: i) hacer un inadecuado planeamiento público, ii) la poca visibilidad de la puesta en operación de un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión pública, iii) la falta de una cultura de enfoque de desempeño institucional basado en los resultados, iv) la baja flexibilidad de las normas y sistemas administrativos, y v) el frágil enlace entre lo estratégico y lo presupuestal.

## SUMMARY

This thesis has the purpose to define if the System of Gestion for Results (GpR), what comes applying in Peru, represent a mean to establish and comply fully with the propose objective; so much at qualitative level as quantitative, and to present contributions to improve it.

As hypothesis, its intention is that the GpR system won't be able to carry out in the national public administration, as long as it has not being institutionalized with the aligned modernization culture to the universal principles of the new public administration, and based on redrawn mensuration indicators it could be possible to define precisely in a quantitative and qualitative way, such that it will allow a progressive and constant improvement of how to use accurately those public resources to the population's benefit.

In this context two Peruvian experiences have been evaluated, which are toward the process of the GpR system, getting valuable information allowing it set up the methodological proposal; to improve the evaluation system of the administration for results in Peru.

As a result of the investigation, in spite of having a good theoretical purpose of the GpR, difficulties still exist for an appropriate implementation of the administration for results in our country; which are related with: i) to make an inadequate public planning, ii) the little visibility of setting up a monitored operational system and the public administration evaluation, iii) a lack of a culture of focus on institutional acting, based on the results, iv) the low flexibility of the norms and administrative systems, and v) the fragile connection between the strategic and budgeted thing.

## INTRODUCCION

Aun cuando la reforma administrativa constituye un objeto de atención de mucho más antigua data que la reforma del Estado, existe en la actualidad una creciente conciencia de que en el marco de esta última, la modernización de la administración pública no sólo no debe ser desdeñada sino que requiere de un impulso especial habida cuenta de que buena parte de las transformaciones en las relaciones entre el Estado y la Sociedad requieren como condición para su ejecución de un aparato público ágil, flexible y transparente, dotado de una gran eficiencia, eficacia y efectividad y, sobre todo, con una renovada orientación hacia el ciudadano. En esta perspectiva los contenidos de la reforma tienden a variar respecto del pasado, donde los esfuerzos se centraban más en la racionalización de estructuras y procedimientos bajo el modelo de la denominada "Administración para el Desarrollo", con sus énfasis en la constitución de sistemas administrativos de apoyo a las actividades sustantivas y en la sectorialización de estas últimas. A la par, crece la conciencia de que la propia reforma administrativa constituye un problema político, con importantes componentes culturales, que tornan estériles las estrategias y los modelos tecnocráticos en boga hasta hace pocos años, que no consideraban tales variables.

Es de destacar, sin embargo, que el movimiento de modernización de la administración pública que se adelanta en la actualidad en varios países no es unívoco. Existe, de una parte, una tendencia creciente a renovar tanto las estrategias y metodologías como los modelos de cambio del aparato público colocando el énfasis en el incremento y mejora de la calidad de los servicios y prestaciones públicas y/o en el perfeccionamiento de los mecanismos de formulación y evaluación de las políticas públicas. De otra parte, varios países latinoamericanos han centrado sus esfuerzos de modernización en el redimensionamiento de la administración pública en el marco de las políticas de reducción del gasto público, aunque concediendo también una importancia significativa a la revalorización del personal público, en particular, de los niveles gerenciales y a la introducción de modernas tecnologías de gestión.

Es obvio, en cualquier caso, que la orientación política que se le imprima a la modernización de la administración pública está ligada a la propia concepción que se

sustente sobre los contenidos que deben regir la reforma del Estado, sobre todo cuando ésta aparece como el marco de aquélla o bien cuando la reforma administrativa pretende constituirse en el impulso de un movimiento de transformaciones globales.

En nuestro país, la Reforma del Estado, gira en torno a dos ejes. Uno es la descentralización y el otro la modernización, basada en la Teoría de la “Nueva Gestión Pública” (impulsada desde los 90s por países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: OECD) cuya normativa es recogida en lo que se conoce como gestión para resultados.

Es así que en el Perú a partir de la década del 90, empezó a tomarse en cuenta el tema de Gestión para Resultados, de manera que desde el 2002 ciertas instituciones asumieron a los resultados como premisa de su gestión; la cual ha sido operativizada mediante la concertación con el MEF (Dirección Nacional de Presupuesto Público: DNPP), de los llamados Convenios de Administración por Resultados mediante los cuales se acuerda un nivel de desempeño institucional a partir de una batería de indicadores que permiten hacer un seguimiento, monitoreo y evaluación de la respectiva gestión pública.

Tan es así que en las Leyes de Presupuesto de los últimos años se ha venido implementando el presupuesto por resultados, sobre la base de priorizar las metas físicas, la programación estratégica presupuestaria y los indicadores. Dichas orientaciones a la fecha vienen siendo incorporadas por todas las entidades del Estado, en cumplimiento de directivas dispuestas por la DNPP del MEF.

La administración moderna mide por resultados la labor que anualmente realizan sus ejecutivos, gerentes, apoderados, directores, con lo cual evalúan su desempeño anual el que debe de reflejarse en utilidades o servicios para la empresa u organización que le ha dado su confianza para que desempeñe el cargo en forma eficaz y eficiente.

La situación actual y las perspectivas del país, exigen de quienes participan en la gestión del Estado (Desde el nivel Nacional, Regional o Local), hacer el máximo

esfuerzo para desarrollar capacidades funcionales, organizacionales y operativas que permitan a partir de la cultura de gestión para resultados, mejorar el estándar del Estado para seguir modernizándolo y vinculándolo directa e indirectamente al ciudadano.



## **CAPITULO I**

### **TEMÁTICA O MARCO SITUACIONAL**

#### **1. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA**

Las teorías contemporáneas de la administración pública enfatizan las ventajas de promover una gestión pública orientada a resultados, en contraste con una orientación tradicional que enfatiza los procedimientos y los procesos de gestión.

Uno de los supuestos detrás de esta idea, es que orientar la gestión hacia los resultados esperados, genera una dinámica al interior de la organización que redundará en el mejoramiento del desempeño organizacional. Esto se logra en parte porque la gestión orientada a resultados, exige visualizar lo que se espera de ésta y presupone racionalizar la gestión a partir de la creación de un proceso de planeación y de un instrumental de evaluación para verificar el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos.

La teoría implícita es que esta dinámica por sí misma genera procesos de retroalimentación y aprendizaje por parte de los actores involucrados, los cuales a su vez, generan acciones de corrección que producen el mejoramiento de la gestión y de los resultados que se desean alcanzar.

Una aplicación sistémica de esta teoría supone que los ciclos de aprendizaje y mejoramiento pueden generar dinámicas de cambio en todos los niveles de la administración pública, en la medida en que los esfuerzos de evaluación de la gestión proporcionan información para la toma de decisiones y que esta información puede alimentar la acción de los varios niveles de la gestión. Este razonamiento explica la utilización de este sistema en diversos lugares del mundo y específicamente en varios países de América Latina, algunos creando un conjunto de instrumentos de evaluación, y otros intentando crear sistemas nacionales de evaluación de la gestión.

Tal situación ha dado lugar a que en los últimos tiempos organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), haya comenzado a referirse a este sistema. Así, en los últimos años se ha avanzado bastante acerca de la manera como estos sistemas y herramientas de evaluación contribuyen al mejoramiento de la gestión pública. Sin embargo, aún falta un mayor estudio de cuáles son los factores que facilitan u obstaculizan su uso como herramienta gerencial, y más concretamente, como instrumento para promover una gestión pública orientada a resultados.

Es en ese sentido que este estudio busca generar conocimiento sobre este tema y su aplicación en el Perú, y evaluarlo a través de una mecánica de comparación con su utilización en países similares, a fin de identificar aquellos elementos que podrían estar dificultando su adecuada aplicación; esperando obtener y brindar lecciones útiles tanto para quienes administran los sistemas existentes, como para quienes están pensando en introducir esta herramienta como parte de la agenda de modernización de la administración pública, y finalmente para los estudiosos de la gestión pública como disciplina.

La evaluación de los avances en nuestro país se realizará mediante el análisis de 2 casos, entre las diversas Entidades que hayan suscrito Convenio de Gestión para Resultados.

A fin de sintetizar nuestra problemática, se describe a continuación, algunas interrogantes que nos permitirán centrarnos en nuestro estudio de investigación:

¿Existe en la actualidad, en la gestión pública peruana, una evaluación correcta de los resultados obtenidos?

¿El Sistema actualmente vigente en el Perú, conlleva a que exista una optimización eficiente de los recursos públicos?

¿En que medida, la Evaluación de Resultados se convierte en una herramienta efectiva para el mejoramiento de la gestión pública?

¿De qué forma el Sistema de Evaluación de Resultados en la gestión pública, permitirá optimizar los recursos públicos?

¿Qué papel cumplen los esfuerzos de evaluación de la gestión pública en los procesos de modernización y democratización del Estado y la administración pública?

¿En el Sistema Evaluación de Resultados que se aplica en el Perú, existen los mecanismos que evalúen tanto los aspectos cuantitativos como los cualitativos?

¿Cuáles son las diferencias que caracterizan los Sistemas de evaluación en países similares al Perú y cuáles son las semejanzas que permiten pensar en ellos como respuestas similares a la modernización y democratización del estado y la administración pública?

## **2. SELECCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

¿Los indicadores del Sistema de evaluación para resultados que se vienen aplicando en el Perú actualmente, constituyen una herramienta que permite establecer plenamente el cumplimiento de los objetivos propuestos, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo; contribuyendo así a mejorar la gestión pública?

## **3. OBJETIVOS**

A través de este estudio de investigación se busca:

- Establecer si la evaluación para resultados es realmente una herramienta eficaz que permite mejorar la administración de los recursos públicos
- Tomar en cuenta experiencias internacionales respecto a modelos de evaluación para resultados en la gestión pública, aplicados hasta la fecha.
- Evaluar si el desempeño alcanzado en las entidades tomadas como modelo en este estudio, cumplen con las políticas públicas y democráticas que representan un pacto con los usuarios o administrados.

- Definir si el Sistema de Evaluación para Resultados que se viene aplicando en el Perú actualmente, constituyen una herramienta que permite establecer plenamente el cumplimiento de los objetivos propuestos, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo

#### **4. HIPÓTESIS**

Demostrar que El Sistema de Gestión para Resultados – GpR no podrá viabilizarse en la administración pública peruana en la medida en que no se haya institucionalizado en ésta una cultura de modernización alineada con los principios universales de la Nueva Gestión Pública, asimilándose en su proceder las mejores prácticas del sector privado, siendo asimismo necesario el rediseño de los indicadores de medición actualmente empleados; de manera que en base a estos se pueda determinar con precisión información cuantitativa y cualitativa que permita un progresivo y constante mejoramiento del uso de recursos presupuestales públicos en beneficio de la población.

#### **5. IMPORTANCIA**

La importancia de la GpR radica en que incorpora mecanismos de recálculo, que permiten conocer obstáculos y las desviaciones que presentan en el proceso y optar por la aplicación de las medidas de contingencia más apropiadas a cada circunstancia. De este modo se pueden redefinir prioridades, reasignar y readecuar recursos y responsabilidades, de acuerdo con las circunstancias del contexto sociopolítico, técnico y económico en que se desarrollan, y en correspondencia con los objetivos que pretenden alcanzar las instituciones que la aplican.

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

## **6. METODOLOGIA**

### **6.1. TIPO DE ESTUDIO**

La presente investigación por la forma como se ha planteado reúne las condiciones suficientes para ser considerado como una investigación de tipo aplicativo en razón que se esta utilizando conocimientos referidos a la Administración Pública que son de utilización obligatoria para todas las Instituciones que forman parte de la Estructura del Estado.

### **6.2. NIVEL DE INVESTIGACIÓN**

El presente trabajo conforme a sus propósitos y naturaleza se ubica en cuanto a su nivel en un estudio descriptivo.

### **6.3. MÉTODO DE LA INVESTIGACIÓN**

En el desarrollo de la investigación se utilizará principalmente el método inductivo, deductivo, análisis – síntesis, estadístico.

### **6.4. POBLACIÓN Y MUESTRA**

La población estará conformada por las 1532 Unidades Ejecutoras operantes en la Administración Pública Peruana, de la cual se ha tomado para desarrollar nuestra Investigación dos entidades adheridas al Sistema de Gestión para resultados.

### **6.5. TÉCNICAS DE LA INVESTIGACIÓN**

#### Descripción de las Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos

Los principales instrumentos que se utilizarán en la presente investigación son los siguientes: guía de observación, guía de entrevista, cuestionario (incluido como anexo)

#### Técnicas para procesamiento de datos

Existen dos formas de procesar los datos obtenidos, producto de la presente investigación: procesamiento manual y procesamiento electrónico.

En este caso se utilizará la forma manual. Este procesamiento de resultados consiste en usar hojas tabuladas con la finalidad de concentrar la información obtenida, no se usará la otra alternativa, por considerar que son aplicados a volúmenes significativos de información.

En cuanto al análisis de datos y en concordancia con los objetivos y las hipótesis, se utilizará el método descriptivo, el cual se realizará en dos fases: En la primera se analizará los datos obtenidos en los cuestionarios uno por uno y en la segunda se buscará similitud entre las respuestas que se obtienen. En la segunda fase, a fin de uniformizar resultados finalmente se utilizará el método inductivo - deductivo, con el propósito de establecer las conclusiones y generalizar los resultados de la Investigación.



## **CAPITULO II**

### **MARCO TEORICO REFERENCIAL**

#### **1. ADMINISTRACION, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, GERENCIA, GERENCIA PÚBLICA Y GESTIÓN**

##### **1.1 ADMINISTRACION**

A través de la historia muchos autores han dado definiciones de la Administración, lo cual lleva a concluir, que la Administración es “un proceso que consiste en las actividades de planeación, organización, dirección y control para alcanzar los objetivos establecidos utilizando para ellos recursos económicos, humanos, materiales y técnicos a través de herramientas y técnicas sistematizadas”. También como “una ciencia compuestas de principios, técnicas y practicas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no se pueden lograr en los organismos sociales<sup>1</sup> Finalmente, como un "Proceso integral para planear, organizar e integrar una actividad o relación de trabajo, la que se fundamenta en la utilización de recursos para alcanzar un fin determinado"; o como “el proceso de crear, diseñar y mantener un ambiente en el que las personas, laborando o trabajando en grupos, alcancen con eficiencia metas seleccionadas”.

##### **1.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El concepto de Administración Pública data de más de 100 años, la cual apareció como un campo de estudio que intentaba reformar las oficinas y las instituciones haciendo más profesional su administración.

Por Administración Pública, generalmente, se entiende a la organización integrada por un personal profesional, dotada de medios económicos y materiales públicos que pone en práctica las decisiones tomadas por el Gobierno de un Estado. Se compone

---

<sup>1</sup> <http://www.mitecnologico.com/Main/ConceptoDeAdministracion>

de todo lo que la hace efectiva: funcionarios y edificios públicos, entre otros. Por su función, es el enlace entre la ciudadanía y el poder político. Sin embargo, no sólo existe Administración Pública en el Poder Ejecutivo, sino en gran parte del Estado e incluso en entes privados que desempeñan funciones administrativas por habilitación del Estado. Del latín "ad-ministrare", que significa servir, o de "ad manus trahere" que alude a la idea de manejar o gestionar.

La administración pública caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad.

Con base en las argumentaciones precedentes, podemos afirmar que la administración pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen.

En sentido estricto, administración pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad.

"La administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor"<sup>2</sup>.

Efectivamente: los estados más poderosos son los mejor administrados y, por consiguiente, aquellos cuya balanza comercial es favorable, que detentan una hacienda pública sana, y que producen lo suficiente para sostener a los habitantes del país y traficar con el excedente; pero primordialmente son poderosos porque su administración pública ha sido capaz de alimentar y educar a la población, brindarle salud y asistencia, y procurarles lo necesario para facilitar la convivencia civilizada.

---

<sup>2</sup> Dimock, Marshall. *The Meaning of Scope in Public Administration*. Gaus, John et al. *The Frontiers of Public Administration*. New York, Russell and Russell. 1967. p. 12.

### **1.3. GERENCIA**

La gerencia es una noción que proviene del sector privado y que alude a su específica manera de obtener resultados para el mercado. Gerenciar implica actividades distintas como combinar recursos, entrenar personal, diseñar procesos o establecer reglas que tienen un marcado carácter intraorganizativo, aunque también se incluyen otras de carácter extraorganizativo puesto que para el logro de los objetivos se requiere relacionarse con otros, promotores, clientes, proveedores, etc; y con otras organizaciones participando en redes organizativas mas amplias.

En la gerencia de una empresa es de suma importancia el rol que desempeña el Gerente, Manager o Director lo cual tiene dentro de sus múltiples funciones, representar a la sociedad frente a terceros y coordinar todos los recursos a través del proceso de planeamiento, organización dirección y control a fin de lograr objetivos establecidos.

La base fundamental de un buen gerente es la medida de la eficiencia y la eficacia que éste tenga para lograr las metas de la organización. Es la capacidad que tiene de reducir al mínimo los recursos usados para alcanzar los objetivos de la organización (hacer las cosas bien) y la capacidad para determinar los objetivos apropiados (hacer lo que se debe hacer).

Cabe decir, que ningún grado de eficiencia puede compensar la falta de eficacia, de manera tal que, un gerente ineficaz no puede alcanzar las metas de la organización, la eficacia es la clave del éxito de las organizaciones. Pero el ser gerente no sólo es dirigir actividades, ser gerente también implica ser un buen líder, es saber el proceso de cómo penetrar en esas actividades que realizan los miembros del grupo con el cual se trabaja. El gerente para poder lograr sus objetivos debe saber como usar las diferentes formas del poder para influir en la conducta de sus seguidores, en distintas formas, sin olvidar que es lo que se quiere lograr y hacia donde va.

#### **1.4. GERENCIA PÚBLICA**

El término Gerencia Pública hace referencia al conjunto de actividades conducentes a obtener bienes o productos públicos que engloban tanto las desarrolladas por la dirección como por los distintos niveles administrativos.

La Nueva Gerencia Pública está relacionada con la introducción en el sector público de las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más eficaces y más eficientes las organizaciones públicas.

#### **1.5 GESTIÓN**

Es la aplicación de métodos, técnicas e instrumentos administrativos en el proceso de obtención, utilización y mantenimiento de los medios necesarios para la realización de las acciones que deben ser ejecutadas para concretar metas y objetivos previamente definidos. Es el proceso mediante el cual se obtiene, despliega o utiliza una variedad de recursos básicos para apoyar los objetivos de la organización

Se puede también definir como el conjunto de actividades de dirección y administración de una empresa. La gestión de las pequeñas empresas estuvo siempre directamente asociada a la propiedad pero, con el crecimiento de las empresas contemporáneas, ella se ha convertido en un vasto agregado de tareas que desempeña un cuerpo de empleados especializados, generalmente de alta preparación. Los propietarios de una empresa, sin embargo, se reservan el derecho directamente o a través de las asambleas de accionistas a definir las grandes decisiones de la empresa, dejando en manos de la gerencia la marcha de los múltiples asuntos corrientes.

Mora (1999)<sup>3</sup> planteó los dos niveles de la gestión: El lineal o tradicional donde es sinónimo de administración: "Por gestión se entiende el conjunto de diligencias que se realizan para desarrollar un proceso o para lograr un producto determinado". Se

---

<sup>3</sup> Mora, Julia. *Transformación y gestión curricular*. En: Memorias Seminario Taller Evaluación y Gestión Curricular, Universidad de Antioquia, septiembre de 1999.

asume como dirección y gobierno, actividades para hacer que las cosas funcionen, con capacidad para generar procesos de transformación de la realidad.

Con una connotación más actualizada o gerencial la gestión es planteada como "una función institucional global e integradora de todas las fuerzas que conforman una organización". En ese sentido la gestión hace énfasis en la dirección y en el ejercicio del liderazgo.

## **2 DIFERENCIA ENTRE GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN**

Administración y Gestión son nociones diferentes aunque a veces se la emplee indistintamente. En la idea de Gestión no están excluidos los fines o mejor dicho no se excluye la participación del gestor e incluso de los diferentes empleados de los distintos niveles en la fijación de los fines a perseguir. De esta manera, la Gestión desarrolla actividades productivas con el fin de generar rendimientos de los factores que en él intervienen. En la idea de administración los fines son establecidos por los que legalmente tienen esa atribución y están fuera del ámbito de competencia de los órganos ejecutivos. Por lo tanto, la Administración es la correcta disposición de bienes y recursos para potencializar su desarrollo en la consecución de utilidad o ganancia.

En el tema de los recursos también hay diferencia entre Gestión y Administración. Un buen administrador es quien combina eficientemente recursos predeterminados para alcanzar fines que le vienen dados. La Gestión implica también la búsqueda de medios para alcanzar los objetivos

## **3 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

A partir de la década de los setenta se despliega en la mayor parte de los países desarrollados una serie de procesos de reforma que tienen como eje central la importancia concedida a los temas de Gestión Pública.

Por ello la Nueva Gestión Pública pretende ser una alternativa tanto a la gestión tradicional como al gerencialismo clásico. Aunque sus fuentes de inspiración son muy

diversas, trata de construir un cuerpo de conocimientos y técnicas para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados.

El debate sobre la prestación de servicios de la administración pública se caracteriza mundialmente por la insatisfacción. Tanto políticos como ciudadanos, e incluso de forma creciente los empleados mismos de la administración pública, la critican con frases como: “demasiado lenta”, “demasiado cara”, “demasiado alejada de las necesidades de las personas”, “corrupta”, “de mala calidad” y “derrocha recursos financieros y humanos”.

Al mismo tiempo se lleva a cabo un debate sobre el “buen gobierno” (good governance), impulsado por el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otras grandes instituciones. Este término por lo general se define explicando cuáles de los defectos existentes en el gobierno y la administración pública deberían ser eliminados, por ejemplo “sin corrupción”, “sin derroche de los recursos públicos”, “sin recomendación de compadrazgos”, etc. Si se procurara otorgar al “buen gobierno” objetivos positivos, se llegaría a la siguiente definición: “el buen gobierno es una forma de gobierno y de administración pública que es capaz de proveer eficientemente”, es decir, satisfacer las necesidades de la población. Esta definición abarca los requerimientos que la “Nueva Gestión Pública” deberá satisfacer.

La Nueva Gestión Pública (NGP) es el sistema de control de la administración pública más innovador a nivel mundial y se está implementando en casi todos los países industrializados. Desde la segunda mitad de los años ochenta ha sido desarrollado dentro del ámbito angloamericano y ha alcanzado niveles muy desarrollados, especialmente en Nueva Zelanda. Las empresas gubernamentales fueron privatizadas, los mercados públicos y privados fueron desregulados y se hizo patente una clara separación entre la definición estratégica de las tareas gubernamentales mediante las dependencias políticas (LO QUE HACE el Gobierno) y el cumplimiento de las tareas operativas a través de la administración así como de gestores independientes o privados (CÓMO son cumplidas las tareas). La administración y los gestores privados cumplen con las tareas cuantitativas y

cualitativas transferidas por el gobierno, para las cuales se ha acordado un beneficio financiero (solicitud de prestaciones y presupuesto global).

Podríamos resumir que la nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz<sup>4</sup>, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana.

### **3.1. PROPUESTAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

La implementación de la Nueva Gestión Pública sólo deberá intentarse cuando exista una masa “crítica” lo suficientemente numerosa de promotores de una reforma. Estos promotores deberán ubicarse en la administración y en la política. En la ciudadanía existe generalmente tanta crítica al débil rendimiento de la administración, que no es de esperar que aquí exista resistencia. Sin embargo, la reforma deberá ser apoyada de forma eficiente dentro del ámbito público, para que especialmente aquellos ciudadanos puedan ejercer presión sobre los políticos y sobre la administración, para poder concluir exitosamente el proceso de reforma.

Debe quedar claro que una reestructuración de este tipo tiene su precio; pero que, sin embargo, los ahorros provenientes de la reforma refinanciarán fácilmente esa inversión. Antes de poder llevar a cabo las medidas de la Nueva Gestión Pública, se deberán crear ciertas condiciones previas, que por un lado son las delimitaciones de responsabilidades entre la unidad estratégica y operativa (política y administración) y por el otro lado el equipamiento descentralizado de recursos.

**i) Delimitación de responsabilidades** Como ya se había mencionado anteriormente, se trata de establecer el “qué” y el “cómo”. Aquí, el plano estratégico determina lo que

---

<sup>4</sup> García Sánchez, Isabel María. *La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias*. Secretaria General de presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales. Mayo 2007.

la administración deberá proveer. Por ejemplo, este plano desea que mejore la imagen de la ciudad, que las áreas verdes estén cuidadas y que se cuiden y planten más árboles. Para cumplir con esta meta, el plano estratégico establecerá el alcance y la calidad.

Adicionalmente determinará la frecuencia con la que las áreas verdes serán limpiadas, regadas y el pasto será podado. La unidad operativa, que es la administración, calculará el costo requerido para poder realizar este trabajo. En este sentido realizará una oferta al plano estratégico en forma de una requisición financiera. Si éste otorga su consentimiento, se celebrará un acuerdo. Si en cambio no acepta y opina que el presupuesto es demasiado elevado, existen varias posibilidades para llegar a un acuerdo: puede reducir los requerimientos de calidad o puede solicitar a la administración que busque presupuestos comparativos y, de ser necesario, solicitar a la administración que no realice ella el trabajo, sino contratar a proveedores particulares para que lleven a cabo dicha tarea.

Este asunto también puede terminar de tal manera, que el plano estratégico decida proporcionar al plano operativo más recursos financieros para que pueda aceptar la oferta inicial de la administración. Empero, el plano operativo siempre permanecerá como parte decisiva de un acuerdo cuando exista la duda de cómo será realizado un servicio. Esto se encuentra dentro del área de la denominada adjudicación de recursos, es decir, el área de constitución de recursos dentro del sector de personal de inversiones y de materiales.

Con la separación de las decisiones estratégicas de las operativas, se estima reducir los puntos de competencias conjuntas y se definirá claramente la responsabilidad de cada plano y nivel. Esto sólo es posible cuando se delegan competencias a la administración. Por otro lado, también significa que el plano político estratégico adquiera las capacidades que le confieran una buena preparación para poder tomar decisiones verdaderamente trascendentes y la capacidad de reconocer y evaluar los efectos de la actividad administrativa.

**ii) Convergencia de la responsabilidad profesional y de recursos** Actualmente, en la mayoría de las administraciones públicas, la distribución de tareas se

caracteriza por una separación de responsabilidades profesionales y de recursos. Las tareas son transferidas a los ministerios, oficinas o unidades administrativas. Empero, los recursos que requieren para cumplir con las tareas generalmente son adjudicados mediante un presupuesto detallado con el cual también se define la adjudicación de recursos. Con el tiempo, las tareas se convierten en rutina y las decisiones sobre los recursos adjudicados no se relacionan ya con las tareas transferidas, sino que se orientan según la disponibilidad de los medios. De esta manera surge una solución aleatoria de tareas que corresponde a los recursos. La administración regularmente justifica este proceder indicando que es ella la que determina la cantidad y la calidad de la realización de ciertos servicios. Así, el derecho de configuración que poseen el parlamento y los consejos municipales para la concepción del presupuesto se ve mermado.

### **iii) La introducción de las técnicas del management privado en el sector público: propósitos y dilemas<sup>5</sup>**

El énfasis puesto por la NGP en la incorporación de las herramientas de gestión empresarial tiene su justificación central en la necesidad de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados. En efecto, la mayor parte de las tecnologías sugeridas aparecen como respuestas creadas y desarrolladas por el sector privado frente a las exigencias del mercado, y obedecen a preocupaciones tales como la tasa de rentabilidad, la obtención de resultados, los costos, las inversiones, el grado de competitividad, la orientación al cliente y la preocupación por la eficiencia. Dada estas características, para el management privado, resulta prioritario el uso de técnicas mayoritariamente inclinadas hacia el cálculo, la cuantificación y la elaboración de indicadores. Las mismas, pueden clasificarse en tres grandes grupos:

#### **(1) Las técnicas de dirección general de la organización**

Las herramientas que pertenecen a este grupo pueden ser: planificación estratégica, gestión de los procesos de cambio organizativo, dirección por objetivos (DPO) y dirección de proyectos.

---

<sup>5</sup> Ávalos Aguilar, Roberto. *Innovación de la Gestión Pública. Análisis y Perspectiva*. Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal del INAP.

**(2) Las técnicas correspondientes a las funciones de una empresa**

En este subconjunto se encuentran, por ejemplo: Marketing, Dirección de operaciones, Diseño organizativo, Dirección de recursos humanos, Gestión de servicios, Gestión Financiera, Gestión de sistemas de información y Control de gestión.

**(3) Las técnicas de desarrollo de habilidades directivas -de relevancia práctica**

Respecto a este grupo se está evidenciando un proceso de reconversión desde la capacitación para ejercer la función directiva a la capacitación para el liderazgo del cambio organizacional. Dichas técnicas apuntan a desarrollar, entre otras, las habilidades de toma de decisiones; negociación y gestión del conflicto; liderazgo; trabajo en equipo; creatividad e innovación y capacidad de asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre.

**3.2. ETAPAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

La Nueva Gestión Pública no posee una teoría propia y se basa fundamentalmente en experiencias empíricas adquiridas por los intentos de lograr una administración pública más eficiente y efectiva, en muchos casos impulsado no por el convencimiento de que la administración debería trabajar más rápido y mejor, sino simplemente por la falta de recursos financieros. No existe un manual para introducir la Nueva Gestión Pública que, aplicado de manera consecuente, garantice el éxito. El requisito para cualquier éxito es la voluntad política de todos los participantes.

Después deberá hacerse un análisis específico de la situación y se tendrá que determinar las fortalezas y debilidades, así como los riesgos que pudieran surgir o que ya existen por la transición a una administración moderna. Esta es una situación clásica para un desarrollo de estrategias. Sin una estrategia, la implementación en la mayoría de los casos no rendirá frutos y será abortada en algún momento en medio del proceso. Lo que entonces pueda quedar de la administración, generalmente resulta peor que las condiciones anteriores. Por otra parte, la insatisfacción de los ciudadanos con la incapacidad de prestación de servicios de la administración, así como los esfuerzos de los socios y de los inversionistas internacionales obligan a los

gobiernos a orientar el tema del "buen gobierno" en una dirección que garantice más y mejor servicio, evite el mal uso de recursos y ponga un fin al derroche de los recursos.

Entonces, aplicar la Nueva Gestión Pública implica una Reforma Gerencial que asegure los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad.

Las principales etapas de este modelo son las siguientes<sup>6</sup>:

- a) La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la Reforma Gerencial.
- b) Al hacer que los administradores públicos sean más autónomos y asuman mayores responsabilidades ante la sociedad, la Administración Pública Gerencial se constituye en un instrumento fundamental para la defensa del patrimonio público y de los principios republicanos.
- c) Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano.
- d) En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. El principio que orienta este cambio es el de que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios, y de esta manera, orientar la administración pública a través del control de los resultados obtenidos por las agencias autónomas.
- e) La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano
- f) La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control. En lo primordial, el control deja de ser el control burocrático que buscaba estimar si todos los procedimientos se

---

<sup>6</sup> *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. CLAD. Octubre 1998.

habían cumplido en forma correcta, para preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas.

- g) En el modelo gerencial de administración pública es preciso distinguir dos formas de unidades administrativas autónomas. La primera es aquella que comprende a las agencias que realizan actividades exclusivas de Estado, y en consecuencia son, por definición, monopólicas. En este caso, la descentralización tiene como finalidad aumentar la flexibilidad administrativa del aparato estatal
- h) Por último, es fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público. De acuerdo con los principios de la Reforma Gerencial, es preciso aumentar el grado de responsabilización del servidor público en tres aspectos: i) ante la sociedad, tornando la administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas ii) ante los políticos electos en términos de la democracia representativa, sean del gobierno o sean de la oposición; y iii) ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no-estatal

### **3.3. EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN: LAS ETAPAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

Se puede argumentar que la burocracia sigue siendo útil allí donde predominan las tareas repetitivas y simples o donde prima el ejercicio de la autoridad. La dificultad de establecer objetivos claros y la necesidad de dar instrucciones incompletas o variables a los empleados públicos justificarían el mantenimiento del contrato de lealtad característico del sector público.

La discusión sobre los resultados de la Nueva Gestión Pública se trasladó en un primer momento a la discusión sobre las estrategias. Si las reformas emprendidas no tenían el éxito deseado podía deberse a una deficiente estrategia o a una estrategia equivocada de implantación. Esta preocupación ha impulsado el examen exhaustivo de lo que a ojos de la mayor parte de los autores parecía el modelo más conseguido, el Reino Unido. En algunos estudios se destacan especiales condiciones políticas que hicieron posible su implantación, como el fuerte liderazgo político, la debilidad de los sindicatos o la falta de una oposición política con fuerza. Entre otros modelos gerenciales adoptados.

Tomando como punto de referencia el sistema británico se puede distinguir dos etapas:

1. El modelo neotaylorista (Clarke – Newman, 1998), que coincide con la ola de reformas de los años ochenta. El objetivo de las reformas es superar los obstáculos o déficit de la burocracia y especialmente aquello que se relaciona con el presupuesto y la flexibilidad en la gestión de personal. Se entiende que las reformas de este modelo, es uno de los escollos, si no el escollo de la adaptación de la sociedad al mundo del siglo XXI ( Crozer, 1998). Es el periodo de las privatizaciones, la expansión del modelo de agencia y los modelos empresariales de gerencia. Es también la época de las tres grandes E, economía, eficacia, eficiencia.
2. Una ola más radical, ya en los noventa, que enfatiza el mercado y el papel del gerente como un hacedor de políticas. Se utilizan términos como flexibilidad, responsabilidad, reingeniería, apoderamiento, optimismo e igualitarismo. Es lo que se ha llamado el estado neoadministrativo donde prevalecerían las tres D, descentralización, desinstitucionalización y devolución.

Dentro de este esquema genérico, que habría que considerar como las grandes tendencias del periodo, lo que ha ido abriendo paso es sobre todo el pragmatismo y el oportunismo, entendido este último término en su mejor sentido. La reforma es la respuesta a las necesidades específicas de cada lugar, que a su vez esta condicionada por las restricciones y los apoyos internos y externos.

#### **4. GESTIÓN PARA RESULTADOS - GpR**

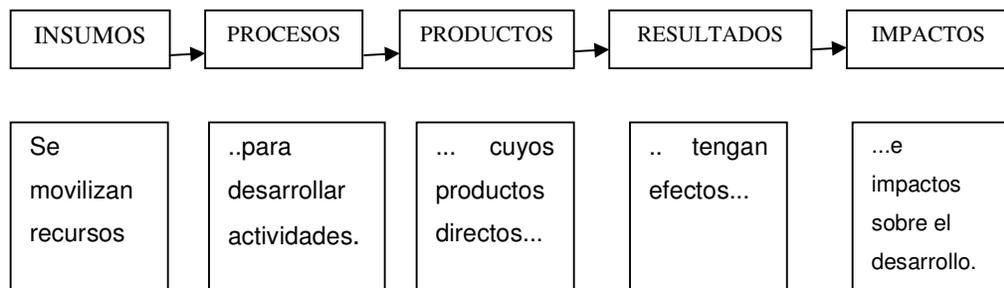
La Gestión para Resultados (GpR) puede definirse como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un periodo de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de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

sociedad. (Marcos Pedro Makon-ponencia en el V congreso Internacional del CLAD – República Dominicana año 2000 )

La GpR es una estrategia de administración enfocada en prácticas de desarrollo y o mejoras sostenidas en las ejecuciones de los países. Provee un marco coherente para la efectividad en el desarrollo en la cual la información es usada para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas practicas para la planeación estratégica, gerencia de riesgo, monitoreo y evaluación de resultados.<sup>7</sup>

Supone una orientación a los resultados e impactos, sin perder atención en los insumos, procesos y productos asociados a ellos. De esta manera:

**Gráfico N°1: Gestión para Resultados**



La Gestión para Resultados se apoya en un Enfoque hacia el ciudadano como cliente, identificando claramente las unidades de responsabilidad y retroalimentando a los procesos de toma de decisiones del Estado.

Puede promover a través de su evaluación y monitoreo una cultura orientada a resultados porque:

- Genera información útil para la toma de decisiones en varios niveles

<sup>7</sup> Hernández, Miguel. *Apoyo a la instrumentación de un Sistema de Gestión por Resultados en la RD (PRODEV- RD)*. Montevideo, 23 de octubre de 2006. p. 2

- Genera retroalimentación para el mejoramiento continuo de procesos, sistemas y funciones.
- Genera información útil para la rendición de cuentas en varios niveles.

Los principios de la Gestión para Resultados forman la base para la gestión del desempeño sólida. Se pueden aplicar a cualquier nivel y dentro de una variedad de intervenciones (nacional, sectorial, de programa, de proyecto e institucional), e influyen en el uso de estrategias y herramientas específicas en diversas fases de la programación nacional y de desarrollo. Existe suficiente sinergia entre los principios. Todos se deben considerar en cada fase de cualquier iniciativa de desarrollo como la base para decidir cuál herramienta específica de gestión de desempeño se debe aplicar<sup>8</sup>. Estos principios son:

1. Centrar el diálogo en los resultados<sup>9</sup>

El diálogo con los múltiples interesados tiene lugar a lo largo de cualquier iniciativa de desarrollo (por ejemplo, planificación, implementación y evaluación del marco de pobreza de un país, la estrategia de asistencia al país, marco del sector/programa, o proyecto) para asegurar que la **concentración** se mantenga siempre en la gerencia con miras a los resultados.

2. Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados<sup>10</sup>

Las estrategias y actividades de implementación están diseñadas para apoyar directamente a los resultados y se adaptan continuamente con el transcurso del tiempo para asegurar el logro de los resultados planificados.

3. Mantener la medición e información sencillas<sup>11</sup>

La medición y la información sobre los resultados se mantienen lo más exacto posible para crear eficiencias y apoyar la comunicación eficaz entre los interesados directos.

---

<sup>8</sup> *Buenas Prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo*. OCDE - Banco Mundial, Primera Edición. p. 10.

<sup>9</sup> Ibid. p.10

<sup>10</sup> Ibid. p.11

<sup>11</sup> Ibid. p.12

4. Gestionar para, no por, Resultados<sup>12</sup>

Los resultados planificados se definen de forma clara al comienzo de cualquier intervención, y luego se identifican los recursos y los insumos requeridos para lograr estos resultados (no viceversa, como era el caso en el pasado). La gestión para resultados implica un cambio en el modo de pensar. En vez de comenzar con los insumos y las acciones planificadas y luego analizar sus probables resultados e impactos, el personal orientado a los resultados se centra en los resultados y los impactos deseados (por ejemplo, la reducción de la pobreza) y luego identifica los insumos y las acciones necesarias para llegar allí. También establecen los puntos de referencia e identifican de entrada las metas de desempeño y los indicadores para evaluar el progreso durante la implementación y a la finalización del programa

5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones<sup>13</sup>

La información sobre los resultados debe estar disponible al público. Sin embargo, el uso de la información relativa al monitoreo de resultados para informar y para la rendición de cuentas (tanto para los países socios como para las agencias de desarrollo) puede promover comportamientos que son excesivamente renuentes al riesgo. Dos enfoques pueden mitigar esta posibilidad: (a) el uso de informes sobre resultados de una manera positiva para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, y (b) al usar los informes para finalidades de rendición de cuentas, establecer medidas de desempeño que reflejen el nivel de la responsabilidad de la entidad y los resultados que éste razonablemente puede lograr.

#### **4.1. DIFERENCIA ENTRE LA GpR Y LA GESTIÓN TRADICIONAL**

Mientras la gestión tradicional busca fundamentalmente adecuarse a los recursos, las funciones y las normas existentes, este modelo pone el acento en las acciones estratégicas a desarrollar para lograr resultados previamente comprometidos, en función de los cuales se determinarán los productos y recursos necesarios.

---

<sup>12</sup> Ibid. p. 13

<sup>13</sup> Ibid. p. 14

#### **4.2. OBJETIVOS QUE PLANTEA LA GPR**

- Establecer paulatinamente criterios de asignación de recursos presupuestarios basados en el logro efectivo de resultados.
- Transparentar y mejorar la correspondencia entre los recursos invertidos y los resultados alcanzados.
- Obtener los mejores desempeños de las diversas unidades orgánicas de nuestras entidades a nivel de resultados e impactos en cuanto a sus capacidades institucionales y su producción sustantiva.

#### **4.3. PERFIL DE ORGANISMOS QUE SE PROPONE**

Organismos que:

- Orienten claramente sus acciones, estructuras, recursos y responsabilidades internas hacia resultados preestablecidos de corto, mediano y largo plazo. Que definan sus resultados mediante un proceso permanente de planificación estratégica, los sustenten en planes operativos consolidados y los alineen con las necesidades y demandas de la ciudadanía.
- Funcionen con un alto nivel de eficiencia en la administración de sus recursos.
- Asignen recursos presupuestales en base a los resultados comprometidos y a los elementos requeridos para alcanzarlos.

#### **4.4. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL SISTEMA DE GpR**

Está compuesto por:

##### **a) Planeamiento estratégico y operativo**

Es un proceso de reflexión sistemática destinado a identificar, clasificar y jerarquizar los problemas (vistos desde la perspectiva de la conducción superior del organismo), a fin de encarar su respuesta. Implica una intervención articulada del Estado, entre sectores y niveles de gobierno en torno a la resolución de un problema central que aqueja a la población del país.

Permite obtener un diagnóstico preciso y compartido de la situación actual de la organización y definir las vías más apropiadas para avanzar hacia la solución de los puntos críticos detectados. De esta manera, se establece una cadena de responsabilidades asociada a la relación lógica de medios-fines y al logro de los resultados finales, intermedios, generación de productos y subproductos<sup>14</sup>

A partir de la primera formulación del plan, el "recálculo permanente" de la situación permite conocer los obstáculos y desviaciones que se presentan y optar por medidas de contingencia.

El proceso queda expresado en:

- El plan estratégico, que define los resultados perseguidos, su factibilidad y las operaciones necesarias para alcanzarlos.
- El plan operativo, que estructura las acciones en tiempo y espacio y define los responsables.

#### **b) Arquitectura organizacional**

Las estructuras de organización son instrumentos y no fines en sí mismos y, por lo tanto, su diseño y reingeniería deben relacionarse con el plan estratégico de la organización, de modo tal que permitan viabilizar las decisiones estratégicas.

#### **c) Programación presupuestaria**

El Presupuesto Anual es un instrumento de gestión idóneo para exponer el correlato financiero del Plan Estratégico, ya que permite expresar en términos físicos y monetarios las operaciones previstas en el Plan.

#### **d) Procesos Administrativos**

Consiste en optimizar dos procesos:

##### **d.1) Responsabilización Contractual**

---

<sup>14</sup>Huarcaya Vásquez, Hedy. *Presupuesto por Resultados*. Dirección Nacional de Presupuesto Público. Ministerio de Economía y Finanzas. 30 de abril de 2008. p. 72

Expresa distintos compromisos que deben asumir las organizaciones con relación a su producción institucional a través de la llamada gestión contractual<sup>15</sup>. Como gestión contractual se entiende la dirección de la administración con base en objetivos acordados, que abarca desde la definición de éstos hasta el control de su cumplimiento. La gestión contractual se basa en contratos, es decir, en acuerdos entre las partes contractuales. Los contratos están constituidos por los convenios y compromisos que contienen los procedimientos y directivas a cumplir y que permitirán a cada entidad ejecutar y evaluar de manera eficaz y eficiente el Sistema de Gestión para Resultados. La responsabilización contractual, para la aplicación del Sistema de Gestión para Resultados, está compuesto por los siguientes acuerdos:

#### **d.1.1) Convenio de Administración por Resultados**

Lo firma el organismo, a través de su titular, con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio del sector al cual pertenece el organismo (por ejemplo, si la entidad fuera un hospital, uno de los firmantes será el Ministerio de Salud). El organismo se compromete a instrumentar el Sistema de Gestión para Resultados.

#### **d.1.2) Compromiso de Resultados de Gestión**

Lo firma la Alta Dirección con las Gerencias o Direcciones operativas, en el seno de cada dependencia u organismo. Los responsables se comprometen a alcanzar los resultados o productos necesarios para obtener los objetivos consignados en el Plan.

#### **d.1.3) Compromiso con el Ciudadano**

Lo firma el organismo, a través de su titular. El organismo asume ante sus usuarios compromisos de calidad de servicios y estándares de prestación.

#### **d.2) Sistemas de Información**

La recopilación de información y la rápida comunicación, la saturación de la cantidad de datos para la conducción y posibilidades de acceso en las bases de

---

<sup>15</sup> Schröder, Peter. *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen Gobierno*. Fundación Friedrich Neumann, Oficina Regional América Latina. p 15

datos para satisfacer las necesidades de los clientes requieren de una red de aparatos de procesamiento de datos, para poder garantizar un trabajo ágil y ante todo confiable. Sin una técnica de información y de comunicación con estructuras entrelazadas de cliente/servidor, no se podrá dirigir a las unidades descentralizadas, ni será posible un manejo satisfactorio de los datos del cliente. A través de los manuales digitales de organización se hace posible realizar cualquier tipo de prestación de servicios, dentro del área de administración en cualquier momento, independientemente del tiempo y el lugar<sup>16</sup>.

#### **e) Subsistema de monitoreo, control y evaluación**

El enfoque de Gestión para Resultados exige la adopción de un sistema de indicadores que permita evaluar el desarrollo de las operaciones definidas en el componente de planeamiento estratégico. Este subsistema: especifica, obtiene e interpreta esa información en función de la toma de decisiones. Sus componentes son:

**e.1) Monitoreo:** genera la información básica requerida por el sistema.

#### **e.2) Control y evaluación**

Realiza el seguimiento y evaluación periódica de la información que arroja el monitoreo. Contrasta lo realizado y lo planeado, con el fin de medir las diferencias entre ambos y definir los cursos de acción pertinentes.

#### **f) Subsistema de Desempeño**

Este subsistema se orienta al conocimiento y desarrollo de las competencias; actitudes y aptitudes (conocimientos y habilidades) necesarias en los aspectos institucionales, gerenciales y técnicos para la implementación de la Gestión para Resultados, que debe desarrollar el personal de la entidad en la que trabaje. Sus componentes son:

**Sensibilización:** apunta a establecer una percepción común acerca de la necesidad y sentido del cambio buscado.

**Capacitación:** es un recurso para desarrollar las actitudes, conocimientos y habilidades requeridas por los cambios en el modelo de gestión.

---

<sup>16</sup> Ibid. p. 28

**Competencias:** la identificación y conocimiento de las competencias requeridas por la organización permite alinear las personas a los objetivos.

**Incentivos:** inscritos en el marco de la evaluación de desempeño, respaldan las transformaciones en los sistemas de gestión.

## **5. LA PLANIFICACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

La administración pública tiene nuevos desafíos en un mundo global que se construye sobre la base de sociedades de la información, del conocimiento y de la innovación. Requiere por tanto, un nuevo tipo de gestión. El Estado debe ser un facilitador, no es solamente imponer las “reglas de juego” y aplicar medidas coercitivas. Su función es generar “valor agregado” en los individuos (desarrollo humano) y en sus organizaciones (capacidad de emprendimiento y de innovación). Su gran responsabilidad es que el “capital social” se reproduzca constantemente.

Todo ello requiere de planificación estratégica y de planificación operativa, sobre la base de un esquema de gestión por objetivos y resultados.

La administración pública moderna es polivalente, multidimensional. Supone que la existencia o adecuación de un estilo particular de gestión, depende siempre de las relaciones recíprocas entre varios factores, que incluyen los geográficos, culturales, políticos, económicos, sociales y tecnológicos. La conducta del administrador, su capacidad y eficiencia, es sólo uno más. Para que el administrador pueda “entender la situación” debe tener una amplia comprensión de la condición humana en el mundo de hoy.

### **5.1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PLANIFICACIÓN TÁCTICA**

#### **5.1.1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA**

Es la planificación a largo plazo que enfoca a la organización como un todo. Tiene que ver con la gestión de los grandes objetivos nacionales<sup>17</sup>. Los administradores consideran a la organización una unidad total y se preguntan a sí mismo qué debe hacerse a largo plazo para lograr las metas organizacionales. El largo plazo se define

---

<sup>17</sup> Sánchez Albavera, Fernando. Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Santiago de Chile, marzo 2003. p. 17

como un período que se extiende aproximadamente entre 3 y 5 años hacia el futuro. Es un proceso dinámico que permite desarrollar capacidad de anticipación frente a los desafíos y oportunidades que se generan, tanto en el contexto externo de la organización, como en su contexto interno. Así mismo, es un proceso de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer de una organización y al camino que debe seguir para adecuarse y/o manejar los cambios en su entorno, para lograr la máxima eficiencia y calidad de sus servicios.

Este es el momento además, de aplicar la matriz FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). En este sentido, en la preparación del Plan Estratégico, se debe tener en cuenta y evaluar los factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos, que afectan o que pueden afectar a la organización y a cada una de sus unidades de gestión, estableciendo por ende, las acciones que se deberán realizar y las medidas a tomar para contrarrestar las eventuales externalidades negativas de los referidos factores<sup>18</sup>.

Se debe seguir el principio del compromiso, el cual afirma que los administradores deben comprometer fondos para la planificación sólo cuando puedan anticipar, en el futuro próximo, un rendimiento sobre los gastos de planificación como resultado del análisis de planeación a largo plazo. Los costos de la planificación son una inversión y no debe incurrirse en ellos a menos que se anticipe un rendimiento razonable sobre la inversión.

Una estrategia es un enfoque global y un plan. Por eso, la planificación estratégica es la planificación global que permite la buena administración de un proceso. Además, desplaza a uno de las actividades del día a día de su organización o proyecto y le proporciona un esquema de lo que está haciendo y dónde va a llegar. La planificación estratégica da claridad sobre lo que se quiere lograr y cómo conseguirlo.

La planificación estratégica permite responder a las siguientes preguntas:

¿Quiénes somos?

¿Qué capacidad tenemos y qué podemos hacer?

¿Qué problemas estamos tratando?

---

<sup>18</sup> Ibid. p.44

¿Qué influencia queremos causar?

¿Qué asuntos críticos tenemos que responder?

¿Dónde debemos situar nuestros recursos y cuáles son nuestras prioridades?

Una vez que se han contestado estas preguntas, es posible contestar a lo siguiente:

¿Cuál debería ser nuestro objetivo inmediato?

¿Cómo tenemos que organizarnos para conseguir nuestro objetivo?

¿Quién hace el qué y cuándo?

Un plan estratégico no es rígido. Sin embargo, da los parámetros para trabajar. Por eso, es importante basar el proceso de planificación estratégica en un entendimiento real del medio externo y utilizar el trabajo que se hace para aumentar el entendimiento del medio externo y la propia capacidad, fuerzas y debilidades.

### **5.1.2 PLANIFICACIÓN TÁCTICA**

Consiste en formular planes a corto plazo que pongan de relieve las operaciones actuales de las diversas partes de la organización. El corto plazo se define como un período que se extiende sólo a un año o menos hacia el futuro.

Los administradores usan la planificación táctica para describir lo que las diversas partes de la organización deben hacer para que la empresa tenga éxito en algún momento dentro de un año o menos hacia el futuro.

La planificación estratégica se relaciona con el período más prolongado y el período más corto que sea válido considerar. Ambos tipos de planificación son necesarios. Los administradores necesitan programas de planeación táctica y estratégica, de manera que deben estar altamente relacionados para tener éxito.

La planificación táctica se trata de elaborar planes, lo más detallados que se pueda, para que quede bien claro cuál es la misión, objetivos y resultados operativos, que debe alcanzar cada una de las unidades de gestión de la organización. En lo operacional, deberá distinguirse entre las unidades de apoyo a la misión, que deben velar por la mayor eficiencia en el uso de los medios, relacionadas con la

administración y las finanzas; y las unidades de gestión que deben alcanzar los objetivos y resultados estratégicos<sup>19</sup>.

Los planes operativos de cada una de las unidades de gestión deberían contener los siguientes aspectos básicos<sup>20</sup>:

- Objetivos de la unidad de gestión
- Entorno y supuestos básicos que justifican la definición de los objetivos y las posibilidades de su cumplimiento.
- Principales problemas y oportunidades
- Estrategia y acciones para enfrentar los problemas y aprovechar las oportunidades, definiendo objetivos específicos para cada caso.
- Análisis de recursos, buscando un equilibrio entre lo asignado y los objetivos y resultados fijados. Una vez asignados los recursos presupuestales no puede haber déficit ya que implicaría que se ha pretendido hacer más que lo que es posible o se han usado mal los recursos. En cambio, si debería elevarse la eficiencia, para hacer más con los mismos recursos. Este análisis debe contener los indicadores de eficiencia en el uso de los recursos.

## **5.2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En el sector público, frecuentemente las metas son ambiguas y conflictivas, y sin la declaración de las intenciones de la organización, la evaluación de alternativas resulta difícil. Las organizaciones públicas deben responder a los puntos de vista e intereses de las autoridades políticas y de la comunidad general. Su perspectiva estratégica va desde la simple dependencia del mercado hasta las consideraciones políticas, socioeconómicas y legales más complejas. Los estrategas públicos tienen que tener en cuenta a todas las partes interesadas por medio de la consulta o incluyéndolas en el proceso directamente, o teniendo en cuenta sus puntos de vista e intereses. Una parte interesada puede ser cualquier individuo, grupo u otra organización que puedan exigir la atención, los recursos o los resultados, o que pueda ser afectada por esos resultados. Las partes interesadas de un gobierno, son por ejemplo los ciudadanos,

---

<sup>19</sup> Ibid. p.44

<sup>20</sup> Ibid. p.45

los contribuyentes, los empleados, los sindicatos, los grupos con intereses específicos, y las asociaciones profesionales. Por lo tanto, la definición y puesta en práctica de las estrategias en el campo público requieren que el proceso de planeación estratégica sea ejecutado por un Equipo de Proyectos Estratégicos (EPE), formado principalmente por miembros de la organización. Las partes interesadas de afuera de la organización deben involucrarse por lo menos al formular las metas, al evaluar las opciones y al definir el proceso de ejecución y los instrumentos.

La planificación estratégica apareció recientemente como la principal innovación en el sentido que permite al gobierno estructurar su presupuesto sobre la base de misiones y objetivos. No tiene restricciones de tiempo y no es sometida a las presiones del financiamiento. Contrariamente a los esfuerzos pasados de planificación, la planificación estratégica se enfoca sobre las organizaciones gubernamentales más que sobre los programas o actividades<sup>21</sup>.

### **5.3. DIFERENCIA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE OTROS TIPOS DE PLANIFICACIÓN**

La planificación estratégica pública se diferencia de la planificación tradicional y de la planificación estratégica corporativa en los siguientes aspectos.

- A diferencia de la planificación tradicional, la planificación estratégica no se basa en la “predicción” de lo que va a suceder sino en la “previsión” de las distintas posibilidades, para prepararse a enfrentarlas, manteniendo la direccionalidad estratégica con el objetivo de mayor alcance que se ha planteado.
- En la planificación tradicional se parte de un diagnóstico objetivo, que da al planificador la sensación de poder manejar la realidad, eliminando la incertidumbre. La planificación estratégica, por el contrario, introduce en su teoría la consideración de los “otros”, en un juego de conflicto y cooperación. Los otros -oponentes, aliados o competidores- tienen sus propias apreciaciones de la realidad y actúan y planifican en función de sus intereses y perspectivas particulares. De este modo la planificación se realiza en el terreno de la incertidumbre, donde la eficacia política

---

<sup>21</sup> Shack, Nelson. *¿La Presupuestación tiene algún futuro?*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Santiago de Chile, mayo, 2002. p. 27.

de la acción no depende solo de la intención y el esfuerzo propio, sino de la capacidad para superar la oposición y resistencia de los otros actores sociales.

- Dentro de la planificación estratégica, puede diferenciarse aquella dirigida al ámbito de la empresa -planificación estratégica corporativa- útil para organizaciones que compiten en el mercado, y la planificación estratégica pública, cuyo tema son los problemas públicos y los actores involucrados son partidos políticos, gobernantes, dirigentes, etc.

#### **5.4. FACTORES PARA EL DESARROLLO DE UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El interés en la planeación estratégica en el sector público ha surgido con gran fuerza por muchas razones. Las ciudades, sin importar el tamaño, encuentran difícil enfrentar el nivel de cambios, la incertidumbre y los riesgos sin precedentes y a medida que su contexto se torna cada vez más complejo, tienen que funcionar en un “ambiente turbulento”. Las condiciones económicas como la inflación, la insuficiencia de ingresos y la disminución del apoyo financiero de las esferas superiores de gobierno (regional, estatal y nacional) han hecho cambiar las prácticas tradicionales de planeamiento. Estos factores, sumados a las mayores expectativas públicas por más servicios y menos impuestos, sientan el contexto en que la mayoría de las ciudades tienen que funcionar.

Razones para realizar la planeación estratégica

- Las demandas son diversas y numerosas, es necesario focalizar las prioridades
- Las reglas son cambiantes y hay una mayor exigencia por acreditar resultados y mejorar los niveles de coordinación
- La implementación de múltiples iniciativas en gestión hacen necesario determinar dónde estamos y hacia dónde vamos
- Las restricciones fiscales hacen necesario explorar formas de hacer lo mismo con menos recursos, o más con los mismos.
- Hay la necesidad de mejorar la integración de las diferentes áreas y servicios de las organizaciones
- La proximidad de cambios en los liderazgos, técnicos o políticos

## Beneficios de la Planificación Estratégica

- Clarificar su futura dirección y proveer una visión para el futuro
- Establecer las prioridades para las actividades y la distribución de los recursos
- Tomar las decisiones de hoy con miras a las consecuencias futuras
- Desarrollar bases coherentes y defendibles para la toma de decisiones
- Mejorar el trabajo en equipo y la adquisición de conocimientos
- Proveer oportunidades para la consulta pública

## 6. CONTROL DE LA GESTIÓN EN LAS ORGANIZACIONES

El control consiste en un nuevo tipo de información que resulta de la comparación entre patrones técnicos y datos de la realidad, de manera tal que estos datos puedan ser interpretados como estados particulares dentro del esquema en que se encuentra el patrón<sup>22</sup>.

### 6.1. ORIGEN DE LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN

El Grupo de Evaluación Independiente (GEI) — conocido anteriormente con el nombre de Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) — del Banco Mundial cuenta desde hace algún tiempo con un programa de ayuda para reforzar los sistemas de **seguimiento y evaluación (S y E)** en los países en desarrollo, como parte importante de una sólida gestión de gobierno. En ese contexto, el GEI ha preparado una recopilación de material de consulta, con inclusión de estudios de casos de países que se consideran como prácticas recomendables o prometedoras<sup>23</sup>. En el presente documento se consideran también algunos de los esfuerzos actualmente realizados por el Grupo temático del Banco Mundial para el análisis, seguimiento y evaluación del impacto en la pobreza con el fin de ofrecer orientaciones operacionalmente relevantes

---

<sup>22</sup> Hintze, Jorge. *Control y Evaluación de Gestión por Resultados*. Centro de Desarrollo y asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública TOP, Buenos Aires, 1999. [www.top.org.ar/publicac.htm](http://www.top.org.ar/publicac.htm)

<sup>23</sup> Este material puede encontrarse electrónicamente en <http://www.worldbank.org/ieg/ecdl/>

sobre el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento de la pobreza y la mejora de la calidad y utilización de las evaluaciones del impacto<sup>24</sup>.

El objetivo de este documento es integrar un amplio y creciente cúmulo de experiencias de institucionalización de los sistemas gubernamentales de S y E, en particular en los países en desarrollo. Utilizando como ejemplo el caso de Chile, se describen los rasgos característicos que permiten reconocer el “éxito”, pero se señala que es peligroso proponer como ideal el caso de un país concreto. Cada país es singular, tanto por su punto de partida como por la meta a la que aspira: todo depende de los usos concretos de la información sobre S y E para los que se ha concebido el sistema. En cualquier caso, pueden indicarse varias enseñanzas y factores del éxito, así como algunos errores que conviene evitar.

En la comunidad de desarrollo se reconoce cada vez más claramente que un aspecto importante de la gestión del sector público es la existencia, en los círculos gubernamentales, de una orientación hacia los resultados o el desempeño. Dicha orientación — en la práctica, una “cultura de la evaluación” — sería uno de los motivos para mejorar el desempeño gubernamental en lo que respecta a la calidad, cantidad y orientación adecuada de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado. Con el fin de lograr este objetivo, varios países tratan de conseguir una orientación hacia los resultados creando o reforzando sus sistemas de seguimiento y evaluación (S y E).

En este caso, se presta especial atención a los gobiernos, aunque también corresponde un papel importante a las organizaciones de la sociedad civil — como las sociedades nacionales de evaluación, las universidades y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Los donantes internacionales son partes fundamentales en los esfuerzos de los países por institucionalizar la evaluación; su apoyo a estas iniciativas está basado en parte en motivos altruistas y en parte en su propio interés, cada vez mayor, en la cuantificación y en una gestión orientada a los resultados.

Cada vez son más las publicaciones sobre los esfuerzos de los países por reforzar las capacidades y sistemas de S y E. Muchas de ellas, escritas por especialistas en evaluación, tienen un fuerte componente de promoción: su mensaje es que el S y E y

---

<sup>24</sup> Este material de referencia puede encontrarse en <http://www.worldbank.org/povertymonitoring> y <http://www.worldbank.org/impactevaluation>

los sistemas de S y E son “una cosa buena” y tienen ventajas intrínsecas. No es de extrañar que este tipo de argumento no llegue a convencer a los gobiernos escépticos o abrumados de los países en desarrollo. Por ello, en este documento se comienza describiendo lo que constituiría el punto de destino, es decir cuáles son las características que permiten “reconocer” el “éxito”. Luego, se consideran varios factores de éxito que se han puesto de manifiesto en los últimos años — “éxito” en términos de institucionalización del S y E — y en el contexto de las tendencias fundamentales que están configurando la realidad de los países.

La experiencia africana ofrece interés para los países de otras regiones, como los países pobres que están preparando estrategias de lucha contra la pobreza. Puede aportar también enseñanzas útiles sobre la manera de desarrollar las capacidades de S y E en forma incremental, sobre todo cuando existe la posibilidad de asistencia intensiva de los donantes.

## **6.2. EL PORQUÉ DE LA IMPLANTACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS**

El seguimiento y la evaluación (S y E) de las actividades de desarrollo ofrece a los funcionarios públicos, a los responsables de programas de desarrollo y a la sociedad civil un medio más adecuado para aprender de la experiencia anterior, mejorar la prestación de servicios, planificar y asignar los recursos y demostrar los resultados, como corresponde a su obligación de rendir cuentas a las principales partes interesadas.

Dentro de la comunidad del desarrollo se presta gran atención a los resultados: ello explica el creciente interés en el S y E. No obstante, muchas veces hay cierta confusión sobre lo que representa el S y E. La finalidad de esta exposición general es lograr una mayor confianza e interés en el S y E, y aclarar lo que implica.

Se reconoce la contribución creciente del fortalecimiento de sistemas nacionales o sectoriales de evaluación, el cual se conoce como el *fortalecimiento de la capacidad de evaluación*, como una ayuda importante para la buena administración y un medio para alcanzar niveles elevados de desempeño en el sector público. El fortalecimiento

de la capacidad de evaluación asegura que se disponga de datos sobre evaluación para ayudar a los países en cuatro áreas clave.

En primer lugar, los resultados de la evaluación pueden ser importantes para la asignación de los recursos estatales, la planificación, la adopción de decisiones y el establecimiento de prioridades, particularmente en el proceso presupuestario.

En segundo lugar, la función de evaluación ayuda a los gerentes del sector público al revelarles el desempeño de actividades en marcha en los niveles sectorial, de programas y de proyectos; es por eso un instrumento de gestión que conduce al aprendizaje y a la mejora futura (es decir, la gestión basada en los resultados).

En tercer lugar, las conclusiones de la evaluación serán útiles para los que tienen la obligación de rendir cuentas, y permitirán así hacer a los administradores responsables del desempeño exitoso de sus actividades y hacer que los gobiernos sean responsables del éxito de su funcionamiento. El concepto de rendición de cuentas a la sociedad abarca el reconocimiento de que una buena administración económica y gobernabilidad y un sector público saludable son cruciales para la competitividad de la economía nacional, ya que los mercados internacionales premian a los países que son capaces de administrar y monitorear los gastos del sector público, y la evaluación ofrece una herramienta para hacerlo<sup>25</sup>.

Un cuarto uso de los resultados de la evaluación es demostrar la medida del éxito de actividades que promueven el desarrollo. Se ha confirmado que el éxito demostrable es cada vez más importante para que los países puedan atraer recursos externos, sobre todo en vista de las presiones sobre los organismos internacionales de asistencia para el desarrollo a fin de que canalicen su asistencia hacia los países en que los esfuerzos de desarrollo anteriores han tenido éxito. Además, la insistencia creciente de estos organismos en que al tener un enfoque al desarrollo que sea sostenido por el gobierno entero del país aumenta el beneficio de tener medidas de desempeño disponibles a nivel nacional.

---

<sup>25</sup> Traduciendo una citación del señor Robert Picciotto (Director del Dept. de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial):

*La calidad de los gastos del sector público es tan importante como el equilibrio fiscal. Los proyectos de gran escala y bajo rendimiento (que suelen proliferar cuando la evaluación es débil) tienden a agravar las crisis financieras.*

### 6.3. ELEMENTOS DE UN SISTEMA DE CONTROL DE LA GESTIÓN

#### a) El Control de Gestión Clásico

El proceso de control clásico consta de una serie de elementos que son:

- 6.3 Establecimiento de los criterios de medición, tanto de la actuación real como de lo deseado: Esto pasa por la fijación de cuáles son los objetivos y cuantificarlos; por determinar las áreas críticas de la actividad de la organización relacionadas con las acciones necesarias para la consecución de los objetivos y por el establecimiento de criterios cuantitativos de evaluación de las acciones en tales áreas y sus repercusiones en los objetivos marcados
- 6.4 Fijación de los procedimientos de comparación de los resultados alcanzados con respecto a los deseados
- 6.5 Análisis de las causas de las desviaciones y posterior propuesta de acciones correctoras.

La principal limitante de este enfoque sobre el control radica en que las acciones correctivas se tomarán una vez ocurrida la desviación (a posteriori), por el hecho de no encontrarse previamente informados y preparados para evitar la posible desviación. En este sentido, los enfoques sobre el control han evolucionado y tomado en cuenta las metas y objetivos que se trace la entidad. De esta manera, surge un tipo de control de gestión diseñado para pulsar el comportamiento en función del cumplimiento de esos objetivos y a la vez aportará información para la toma de decisiones estratégicas, el cual describimos a continuación.

#### b) El Control Estratégico

El control estratégico<sup>26</sup> es un sistema que se basa en el Planeamiento Estratégico cuyo objetivo es influir en los resultados del Plan Estratégico. Para ello establece puntos de referencia para medir la congruencia y avance hacia las metas, objetivos, la utilización eficiente, eficaz y efectiva de los recursos, recolectando además la información real de la entidad para la subsecuente toma de decisiones que establecerán los ajustes del Plan Táctico (corto plazo) y del Plan Estratégico (largo plazo). Un sistema de control con un enfoque estratégico, debe ser capaz de medir el

---

<sup>26</sup> <http://www.mitecnologico.com/Main/ControlEstrategico>

grado de cumplimiento de esas metas y objetivos. Se hace necesario, entonces, identificar un grupo de indicadores, cuantitativos y cualitativos que expresen el nivel y la calidad del cumplimiento de cada objetivo.

El Sistema de Control Estratégico contesta las tres preguntas claves de la alta gerencia en la vida de cualquier organización tanto en el sector público como en el privado.

1. ¿Qué tenemos?
2. ¿Qué vamos a hacer?
3. ¿Cómo y con quiénes lo haremos?

Los conceptos de control han evolucionado en función de describir sistemas diseñados para monitorear actividades específicas. De esta forma existen varios tipos de control, y aún son más las formas de clasificarlos: por el momento en que se obtiene la información, por el tipo de información o el destino de la misma entre otras. Algunos como el control interno constituyen cada vez más un instrumento de reglamentación particularizado para cada organización; pero todos con un factor común: detectar desviaciones y tomar medidas para corregir el rumbo.

#### **6.4. LOS SISTEMAS DE CONTROL DE GESTIÓN. SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO**

La gestión está caracterizada por una visión amplia de las posibilidades reales de una organización para resolver determinada situación o arribar a un fin determinado.

La Real Academia de la Lengua Española define gestionar como: "hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera." Diversos autores (Mintzberg, 1984, Stoner, 1995) asumen el término gestión como la "disposición y organización de los recursos de un individuo o grupo para obtener los resultados esperados". Pudiera generalizarse como una forma de alinear los esfuerzos y recursos para alcanzar un fin determinado. En la propia evolución de las empresas y su desempeño como sistemas abiertos a un entorno cada vez más turbio y violento, el control ha reforzado una serie de etapas que lo caracterizan como un proceso en el cual las organizaciones deben definir la información y hacerla fluir e interpretarla

acorde con sus necesidades para tomar decisiones que le permitan enfrentar y mantenerse ante una feroz competencia o en busca de la excelencia.

Al principio (1978), se consideraba el control de gestión, como una serie de técnicas tales como el control interno, el control de costos, auditorías internas y externas, análisis de ratios y puntos de equilibrio, pero el control presupuestario constituía, y aún para algunos constituye, el elemento fundamental de la gestión. La ambigüedad de este concepto se debe a que ha sido sometido a muchas modificaciones propias de su evolución, con el objetivo de aportarle elementos que lo aparten “de su aspecto esencialmente contable y a corto plazo.” Anthony lo considera, acertadamente, “como un proceso mediante el cual los directivos aseguran la obtención de recursos y su utilización eficaz y eficiente en el cumplimiento de los objetivos de la organización<sup>27</sup>.” Para Joan Ma. Amat el control de gestión es: “el conjunto de mecanismos que puede utilizar la dirección que permiten aumentar la probabilidad de que el comportamiento de las personas que forman parte de la organización sea coherente con los objetivos, en estos casos, la contabilidad de gestión no es más que otro mecanismo de control disponible.

El sistema de control de gestión está destinado a ayudar a los distintos niveles de decisión a coordinar las acciones, a fin de alcanzar los objetivos de mantenimiento, desempeño y evolución, fijados a distintos plazos, especificando que si los datos contables siguen siendo importantes, están lejos de tener el carácter casi exclusivo que se le concede en muchos sistemas de control de gestión. Al definir objetivos individuales, el proceso estará enfocándose hacia el control de la actividad individual de cada departamento y cómo está influyendo en los objetivos globales de la organización. Esto le da al departamento la libertad de programarse su propio sistema de control, adaptado, por supuesto, al sistema central.

El proceso de control de gestión, partiendo de la definición clásica del control, y retomando criterios de otros puede plantearse en cinco puntos:

1. Conjunto de indicadores de control que permitan orientar y evaluar posteriormente el aporte de cada departamento a las variables claves de la organización.
2. Modelo predictivo que permita estimar (a priori) el resultado de la actividad que se espera que realice cada responsable y/o unidad.
3. Objetivos ligados a indicadores y a la estrategia de la organización.

---

<sup>27</sup> 2004-2005 Microsoft Corporation. Stoner, James. Administración 5ta edición. 1995. – 781. p. 8  
Menguzzato y Renau. Dirección estratégica de la empresa. Valencia, Ed. Euroed, 1986, p. 374.

4. Información sobre el comportamiento y resultado de la actuación de los diferentes departamentos.
5. Evaluación del comportamiento y del resultado de cada persona y/o departamento que permita la toma de decisiones correctivas.

El proceso de control para la gestión está basado, por tanto, en mecanismos de control relacionados tanto con aspectos cuantificables, derivados de un presupuesto o de un plan, basados en objetivos planteados y en sistemas de controles específicos (control interno, de calidad, etc.), como con aspectos ligados al comportamiento individual e interpersonal. La cultura organizativa y la integración y motivación del personal, por ejemplo, son de gran importancia para alcanzar los objetivos organizacionales en busca de la eficacia en el proceso.

Tanto los sistemas de dirección y de control como el comportamiento individual y organizativo son, en gran parte, una expresión de la cultura organizativa y el resultado de la interacción dentro de la organización de diferentes personas y grupos que presentan diferentes creencias, valores y expectativas. El comportamiento individual está relacionado con: las características de su diseño del sistema de control (tipos de indicadores de control que se utilizan, tipos de incentivos con los que se premia o sanciona el resultado, características del sistema de información) la forma en que se implanta (consideración de las expectativas personales en el nuevo diseño, compromiso de dirección en el nuevo sistema, actuación de los responsables de la implantación ante las personas afectadas) o el estilo con el que se utiliza el sistema (flexibilidad para realizar la planificación o la evaluación, rigidez para ceñir el comportamiento individual al sistema, presión para el cumplimiento, participación en el proceso de planificación y evaluación, estímulos a la autonomía).

En su evolución, los sistemas de control de gestión han incorporado con mayor frecuencia y dinamismo, aspectos que se apartan del carácter financiero, para tomar en consideración otros elementos de la organización que contribuyen y en algunos casos determinan el rumbo y/o éxito de la gestión. Prestando cada vez más atención a elementos como conocimiento, tecnología, creatividad, motivación, imagen, fidelidad de los clientes, patentes, es decir, a los intangibles; la organización enfoca su gestión cada vez más para asumir y desempeñarse dentro de la era de la información, los medios de comunicación y el conocimiento. R. Kaplan y D. Norton plantean que las organizaciones funcionaban bien cuando las estrategias competitivas se basaban en

adquirir y gestionar activos tangibles<sup>28</sup>. La habilidad de una empresa para movilizar sus activos intangibles, se ha convertido en algo mucho más decisivo que invertir y gestionar sus activos tangibles y físicos.

## **6.5. EL CONTROL DE GESTIÓN Y LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS**

Toda institución puede ser interpretada como un gran sistema que interactúa con el medio (entorno), a través de dos subsistemas:

- Un subsistema que capta insumos, los procesa y entrega productos (bienes o servicios), con los cuales se espera atender las demandas de los clientes.
- Un subsistema más amplio, que comprende al anterior, que se propone generar impactos en la comunidad de usuarios y en el medio exterior, como consecuencia del aprovechamiento de los productos que entrega.

El primer subsistema se focaliza en los procesos y tiene como objetivo fundamental entregar eficientemente los productos destinados a los clientes. Su ámbito de control es sobre los insumos, los procesos y los productos. Digamos que su preocupación principal es la eficiencia, entendida como la maximización de los productos sobre los insumos. Para el ejercicio del control se basa en metas de producción y maneja indicadores como unidades de producto, unidades de producto por unidad de tiempo, unidades de producto por unidad de insumo, disponibilidad y rendimiento de los insumos, calidad y racionalidad de los procesos, etc.

Los dos subsistemas deben ser atendidos por la gerencia institucional, siendo el primero (interno) de carácter más ejecutivo-operacional, y el segundo más estratégico. La alta gerencia, sin desconectarse del primero, debe centrarse en el segundo (“mirar afuera”) y la gerencia intermedia debe enfilar sus baterías hacia el subsistema interno, es decir, en los procesos que sustentan las respuestas al entorno. En suma: hay dos sistemas de control gerencial, con dos énfasis distintos, pero necesariamente interconectados, donde necesariamente la eficiencia debe estar subordinada a la eficacia, pues poco se gana si la empresa recoge las basuras con buena calidad y a bajo costo, pero a las pocas horas de nuevo la ciudad está sucia.

---

<sup>28</sup> “En la economía del conocimiento de hoy, el valor sostenible se crea a partir del desarrollo de activos intangibles.”

En la literatura gerencial y aún en los textos recientes sobre sistemas de evaluación de la gestión pública orientada a resultados, no es clara la diferencia entre los términos “gestión” y “resultados”. Es común encontrar el uso indistinto de conceptos como control de gestión, evaluación de gestión, evaluación del desempeño, evaluación de resultados. Por nuestro lado, pensamos que gerencialmente debe establecerse una distinción entre la acción y sus efectos, dado que los niveles de responsabilidad, la dinámica de los procesos, la trascendencia del impacto y la naturaleza del control son diferentes, según nos focalicemos en “lo que se hace” o en “los efectos esperados de lo que se hace”.

Estos dos ámbitos gerenciales tienen que estar entrelazados porque:

- Por un lado, si la gerencia se circunscribe apenas a los resultados, le faltará capacidad para intervenir sobre las acciones que los producen, se quedará sin capacidad ejecutiva para generar productos, y los resultados deseados se quedarán sin piso.
- Por otro lado, si se encierra en los indicadores de actividades y de productos, sin ver hacia fuera, nunca entenderá la trascendencia de la gestión y no podrá actuar sobre el rumbo, porque no lo conoce, ni sabrá si su entidad está actuando como agente de cambio.

No obstante la conexión entre la gestión y los resultados, a cada ámbito le damos aquí su propia entidad como sistema de control gerencial, dado que el primero es más operacional y el segundo más estratégico, lo que hace que en la práctica estén asociados a diferentes niveles de responsabilidad y sus indicadores de control tengan, en consecuencia, diferentes frecuencias y distintos niveles de agregación.

“El Control de Gestión es el instrumento idóneo para racionalizar la operación de una determinada organización y orientar su gestión hacia la producción de rendimientos. Teniendo en cuenta su finalidad esencial, podríamos definir el Control de Gestión como un instrumento gerencial, integral y estratégico que apoyado en indicadores, índices y cuadros productivos en forma sistemática, periódica y objetiva permite que la organización sea efectiva para captar recursos, eficiente para

transformarlos y eficaz para canalizarlos”. Esta definición nos sirve de marco conceptual para el sentido que aquí queremos dar al control de gestión.

En el edificio institucional, la base tendrá un carácter más operacional, con mayor preocupación por la “actividad–meta” y menos por el impacto, apoyada en indicadores de control más detallados y de mayor frecuencia. La naturaleza de la cúpula será esencialmente estratégica, con preocupación por los resultados socio–globales, basada en indicadores de gran agregación y de frecuencia inferior.

## **6.6. RESPONSABILIZACIÓN POR EL CONTROL DE RESULTADOS**

La responsabilización por los resultados en la administración pública se sustenta en la evaluación expost de las políticas y programas, como medio para medir su desempeño y ejercer la rendición de cuentas de los jefes y funcionarios públicos responsables, tanto de su ejecución como de los resultados obtenidos. Supone el contraste de las metas establecidas (compromisos adquiridos) con los resultados finalmente obtenidos (logros), de manera tal que el grado de consistencia entre “metas” y “resultados” genera la información requerida para aproximar el nivel de desempeño del gobierno y de los gobernantes<sup>29</sup>.

Para promover la responsabilización por los resultados se requiere de voluntad y decisión al más alto nivel político, dado que la coordinación y conducción del proceso le corresponde al Poder Ejecutivo. Otros agentes de control, como pueden ser el congreso y la sociedad civil, se incorporan desde su propia perspectiva, y su función principal es garantizar la transparencia y legitimidad de la rendición de cuentas hecha por el gobierno, así como presionar por mejoras permanentes en el nivel de desempeño público<sup>30</sup>.

Como política de Estado, la responsabilización por los resultados supone la consolidación gradual de un modelo de gestión pública flexible y creativa, que otorga a los responsables de los programas mayor libertad para tomar decisiones y administrar los recursos, así como mayor responsabilidad personal por los resultados obtenidos.

---

<sup>29</sup> Mora Quirós, Mario. *Responsabilización por el Control de Resultados*. p. 2

<sup>30</sup> *Ibid.* p.2

La evaluación se incorpora como un instrumento de gerencia pública a lo largo de todo el proceso de gestión, pero el fin último de la responsabilización es mejorar del desempeño público y no la evaluación expost como un fin en sí mismo. Para avanzar en esta dirección, se requiere crear un ambiente propicio que garantice la integración dinámica de tres procesos que determinan el surgimiento de una cultura pública orientada por los resultados: **la programación**, para asegurar que la asignación de los recursos sea consistente con las prioridades nacionales y las demandas sociales; la ejecución, mediante la fijación de metas; **el seguimiento** de los programas y el establecimiento de controles selectivos para orientar la toma de decisiones; y **la evaluación**, como condición necesaria para medir el desempeño público en función de los resultados y poner en práctica la rendición de cuentas<sup>31</sup>

## **7. LOS INDICADORES COMO MEDIDA DE DESEMPEÑO EN LAS ORGANIZACIONES**

El uso de los indicadores de desempeño está relacionado directamente con la evaluación de los resultados en varios ámbitos de acción de las intervenciones públicas. En la administración pública el desempeño es un concepto relativamente nuevo. Según la Real Academia Española el desempeño se refiere a “actuar, trabajar, dedicarse a una actividad”, lo cual nos da una idea básica, pero que requiere una elaboración conceptual más amplia para el ámbito de la gestión pública. Tal desarrollo a menudo se ha asimilado al concepto anglosajón de “government performance”, el cual se refiere a “la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia” de los servicios y programas públicos.

### **7.1. INDICADORES DE DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO**

El concepto de desempeño en el ámbito gubernamental normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico. En este contexto la eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad al mínimo costo posible, en tanto que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo. Además de estas dos

---

<sup>31</sup> Ibid. p.4

dimensiones del desempeño público, recientemente se han incorporado los criterios de desempeño presupuestario, focalización y calidad en la prestación de los servicios públicos, los que se describen en detalle en la sección siguiente.

Para evaluar el desempeño en los términos descritos anteriormente, se han desarrollado una gran cantidad de herramientas metodológicas, pero su uso puede conducir a confusiones dado que distintos autores y expertos utilizan diferente terminología para referirse a métodos similares.

El campo académico de la evaluación ha incluido dentro de la “evaluación del desempeño” a distintos instrumentos tales como:

- Información de monitoreo y seguimiento;
- Evaluación de proyectos y programas (tipo ex-ante, de seguimiento físico-financiero o ex-post);
- Auditoría de desempeño y
- Auditoría financiera.

La amplitud de estas metodologías se puede observar, por ejemplo, en una base de datos de prácticas y procedimientos presupuestarios que se encuentra desarrollando desde el año 2003 la OCDE en conjunto con el Banco Mundial para más de 60 países, incluyendo países de América Latina, tales como, Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay. La OCDE hace una distinción entre “revisión” (review) y evaluación. La “revisión” consiste en una evaluación del desempeño de una intervención, en tanto que la “evaluación” se utiliza para una valoración en mayor profundidad y más comprehensiva que la “revisión”.

Una definición general de indicador de desempeño, sin entrar aún a especificar los ámbitos o niveles de su uso, afirma que “los indicadores de desempeño son medidas que describen cuan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución.” Un indicador establece lo que será medido a lo largo de varias escalas o dimensiones, sin especificar un nivel determinado de desarrollo. Otra aproximación interesante al concepto de indicador es la que permite desagregar las funciones que cumple el indicador afirma que “es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de

una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos<sup>32</sup>.

Desde la perspectiva de las funciones que puede tener el indicador se pueden señalar dos: una primera función descriptiva que consiste en aportar información sobre el estado real de una actuación pública o programa, por ejemplo el número de estudiantes que reciben beca, y por otro lado una función valorativa que consiste en añadir a la información anterior un “juicio de valor” basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado, en este caso “número de becas entregadas con relación a los estudiantes carenciados”. Esta última expresión nos está dando información sobre el logro de la actuación del objetivo de “Aumentar el número de becas para estudiantes carenciados” (suponiendo que este es un objetivo intermedio).

En la misma idea anterior, un complemento interesante es el que aporta Weiss<sup>33</sup> (1998) al diferenciar el concepto de “medición de variable” respecto del concepto “indicador”. Un indicador es una medición ordinal que tiene siempre una dirección o rumbo esperado. Por ejemplo, “número de desempleados” sería una medición sobre la cual no podemos pronunciarnos sobre si ésta es buena o mala por sí sola, sin embargo un indicador de esta medición es la “tasa de desempleo” al cual normalmente se espera que tenga una evolución hacia la baja. Asimismo ocurre con la medición de crecimiento económico, respecto de la “tasa de crecimiento”, a la que siempre esperamos que tenga una evolución positiva.

Con la finalidad de incorporar definiciones conceptuales que surgen de la praxis latinoamericana, a continuación se presenta la definición utilizada por el sistema de indicadores del Perú:

“Los indicadores de desempeño son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido. (...) La evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención. Busca responder

---

<sup>32</sup> Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. AECA, 2002.

<sup>33</sup> Weiss explicita el desempeño esperado de la manera siguiente: “En evaluación usualmente sabemos de forma adelantada hacia donde queremos que nuestro indicador se dirija. En efecto si nosotros no sabemos, ni nos interesa de que manera esperamos que el indicador se mueva, entonces es un indicador pobre”, (Weiss, 1998).

interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención, si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que éstos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión<sup>34</sup>. Las reflexiones anteriores respecto del concepto de indicador llevan a tener en cuenta varios elementos:

- La calidad y utilidad del indicador estarán determinadas por la claridad y relevancia de la meta que tiene asociada.
- El requisito fundamental para el diseño del indicador es el establecimiento previo de los objetivos y metas “lo que será medido”.
- El resultado de la medición del indicador entrega un “valor” de comparación el cual está referido a alguna meta asociada. Por ejemplo, si la relación que se obtiene entre el gasto de la administración del programa y el gasto total es de un 15% y la comparamos con la meta fijada previamente de 10%, estaremos en presencia de un mal resultado, en cambio si la meta fijada era de 20%, se habrá superado incluso la propia meta.
- El indicador deberá estar focalizado y orientado a “medir aquellos aspectos claves”, lo cual implica la necesidad de tener claridad cuáles son los “objetivos o propósitos” de la institución, y no todos, sino aquellos más relevantes que se relacionan con los productos estratégicos, dirigidos a los usuarios externos.

## **7.2. TIPOLOGÍAS DE INDICADORES**

La clasificación de los indicadores de desempeño es muy variada y tal como veremos en algunos ejemplos de los recuadros señalados más adelante, existen autores que establecen tipologías de indicadores que abarcan seis o más categorías, incorporando a las dimensiones de evaluación de la eficiencia, eficacia, economía, calidad, y también los atributos de dichas medidas tales como “equidad”, “entorno”, “tecnología”, etc. No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta el objetivo de los indicadores de desempeño en el ámbito público, abordaremos la siguiente taxonomía:

---

<sup>34</sup> Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2000.

- Indicadores que entreguen información de los resultados desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos: Insumos (Inputs), Procesos o actividades, Productos (outputs) y Resultados finales (outcomes).
- Indicadores desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía. En algunos casos, por ejemplo en Chile, y en otros aplicados a las agencias federales de USA, la última categoría de indicadores de resultado se desagrega en resultado intermedio y resultado final.

Los indicadores de desempeño permiten:

1. Realizar la evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño global de la institución, por medio de la evaluación de sus principales programas y/o departamentos.
2. Inducen un proceso de transformaciones estructurales y funcionales que permita eliminar inconsistencias entre el quehacer de la organización y sus objetivos prioritarios.
3. Apoyan el proceso de desarrollo organizacional y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
4. Mejoran la coordinación de los Servicios Públicos con la Dirección de Presupuestos, extendiendo el proceso presupuestario hacia la discusión fundamentada de los resultados y el establecimiento de compromisos en torno a éstos.
5. Mejoran cualitativa y cuantitativamente la información sobre desempeño de los Servicios que recibe el Parlamento.
6. Apoyan la construcción de sistemas de reconocimiento al buen desempeño, tanto institucionales como individuales.
7. Generan un mayor grado de confiabilidad de la gestión institucional, permitiendo eliminar trámites innecesarios en este contexto.

La primera clasificación permite referirse a los instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos: cuántos insumos se utilizaron, cuántos productos y servicios se entregaron y cuáles son los efectos finales

logrados. Mientras que la segunda clasificación se asocia al juicio que se realiza una vez finalizada la intervención, y las preguntas que se intenta responder son: en qué medida se cumplieron los objetivos, cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios, cuán oportunamente llegó el servicio. Lo que se busca evaluar con las dimensiones de eficiencia, eficacia, economía y calidad es cuán aceptable ha sido y es el desempeño del organismo público, cuya respuesta sirve para mejorar cursos de acción y mejorar la gestión, informar a los diferentes grupos de interés y tener una base sobre la cual asignar el presupuesto.

### **7.3. DISEÑO DE UN SISTEMA DE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO**

En el proceso de construcción de los indicadores de desempeño no existe un procedimiento tipo o una metodología estándar. Sin embargo se recomienda tener en cuenta una serie de pasos y requisitos previos que aseguren la coherencia del conjunto de indicadores que se construyan.

Junto con lo anterior, el desarrollo de indicadores de gestión en una institución se justifica en la medida que éstos se insertan a lo largo de toda la organización y permiten informar sobre lo estratégico y los aspectos claves de la gestión. Sin embargo, debe considerarse que también son el soporte para evaluar lo que está pasando con los procesos y los aspectos operativos que contribuyen a los resultados finales. Es así como el proceso de construcción de indicadores de desempeño lleva de manera inherente la implementación de un sistema de control de gestión y de información para la gestión, que permita hacer el seguimiento de las metas y su cumplimiento en el conjunto de la organización.

Un requisito previo para la construcción de los indicadores y el sistema de control de gestión, es trabajar sobre las definiciones estratégicas de la institución. Lo anterior implica abordar un proceso de Indicadores de desempeño en el sector público revisión y/o validación de misión (principalmente cuando es la primera vez que se desarrolla el sistema de indicadores), identificación de productos, objetivos y metas, cuyo cumplimiento será medido y evaluado a partir del instrumental desarrollado con los indicadores. Abordar estos requisitos no implica necesariamente redefinir la misión y las definiciones estratégicas de la institución, si no plantearse los ajustes pertinentes

para cumplir lo más adecuadamente con la provisión de bienes y servicios a los usuarios.

#### **7.4. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS**

La ubicación institucional de la evaluación del desempeño dentro del sector público depende de las características de cada país. En las experiencias relevantes de la región, su funcionamiento inicial ha estado radicado en los ministerios de planificación o en comités interministeriales. Con posterioridad al impulso inicial, paulatinamente, los ministerios de hacienda y/o direcciones de presupuesto han asumido esta responsabilidad. Como se señaló, en los países de la región se han desarrollado sistemas de evaluación asociados al “Plan” y otros vinculados al “Presupuesto”. Cabe precisar que estas tipologías no son “puras”, pues coexisten sistemas de evaluación de la inversión asociadas al aparato administrativo de planificación, conjuntamente con evaluaciones del gasto corriente radicadas en las instituciones de formulación y evaluación presupuestaria.

Cualquiera sea el enfoque que se adopte, resultará adecuado si existe la firme decisión política de hacerlo funcionar. Con todo, al tratarse de un instrumento fundamental de la gestión pública, es recomendable que la responsabilidad de esta función se sitúe en los organismos encargados de la planificación estratégica del Estado, cuyo vínculo con la Presidencia suele ser directo. Por añadidura, no parece apropiado entregar exclusivamente a los responsables del presupuesto la función de evaluación de resultados, pues éstos pueden transformarse en “jueces y parte” del proceso, con el consiguiente riesgo de confundir los objetivos de largo plazo de eficiencia y eficacia de las políticas públicas con las metas de corto plazo de ajuste fiscal.

Un aspecto de la institucionalización que mantiene su carácter polémico se refiere al rol de las contralorías de los países latinoamericanos en la evaluación de resultados. Los países anglosajones, y especialmente los que disponen de un sistema parlamentario, han tendido a otorgar a las contralorías, aparte de las tradicionales funciones de control legal y financiero, roles relativos a medición de eficiencia,

efectividad, impacto y obtención de metas. En América Latina, cuando se examinan experiencias tales como las de la General Accounting Office de Estados Unidos y de la National Audit Office de Gran Bretaña, se visualiza con escepticismo este tipo de arreglos institucionales, ya sea por las características propias del presidencialismo latinoamericano, por razones de conflicto político en sistemas multipartidarios y/o por el insuficiente desarrollo institucional y dotaciones de recursos humanos de la contralorías para llevar a cabo programas de evaluación de la gestión.

### **7.5. LAS DIMENSIONES DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO**

Para asegurar su apropiación por parte de las instituciones, un indicador de evaluación del desempeño debe ser sencillo y expresar la realidad que mide. Un mismo indicador puede expresar significados y criterios diversos, dependiendo de lo que se quiera medir y de los elementos que se desee incluir en su análisis. Como se ha destacado, los problemas sociales que enfrenta la gestión pública moderna son de carácter multidimensional. De igual manera, la evaluación del desempeño también se puede abordar desde distintas perspectivas. La visión tradicional sobre la cual se han construido los indicadores es sobre la dimensión de la eficacia y eficiencia. Como se verá más adelante esta visión se ha ampliado en los últimos años incorporándose nuevas dimensiones del desempeño.

Los indicadores de eficacia miden si la intervención alcanzó los cambios que se requieren y generó un grado de cumplimiento de los objetivos predeterminados. Las organizaciones públicas que son capaces de identificar los productos o servicios que son estratégicos para el cumplimiento de su misión, pueden acotar adecuadamente las prestaciones que se deben medir y la población objetivo que recibirá esos bienes o servicios. Los indicadores de eficacia a su vez se pueden subclasificar en distintos elementos de la eficacia:

**a) Indicadores de Cobertura:** son aquellos que reflejan la relación entre la demanda total por los bienes o servicios que ofrece la institución y la cantidad efectivamente entregada. En otras palabras, el porcentaje de cobertura o porcentaje de la población objetivo atendida es una comparación entre la situación actual y el potencial máximo que se podría entregar. Dado que los sistemas de información

geográficos proveen cada vez una mayor cantidad de datos desglosados territorialmente en ocasiones puede ser recomendable que los niveles de cobertura se segmenten según áreas geográficas.

- b) Indicadores de Focalización:** como se indicó anteriormente la eficacia incorpora una definición precisa de beneficiarios. Por lo tanto, los indicadores de focalización miden el nivel de precisión con que los productos y servicios están llegando a la población objetivo que se definió inicialmente. Existen distintas formas de medir la focalización, todos ellos se centran en medir las filtraciones identificando la fuga de beneficios del programa a los usuarios no elegibles (error de inclusión), o bien en la cantidad de usuarios elegibles que no acceden a los beneficios del programa (error de exclusión).
- c) Indicadores de Capacidad para Cubrir la Demanda Actual:** las instituciones que otorgan autorizaciones a los privados o procesan expedientes de diverso tipo en ocasiones no son capaces de responder a la demanda total de los usuarios en condiciones de tiempo y calidad adecuadas.
- En estos casos, ya sea para generar mejorías en la gestión o para evaluar procesos de optimización de tramitación de expedientes, los indicadores de capacidad permiten medir los niveles de demanda que se pueden asumir.
- d) Indicadores de Resultados:** como la eficacia se relaciona con el logro de los objetivos, resulta medular que los indicadores de evaluación del desempeño deban centrar su atención en el efecto final o intermedio de la intervención que se está evaluando. Los resultados se relacionan con los impactos o consecuencias que tienen para la comunidad los productos o actividades de las instituciones públicas. Los indicadores de eficacia descritos anteriormente miden si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo, pero no se analiza el tema de la cuantía de los recursos otorgados<sup>35</sup>. Si se está desarrollando un indicador de focalización evidentemente que los resultados serán más precisos si se dispone de mayores recursos para seleccionar a los beneficiarios, por lo que

---

<sup>35</sup> Una encuesta aplicada a 262 participantes de los cursos de gerencia social del INDES-BID reveló que el 84% estimaba que el concepto de eficacia equivale al “cumplimiento de metas y objetivos o a la satisfacción de la necesidad que motivó el diseño y desarrollo de la iniciativa, sin importar los costos y el uso de recursos”

no puede evaluarse sin considerar los costos. El mismo análisis se puede realizar respecto de los indicadores de cobertura. Se podría eventualmente proponer una dimensión de indicadores que evalúe el logro en relación con lo programado, pero este tipo de indicadores son de poca utilidad gerencial por las conductas adaptativas que se pueden generar al fijar las metas. Adicionalmente, cabe preguntarse si una clasificación más amplia de dimensiones de los indicadores contribuirá mayor claridad a los funcionarios que construyen éstos o bien se generará una complejidad innecesaria.

La otra dimensión de importancia es la de eficiencia. Estos indicadores se relacionan con la maximización del impacto del gasto público. Esta maximización se puede medir desde dos ángulos distintos:

- a) Si se está produciendo la mayor cantidad de productos o prestaciones posibles ante el nivel de recursos de que se dispone, o
- b) Cómo alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible.

El indicador de eficiencia más utilizado es el costo unitario de producción, el que relaciona la productividad física con los costos directos e indirectos utilizados en la entrega del producto o servicio. La productividad física es relativamente simple de medir, pues se relaciona con el nivel de actividad, expresado en número de fiscalizaciones, solicitudes resueltas, personas capacitadas, usuarios atendidos, etc. Sin embargo, la medición de los costos presenta una mayor complejidad pues los sistemas contables registran en forma agregada la utilización de recursos para todos los bienes y servicios que entrega la institución.

Uno de los problemas más recurrentes en la generación de este tipo de indicadores es la ausencia en la contabilidad de centros de costos que permitan identificar claramente los costos que están asociados a un producto determinado de los restantes productos o servicios que provee la institución. Relacionado con lo anterior, en cada institución se desembolsan costos indirectos que están asociados, por ejemplo a los gastos de la dirección superior de la organización, gastos de mantenimiento de inmuebles, servicios de apoyo y gastos en energía. El prorrato o

distribución de estos costos indirectos sobre los costos de los principales productos de una institución es una tarea bastante compleja en empresas manufactureras, en empresas de servicios es más complejo y en servicios públicos puede llegar a ser absolutamente enmarañado. Algunas organizaciones públicas han introducido las nuevas técnicas de distribución de costos tales como el costeo basado en actividades (ABC o activity-based costing), pero en la mayoría de las instituciones públicas la identificación más rigurosa de los costos sigue siendo un desafío pendiente.

Atendidas las limitaciones señaladas anteriormente en el uso de indicadores de costo medio o costo unitario, crecientemente se ha recurrido al uso de otro tipo de indicador de eficiencia que mide la productividad media de los factores que intervienen en la provisión del bien o servicio. Cabe señalar que la contabilidad más tradicional en el sector público es de base caja, por lo que no se incorporan otros gastos indirectos tales como la depreciación de edificios y equipos que caracteriza a la contabilidad sobre base devengado.

El costeo ABC asigna costos a las actividades basándose en cómo éstas usan los recursos. El proceso de asignación de costos a actividades y objetos de costos se apoya en criterios llamados « drivers» (generador o inductor de costos), que explican la relación de causa y efecto entre estos elementos. Elegir un driver correcto requiere comprender las relaciones entre recursos, actividades y objetos de costos. Este tipo de indicadores es particularmente útil para servicios que se dedican a fiscalizar, en los cuales la cantidad de fiscalizaciones por inspector da cuenta del desempeño de sus recursos humanos. El cuidado que se debe tener al momento de construir este tipo de indicadores es que los productos sean efectivamente homogéneos, pues establecer una media que comprende fiscalizaciones que tardan algunos minutos no se puede mezclar con fiscalizaciones que demoran días o meses en su ejecución completa.

No obstante que la mayor profusión se da entre los indicadores de eficacia y eficiencia, la necesidad de indicadores que entreguen “sintonía fina” para el mejoramiento de la gestión ha empujado a los gobiernos a medir otras dimensiones que den cuenta de la multiplicidad de objetivos de la gestión orientada a los resultados. Las principales dimensiones de evaluación del desempeño que se han introducido son las siguientes:

- i) **Calidad en la prestación de los servicios:** estos indicadores están relacionados con las características de cómo está siendo provisto el producto o servicio, para lo cual busca cuantificar la capacidad de los organismos públicos para responder en forma rápida, directa y adecuada a las necesidades de los usuarios. Estos indicadores pueden ser evaluados a través del nivel de satisfacción manifestado por los beneficiarios de los servicios sobre determinados aspectos de la provisión de bienes y prestación de servicios, tales como la oportunidad (tiempo de espera o tiempo de respuesta), simplicidad de postulación o tramitación, accesibilidad, amabilidad de la atención de público, exactitud y continuidad en la provisión del servicio.
- ii) **Indicadores de Desempeño Presupuestario:** consiste en la capacidad de una institución para generar y utilizar adecuadamente los recursos financieros para el cumplimiento de su misión institucional. En esta categoría, las instituciones públicas que tienen atribuciones legales para generar ingresos propios establecen indicadores de autofinanciamiento; las organizaciones que otorgan préstamos miden su capacidad para recuperar los créditos otorgados y el manejo de cartera de pasivos; toda organización que administra fondos puede establecer una relación entre los gastos administrativos y los gastos totales, lo cual en términos agregados se puede utilizar como un proxy de las ganancias de eficiencia del sector público; relevante para este tipo de indicadores es la comparación entre los gastos ejecutados y los programados, tema sensible tanto para el gasto corriente como para el de proyectos de infraestructura que suelen terminar a valores muy superiores de la programación respectiva; por último, para medir la inversión en los recursos humanos, se pueden establecer indicadores que relacionen los gastos en capacitación con los gastos totales en personal.

## **7.6. LA INTEGRACIÓN DE LAS DISTINTAS DIMENSIONES DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO**

La distinción en dimensiones del desempeño sólo se realiza para fines analíticos y facilitar la aplicación del instrumento por parte de los usuarios. Dependiendo de las prioridades de la institución ciertos indicadores pueden perfectamente ser clasificados

en dos categorías. La gestión orientada a los resultados es de carácter multidimensional y como tal no hay una dimensión del desempeño que sea más relevante que otra. La evaluación de la gestión global de un servicio público surgirá a partir de la interacción de los componentes de eficiencia, eficacia, calidad y desempeño presupuestario.

Dependiendo de la naturaleza de las actividades que ejecuta la institución algunas dimensiones son más relevantes que otras. A modo de ejemplo, los indicadores de cobertura son particularmente relevantes para las instituciones que trabajan con temáticas de salud pública, donde los errores de exclusión pueden generar brotes epidémicos. En tanto, los indicadores de calidad de la atención tendrán un peso mayor en instituciones que atienden grandes flujos de público tales como servicios de impuestos y direcciones de registro civil e inmigración.

Independiente del énfasis principal que presente una institución, es preciso destacar que en una perspectiva global se pueden generar conflictos entre las distintas dimensiones que obligan a evaluar los costos y beneficios de una decisión de mejoramiento. Evidentemente se puede incrementar la cobertura de una determinada prestación, pero por problemas de escalamiento de las inversiones podría generar mayores costos unitarios (en el caso que un aumento de la cobertura obligue a construir un nuevo hospital o escuela). De igual modo, las mejoras en la calidad de entrega de un servicio a veces sólo pueden ser logradas en detrimento de la cobertura, a costa de un mayor costo o generando tiempos de respuesta más prolongados. La evaluación del desempeño de toda la institución debe ponderar la contribución a los objetivos estratégicos de cada uno de los productos y servicios. Los indicadores para cada producto y sus respectivas dimensiones deben desarrollarse en forma integral, considerando las posibles interdependencias entre ellos.

Una de las metodologías que se ha desarrollado para integrar en forma armónica las dimensiones cuantitativas y cualitativas que emanan de los indicadores de desempeño lo constituye el “Cuadro de Mando Integral” ( Balanced Scorecard-BSC). El BSC es una metodología desarrollada en el sector privado en 1992 por Robert Kaplan y David Norton que intenta integrar los aspectos de la gerencia estratégica y la evaluación del desempeño de la empresa. Esta herramienta se desarrolló bajo la

convicción de que la medición basada sólo en indicadores cuantitativos y financieros no capturaba de un modo adecuado aquello que crea valor en una organización, y que era necesario añadir otras perspectivas de análisis de carácter más cualitativo o de activos intangibles.

En el sector público se han desarrollado iniciativas de Cuadro de Mando Integral, pero en el mundo hispanoamericano la mayor parte se circunscriben a experiencias de gobiernos locales, o bien no contemplan la complejidad de los cuadros desarrollados para las empresas que consideran los intereses de distintos stakeholders como los accionistas y clientes.

## **7.7. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO**

Las características que deben presentar de los Indicadores de Desempeño son<sup>36</sup>:

- **Pertinencia:** deben ser representativos de los propósitos esenciales de la acción, actividad, proyecto, objetivo estratégico, entre otros.
- **Independencia:** los valores a alcanzar deben ser explicados básicamente por el desempeño interno de la institución.
- **Economía:** La recolección y/o cálculo de la información de los valores alcanzados debe ser realizado al menor costo posible.
- **Publicidad:** los indicadores deben ser difundidos tanto al interior de la institución como fuera de ella.
- **Participación:** su formulación debe ser conocida previamente por los que están involucrados en la ejecución de las acciones. En la medida de lo posible, debe ser el resultado de las deliberaciones al interior de la entidad.
- **Comparables:** deben estar asociados a acciones, actividades y proyectos comparables de año a año.
- **Medibles:** deben ser factibles de ser calculados para los periodos que se utilizan.

Dado que el indicador es sólo un instrumento que apoya la evaluación, su calidad y provecho para este fin estará condicionada por la claridad y pertinencia

---

<sup>36</sup> Chanamé Zapata, César. *Alcances y Limitaciones de los Indicadores y Desempeño y Lecciones aprendidas*. Informe de Consultoría. Dirección Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, septiembre de 2005. p. 21

del indicador. Las experiencias de países de la OCDE y de América Latina han identificado al menos diez criterios que preferentemente deben cumplir los indicadores de desempeño. En el diseño del sistema de indicadores para el Perú no se han tomado en cuenta los criterios de simplicidad, confiabilidad estadística y de no-redundancia. La mayor parte de los criterios son de sentido común, pero la generación en forma participativa depende del éxito de la implementación. En muchos países, durante la formulación presupuestaria, se detecta un divorcio al interior de las instituciones entre los funcionarios responsables de la unidad de presupuestos y las unidades operativas, o entre éstas y la unidad de planificación. Si esta situación se reproduce en el proceso de construcción de indicadores, estos no reflejarán cabalmente el desempeño de la institución, produciéndose un sesgo operativo, presupuestario o de planes<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Ibid. p.22

## CAPITULO III

### EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO Y LECCIONES APRENDIDAS DE SU APLICACIÓN

#### 1. EL IMPACTO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Los esfuerzos de implementación de sistemas de evaluación de la gestión pública son costosos y consumen tiempo y energía por parte de los directivos de los servicios públicos. Asimismo, la dinámica inercial de la asignación presupuestaria no siempre ofrece incentivos para seguir profundizando en la evaluación de la gestión. En numerosos países la orientación a los resultados ha servido para definir prioridades programáticas y modificar los procedimientos de trabajo, pero sólo ocasionalmente sus resultados se incorporan en el proceso de fijación presupuestaria.

En términos generales, la restricción fiscal que afecta a casi todos los países de la región, otorga señales negativas para aquellos gerentes que mejoran sus indicadores de eficiencia pues se establece como un hecho que estos serán capaces de funcionar con menores recursos. Si bien algunos gobiernos intentaron establecer “premios a la eficiencia” en los períodos de mayor holgura fiscal, los recortes presupuestarios a finales de la década de los noventa obligaron a eliminar o reducir drásticamente estos fondos. El mayor peligro de estas señales negativas es que al interior de las organizaciones públicas se tienda a asociar la gestión por resultados con un instrumento diseñado por los ministerios de hacienda para implementar procesos de ajuste fiscal, afectando de esta manera la aceptación e institucionalización de la evaluación del desempeño.

La forma y velocidad en que se genere una vinculación entre la evaluación del desempeño y el proceso presupuestario depende en gran medida del contexto político-institucional de cada país, por ejemplo el tipo de modelo de evaluación que se adopta. Un reciente estudio comparativo de las políticas nacionales encaminadas a crear sistemas de evaluación de resultados de la gestión pública en Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay ha propuesto una tipología de modelos de evaluación. La tipología se construye 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, estos modelos de evaluación se categorizan 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 meta evaluación y una desarticulación del ciclo presupuestario. En contraste, el modelo de evaluación tipo “Presupuesto” desarrolla instrumentos de evaluación que están orientado a mejorar los procesos de formulación y discusión presupuestaria. Este es el caso de Chile, en que las herramientas de evaluación se integran al ciclo presupuestario, una variante del modelo “Presupuesto” es aquellos países donde el sistema de evaluación del desempeño se aplica sobre las asignaciones presupuestarias, como sería el sistema de 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.

## **2. AUSENCIA DE UN ENFOQUE DE LARGO PLAZO EN LA GESTIÓN POR RESULTADOS**

Los procesos de modernización y de cambio de cultura organizacional son de largo plazo. A nivel mundial, Nueva Zelanda es el único caso en que las reformas hacia una gestión orientada a los resultados fueron implementadas rápidamente. Otros países, como Australia, Canadá y el Reino Unido han asumido a lo largo de más de 15 años cambios incrementales en que algunos ministerios han evolucionado más rápidamente que otros. Por ejemplo, en Australia, los informes financieros se están reestructurando en torno a los impactos en los últimos años, y en Canadá y el Reino Unido, las agencias gubernamentales tienen que proporcionar informes sobre resultados, tanto

sobre productos como relativos al impacto de sus actividades<sup>38</sup>. De esta manera, la asociación de la gestión orientada por resultados a avances sustantivos en técnicas de presupuestación plurianual ha fomentado la adopción de un enfoque de largo plazo en todas las esferas de gobierno.

La implementación gradual y generalizada de un modelo de gestión orientada a los resultados requiere de un cambio en la cultura organizacional de las instituciones públicas, proceso que perfectamente se extiende más allá de dos o tres períodos presidenciales. No obstante, la dinámica política de corto plazo exige acciones inmediatas y resultados que se puedan mostrar a la ciudadanía, lo que entra en tensión con el lento proceso de cambio de cultura gerencial. Un ejemplo del compromiso de largo plazo para implementar la evaluación de resultados se ha dado en Costa Rica, donde no obstante los cambios de gobierno en 1998 y en el 2002, el sistema político logró institucionalizar la evaluación de resultados en el ámbito constitucional. Para ello, en junio del 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<sup>39</sup>. Posteriormente, en septiembre del 2001 la reforma a la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos estableció que las entidades y órganos regidos por dicha ley están obligados a presentar informes periódicos y finales de gestión, resultados y rendimiento de cuentas<sup>40</sup>.

### **3. ESCASEZ DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A FAVOR DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS**

Las influencias externas que favorecen o entorpecen una adecuada implementación de la gestión por resultados tienen dos vertientes. Por una parte, existen directivos públicos a favor de un mejoramiento de la gestión, pero éstos a menudo se enfrentan con barreras institucionales y falta de apoyo del entorno político y técnico. Es decir, estos directivos no tienen incentivos fuertes para comprometerse con una gestión orientada a los resultados. Salvo aquellos contratados mediante un

---

<sup>38</sup> *Mejoras Metodológicas en la Aplicación de las Técnicas Presupuestarias: Perspectivas Futuras*. En [www.eurosocialfiscal.org](http://www.eurosocialfiscal.org). Noviembre de 2008.

<sup>39</sup> “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”.

<sup>40</sup> Mora, 2003.

convenio de desempeño, los estímulos tanto políticos como personales para la mayoría de los directivos son difusos y confusos.

#### **4. LOS PROBLEMAS DE CAUSALIDAD**

En la literatura de evaluación de programas existen numerosos análisis respecto de las dificultades para establecer relaciones de causa-efecto pues gran parte de los fenómenos sociales que intentan intervenir los programas públicos tienen un origen y evolución de tipo multifactorial, existiendo problemas de interacción entre las variables que son atribuibles al impacto del programa y aquellas que evolucionan en forma independiente. Un ejemplo clásico de esta multidimensionalidad lo constituyen los programas de reducción de la mortalidad infantil, donde actúan en forma dinámica factores tales como las intervenciones en salud pública materna y perinatal, la ampliación de la cobertura de agua potable e infraestructura sanitaria, el mejoramiento de fármacos y tratamientos para las enfermedades gastroentéricas y el incremento de la cobertura educacional.

Más aún, los programas o proyectos que desarrolla una determinada institución pública no responden a un solo objetivo, sino que a un conjunto de objetivos interrelacionados entre sí en una jerarquía de causas-efectos. La transversalización de la política social y la introducción del concepto de usuario único para los ciudadanos beneficiarios de prestaciones y subvenciones que se otorgan a través de distintos ministerios brinda una complejidad aún mayor a los intentos de aislar los cambios en la población beneficiaria que no son atribuibles al accionar de una institución pública determinada.

Una de las tendencias que se ha observado en la evolución del gasto público desde la década de 1990 es el incremento de transferencias del sector público a personas y empresas. El monitoreo de indicadores de resultados para los programas de transferencias de subsidios monetarios es especialmente problemático, pues es uno de los muchos factores que afectan los resultados finales para los grupos destinatarios de las transferencias.

## 5. LA EVALUACIÓN DE FUNCIONARIOS Y SU VÍNCULO CON LOS SISTEMAS DE COMPENSACIÓN

Los países de la región que han intentado asociar el cumplimiento de metas con mejoras de salarios han enfrentado la férrea oposición de sindicatos de funcionarios públicos. De igual modo, se ha generado un rechazo a los intentos de crear “carreras funcionarias” paralelas donde se fijan normas contractuales más flexibles y con remuneraciones mayores a las de los demás funcionarios como es el caso de las Agencias Next Steps de Inglaterra<sup>41</sup>.

Un ámbito que sigue generando controversia es la vinculación de la evaluación del desempeño institucional a la administración de personal. En el caso de Chile, a partir de 1998 se han otorgado incentivos de remuneraciones sobre la base de la evaluación del desempeño individual y al cumplimiento de metas institucionales o grupales. Los dirigentes sindicales de los funcionarios rechazan las fórmulas individuales pues fomentarían la competencia y rivalidad al interior de los servicios públicos. En junio del 2003 una nueva ley eliminó el incentivo individual, remplazándolo por un incentivo por desempeño colectivo, el cual establece estímulos pecuniarios a equipos o áreas de trabajo que se conforman de acuerdo a parámetros funcionales o territoriales. Dicha ley tuvo modificaciones en 2007, una de las cuales indica que a partir de enero de 2007 se establece una asignación por desempeño para el personal de planta de las instituciones, la cual tiene un componente base y otro variable. Éstos dependen del cumplimiento de las metas anuales del desempeño institucional<sup>42</sup>. Si hubiera ausencia de indicadores pertinentes para el cumplimiento de la misión institucional y de metas que sean realmente exigentes, los estímulos monetarios no inducirían a mejoramientos del desempeño personal y colectivo, transformándose sólo en un mecanismo para distribuir aumentos de remuneraciones de los funcionarios.

---

<sup>41</sup> Román Macedo, Laura. *La Reforma de la Administración Central en Gran Bretaña: el Programa Next Steps y la doctrina de la Responsabilidad Ministerial*. Revista de Estudios Políticos N° 110. Octubre 2000.

<sup>42</sup> Ley 20 – 212. Modifica Las Leyes N° 19.553, N° 19.882, y otros Cuerpos Legales, con el objeto de Incentivar El Desempeño de Funcionarios Públicos. Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile. Publicada el 29/08/2007.

## 6. RESÚMEN DE LA APLICACIÓN DE GPR A NIVEL INTERNACIONAL

**Cuadro N°1: Resumen de aplicación de GPR a nivel internacional**

País	Objetivos	Mecanismos de Evaluación	Logros y Avances
Chile	<p>Proporcionar información sobre el desempeño de las entidades públicas a los efectos de la formulación del Presupuesto Nacional, y para la toma de decisiones dentro de las propias organizaciones públicas.</p> <p>Evalúan eficiencia, efectividad, calidad y costo.</p>	<p>Mecanismos de Coordinación y Evaluación Gubernamental:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de Calificaciones del Personal</li> </ul> <p>Desde 2001 se ha venido haciendo un uso creciente de la información sobre resultados de la gestión durante la preparación del Presupuesto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema Seguimiento de Programas Gubernamentales</li> <li>- Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG)</li> <li>- Balance de Gestión Integral</li> <li>- Evaluación Comprehensiva del Gasto</li> <li>- Indicadores</li> <li>- Evaluación de Impacto</li> <li>- Metas de Eficiencia institucional</li> <li>- Fondo de Modernización de la Gestión Pública (Concursable)</li> </ul>	<p>Los mecanismos de evaluación han contribuido a instalar el tema de la obtención de resultados a nivel de producto</p> <p>Este conjunto de instrumentos de evaluación y control de gestión ha generado un cúmulo de información sobre el funcionamiento, y los resultados de la gestión de los programas y las instituciones del sector público</p> <p>Los Programas de Mejoramiento de Gestión están impulsando la creación de sistemas de control de gestión internos dentro de las propias instituciones que participan del sistema.</p> <p>La DIPRES hace uso de la información proveniente de las evaluaciones y demás instrumentos de control de gestión durante la elaboración del Presupuesto.</p>

<p><b>Colombia</b></p>	<p>Lograr la eficiencia y eficacia dentro de las entidades que conforman la administración y elevar la calificación de sus funcionarios, aumentando sus competencias y reorientando sus funciones</p>	<p>En 1994 creó el programa de Monitoreo y Evaluación SINERGIA, el cual se estructura en tres componentes complementarios:</p> <p>1) Seguimiento a resultados</p> <p>2) Evaluaciones focalizadas</p> <p>3) Difusión de resultados.</p> <p>-Plan para el Mejoramiento de la Gestión Pública.</p> <p>-Banco de Éxitos</p> <p>-Instrumentos del Plan Nacional de Desarrollo (PND)</p> <p>a) Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno</p> <p>b) Plan indicativo</p> <p>c) Controles de Gestión</p> <p>d) Consejos Públicos de Ministros de para la Rendición de Cuentas</p>	<p>Avances conceptuales e instrumentales importantes, en aspectos relacionados con el seguimiento de los resultados de la gestión pública</p> <p>SINERGIA ha incorporado nuevas herramientas tecnológicas que han permitido modernizar los procesos de recolección de información y fortalecer las labores de seguimiento y control de gestión y los resultados del plan de gobierno. Tal es el caso del Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados (SIGOB)</p> <p>Creciente consolidación de los principios de rendición de cuentas por resultados.</p> <p>Importantes avances en la clasificación del componente de inversión del Presupuesto general de la Nación por objetivos y programas, como un primer paso para poder vincular resultados con recursos</p>
<p><b>Costa Rica</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar la cultura institucional de la evaluación, el seguimiento y el debido rendimiento de cuentas.</li> <li>• Garantizar la transparencia del proceso de evaluación institucional.</li> </ul>	<p>- El Sistema Nacional de Evaluación (SINE) es el instrumento que utiliza el Gobierno de Costa Rica por medio de MIDEPLAN, para evaluar las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo</p>	<p>SINE ha logrado establecer un sofisticado sistema de seguimiento del grado de cumplimiento con las metas fijadas para cada institución en el PND y en los Planes Anuales Operativos (PAOs), con aplicación en la casi totalidad de la administración</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el desarrollo de la capacidad gerencial del sector público.</li> </ul>	<p>(PND).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Movilización del Empleo Público y Modernización Institucional: Dirección General de Servicio Civil</li> <li>- La evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, se efectúa a nivel estratégico nacional, sectorial e institucional, y abarca la evaluación de productos, para luego evaluar el efecto y el impacto de los mismos.</li> </ul>	<p>pública nacional</p> <p>Avances importantes en la vinculación de la información sobre metas y resultados de la gestión y el Presupuesto.</p>
<b>España</b>	<p>a) Poner la Administración al servicio de los ciudadanos/usuarios, mejorando la calidad de los servicios públicos, particularmente de aquéllos que afectan más directamente a los ciudadanos.</p> <p>b) Conseguir un funcionamiento más eficaz y eficiente de los Ministerios, Organismos y Centros Directivos.</p> <p>c) Lograr una nueva cultura en la que se incorporen los conceptos de costo-beneficio.</p>	<p>Plan de Modernización de la Administración del Estado (1992)</p> <p>Mejoramiento de la información y comunicación con los ciudadanos y las empresas.</p> <p>mejoramiento de la calidad de los servicios,</p> <p>aumento de la eficacia en la mejora de la gestión interna</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios: promueve el uso racional de los</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reorganización de Ministerios y otros entes de la Administración Pública</li> <li>- Desconcentración y modernización de la gestión de recursos humanos</li> <li>- Mejoramiento del desempeño de los servicios públicos y desarrollo de la gestión por resultados</li> </ul>

		recursos públicos, mejorar la calidad de los servicios públicos y fomentar la medición de cuentas ante los ciudadanos	
<b>Nueva Zelanda</b>	<p>Lograr una prestación de servicios mejor integrada, y enfocada en la gente</p> <p>Lograr una prestación de servicios por parte de agencias gubernamentales, que esté mejor integrada y focalizada hacia las necesidades de la gente</p> <p>Asegurar que los distintos segmentos del sector estatal trabajen como conjunto</p> <p>Construir un sector estatal fuerte, incluyendo una mayor capacidad y fuerte liderazgo en materia de valores y estándares</p>	<p>-Sistema orientado a resultados</p> <p>- Reformas basadas en la Nueva Gerencia Pública (NGP): focalización en efectos (outcomes), efectividad, colaboración y capacidades.</p> <p>-Se reemplazó el sistema de asignación de recursos basado en insumos, por un sistema basado en "resultados" (outcomes) y "productos" (outputs).</p> <p>-Contratos anuales de desempeño: Permiten la evaluación de los gerentes y sus respectivos departamentos</p> <p>-Reemplazo del sistema de contabilidad: Se adoptó un sistema de contabilidad con Prácticas Contables Generalmente Aceptadas.</p> <p>- Descentralización del</p>	<p>Las demoras y falta de transparencia fueron reemplazadas por un ciclo de planificación y rendición de cuentas.</p> <p>Cambios en el empleo público: libertad para contratar y despedir al personal que los gerentes consideren; responsabilidad de los gerentes sobre la operación eficiente y efectiva de los departamentos.</p>

		control y gestión financieros:	
<b>Uruguay</b>	Implantar un programa de mejoramiento y evaluación de la gestión del Presupuesto Nacional asociado a un programa de planificación estratégica adecuado a las condiciones específicas del sector público	<p>1. Primera etapa de la reforma de la administración pública: hasta 1997:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Se suprimieron casi 2 de cada 10 cargos o funciones contratadas</li> <li>- Los cargos y funciones contratadas declarados excedentes respondieron en su mayor parte a solicitudes voluntarias de funcionarios que se acogieron a los diversos regímenes de incentivos previstos por la Ley No. 16.736</li> </ul> <p>2. Segunda Etapa de la Reforma Administrativa del Estado : a partir de 1998</p> <p>Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados: Proporciona una herramienta para la toma de decisiones, que permita mejorar la asignación del gasto público y focalizar la acción en el ciudadano.</p> <p>Programa de Modernización de la Gestión Pública 2001-2003: incrementar la calidad y la</p>	<p>Mejora en los sistemas de remuneraciones, y calificación de recursos humanos.</p> <p>Mejoras en la atención de usuarios de los servicios públicos</p> <p>Racionalización física de la Administración Pública: inmuebles fiscales y vehículos.</p>

		<p>productividad de la gestión y de los servicios prestados por la Administración Central</p> <p>3. Tercera etapa de la Reforma Administrativa del Estado: desde 2005</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Programa de implantación de una gestión por resultados. Se definen metas e indicadores a nivel de Unidad ejecutora.</li></ul>	
--	--	---	--

## **7. PAISES TOMADOS COMO REFERENCIA**

### **7.1. CHILE**

#### **Marco institucional, legal y contexto político del Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados**

En un primer momento, los distintos mecanismos de evaluación de la gestión pública de Chile no formaron parte de un sistema único e integrado. Sin embargo, los mismos han ido alcanzando un creciente grado de articulación, que les está permitiendo complementarse entre sí.

La responsabilidad sobre la mayoría de los instrumentos de evaluación existentes en Chile se encuentra en manos de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. Así a partir del 2000 se privilegia al Ministerio de Hacienda, fortaleciendo su misión de mejorar la gestión presupuestaria por la vía de impulsar la función paralela de administrar, controlar y hacer crecer el mejoramiento de gestión en los programas, servicios y ministerios del sector público. En la DIPRES se expande el Sistema de Control de Gestión (SCG) en la división del mismo nombre.

El único mecanismo de evaluación ubicado fuera de la órbita de la DIPRES es el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental, el que se encuentra a cargo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). SEGPRES está también a cargo del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, el que a su vez se ocupa de la validación y certificación de la calidad de servicio de los Programas de Mejoramiento de Gestión. De esta manera, en 2005, se definió el Programa Marco Avanzado, consistente en un modelo de acreditación externa de gestión según norma ISO 9001: 2000.

SEGPRES y el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) se encuentran a cargo de la conducción del Sistema Nacional de Inversiones y participan del Comité Interministerial para la Evaluación de Programas Gubernamentales. A su vez,

MIDEPLAN tiene una importante participación en la asistencia técnica, revisión y calificación de las presentaciones al Fondo Concursable.

### **Marco legal**

Los instrumentos legales y reglamentarios que encuadran a las iniciativas de evaluación son varios. Los Programas de Mejoramiento de la Gestión surgieron de la Ley No. 19553 del 28-01-98, la cual fue complementada mediante la Ley No. 19618 del 29-07-99.

Las Evaluaciones de Programas Gubernamentales, las Evaluaciones en Profundidad y las Evaluaciones Comprehensivas del Gasto surgen de un Protocolo de Acuerdo entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, con sus disposiciones enmarcadas en la Ley de Presupuesto anual, o de un decreto instructivo específico.

Los Balances de Gestión Integral fueron creados por el Decreto del Ministerio de Hacienda No. 47 de 1999 y sus modificaciones.

El Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (o Fondo Concursable) está enmarcado en la Ley de Presupuesto, y se ve regulado a través de las Instrucciones de la Ley de Presupuestos.

La Ley No. 19896 del 03-09-2003 estableció la obligatoriedad legal de efectuar evaluaciones de programas de servicios públicos.

### **Reforma y Modernización del Estado**

En 1993 se lanzó el Plan Piloto de Modernización de la Gestión de los Servicios Públicos, con aplicación a 5 servicios públicos seleccionados. Se mantuvo en vigencia hasta 1996. Jugó un papel importante en la introducción de la evaluación en los servicios públicos y ayudó a desarrollar competencias para la planificación estratégica.

En 1995 se diseñó el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, el cual procuró darle coherencia al conjunto de acciones orientadas a la modernización

de la gestión pública y define una línea de acción denominada 'Gestión Estratégica', donde se incluía una visión del conjunto de instrumentos de evaluación.

En 2000 se lanzó el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, que reemplazó al anterior Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, creado en 1994. El Proyecto comprende, básicamente, dos líneas de diseño e intervención, la primera referida a transformaciones en la estructura del sector público y la segunda centrada propiamente en la gestión de dicho sector.

### **Coordinación con otros organismos de evaluación y control**

La coordinación entre los distintos mecanismos de evaluación y seguimiento dependientes de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) ha mejorado notoriamente. También se han hecho algunos avances en la articulación entre los mismos y el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Así en 1995 nació la División de Coordinación Interministerial (DCI) la primera versión de un sistema de Monitoreo y Evaluación presidencial.

En 2000 comenzaron a firmarse Compromisos Institucionales entre las instituciones responsables de los programas evaluados y el Ministerio de Hacienda. A través de los Compromisos Institucionales, las instituciones se comprometen a adoptar recomendaciones que emergen de las evaluaciones y se posibilita el seguimiento de su grado de cumplimiento.

### **Sistema de Seguimiento de Programación Gubernamental**

Fue puesto en funcionamiento en 2000 y reemplazó al sistema de Metas Ministeriales, el cual había sido creado en 1990. El Sistema de Metas Ministeriales fue aplicado en un primer momento al nivel central de gobierno y se constituyó en la primera iniciativa de evaluación de la gestión gubernamental.

### **Integración vertical**

Los mecanismos de seguimiento y evaluación vigentes abarcan cada uno de los 3 niveles de la gestión: políticas y programas (macro), desempeño institucional (meso) y desempeño individual (micro). Sin embargo, no siempre existe una articulación formal entre los mismos

Las mayores mejoras en este sentido se observaron en la vinculación entre los mecanismos de evaluación de programas y los de desempeño institucional, que dependen en su totalidad de la División de Control de Gestión de la DIPRES

Las mediciones de desempeño y las evaluaciones que se realizan en estos niveles no se hayan específicamente vinculadas con las evaluaciones de desempeño individual de los agentes del sector público. Sin embargo, a través de uno de sus componentes, los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) de la DIPRES, se promueve el desarrollo de sistemas de evaluación del desempeño individual en las instituciones públicas.

### **Aporte a la gobernabilidad**

De acuerdo con el diseño original de los instrumentos de seguimiento y evaluación de Chile, el principal aporte de los mismos a la gobernabilidad debería tener lugar a través de su contribución al mejoramiento de la calidad del gasto público, al aumento de la transparencia, y al perfeccionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas ante el Congreso y la ciudadanía.

Los distintos mecanismos de evaluación de la gestión pública vigentes en Chile surgieron como un esfuerzo tendiente a posibilitar y dar impulso a una gestión pública orientada hacia resultados. Para tal fin, se enfatizaron los siguientes aspectos:

- (a) la vinculación de la información sobre resultados de la gestión con la asignación de los recursos presupuestarios;
- (b) la aplicación de procesos de planificación estratégica;
- (c) la responsabilidad por el cumplimiento con las metas fijadas;
- (d) el establecimiento de sistemas de control de gestión interna; y
- (e) la creación de incentivos con el fin de alentar el cumplimiento con las metas comprometidas.

## **Rol del sistema en la práctica**

Los mecanismos de evaluación han contribuido a instalar el tema de la obtención de **resultados a nivel de producto** en el centro de la gestión cotidiana de los servicios públicos, sentando las bases para una gestión pública más eficiente, de más calidad, y con mayores garantías de transparencia.

Desde 2001 se ha venido haciendo un uso creciente de la información sobre resultados de la gestión durante la preparación del Presupuesto. Así mismo, se hace un abordaje gradual, con base en el uso de pruebas piloto y en la focalización inicial de cada nuevo instrumento en un número reducido de servicios. La designación de funcionarios-contraparte para los distintos instrumentos en los servicios públicos contribuyó a la difusión de las metodologías, y a la responsabilización por el monitoreo y la entrega de información a las entidades responsables.

En su rol de validadoras técnicas, las 'redes de expertos' que están conformadas por funcionarios de diferentes ministerios, han contribuido a elevar la transparencia y calidad de los resultados, en la medida que éstos son certificados por las entidades especializadas.

La capacitación en temas de planificación estratégica y desarrollo de competencias de liderazgo para directivos se valió de una estrategia más localizada por parte de los propios servicios públicos.

Previo a la realización de las Evaluaciones de Programas Gubernamentales, las Evaluaciones en Profundidad y las Comprehensivas del Gasto, las instituciones responsables por los programas a ser evaluados reciben capacitación y/o asistencia técnica de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

La definición de los Indicadores de Desempeño se hace a través de un trabajo en el que participan tanto las instituciones como la División de Control de Gestión de la DIPRES.

Las instituciones también reciben apoyo de la DIPRES durante la preparación de sus propuestas para los Programas de Mejoramiento de Gestión, y capacitación por parte del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) previo a la preparación de las presentaciones para el Fondo Concursable.

### **Evaluación de Programas Gubernamentales**

Comenzaron a aplicarse en 1995. Se basa en la metodología de marco lógico. Se centra en la identificación de los objetivos de los programas y en el análisis de la consistencia del diseño y los resultados de la gestión de los mismos con sus objetivos, sobre la base de información ya existente. Su ejecución está a cargo de paneles de expertos de la sociedad civil, seleccionados a través de un concurso público.

Al cierre del 2008 se evaluaron 308 programas con esta metodología, de los cuales 59 fueron en la línea de Evaluación de Impacto<sup>43</sup>. Son realizadas por instituciones externas (universidades, consultoras, etc.) y requieren mayor investigación en el terreno, recolección de información primaria, y el procesamiento y análisis de un mayor volumen de información. Insumen más tiempo y mayores costos.

En cuanto a los niveles de cumplimiento de los compromisos surgidos de las Evaluaciones de programas e Instituciones Desde 1999 hasta 2007 se suscribieron 3 606 compromisos en 163 programas y en 20 instituciones evaluadas. Habiéndose cumplido a fines del año 2006 sobre un 80% de los mismos (82% de ellos estaban ya totalmente cumplidos y 11% en forma parcial) esto representa un esfuerzo de mejoramiento de la gestión significativo, a todo lo ancho del gobierno<sup>44</sup>. Del total de compromisos, DIPRES clasifica 45% como de carácter social (proporción similar a la de los indicadores), 29% de carácter económico y el 26% restante de carácter general. En los sociales se observa un nivel de cumplimiento superior a los demás (83% versus 75% y 77% respectivamente).

### **Indicadores de Desempeño**

---

<sup>43</sup> Berner H., Heidi. *Sistema de Evaluación y Control de Gestión – Presupuesto por Resultados: la Experiencia Chilena*. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto. Santiago, Noviembre 2008. p. 40.

<sup>44</sup> Ibid. p. 42.

En 1995 se introdujeron los Indicadores de Desempeño de manera voluntaria en algunos servicios públicos Instrumento actualmente vigente (con modificaciones metodológicas). La inclusión de Indicadores de Desempeño en la Ley de Presupuesto Nacional se formalizó como instrumento para todas las entidades. Si bien su aplicación se interrumpió en 1999,

Su principal objetivo es proporcionar información sobre el desempeño de las entidades públicas a los efectos de la formulación del Presupuesto Nacional, y para la toma de decisiones dentro de las propias organizaciones públicas. Evalúan eficiencia, efectividad, calidad y costo. Son propuestos por el Ministerio de Hacienda y discutidos con las instituciones afectadas. Forman parte de la información adjunta al proyecto de Ley de Presupuesto.

El total de Indicadores de Desempeño evaluados entre 2003 y 2008 subió en ese período desde 958 hasta 1.443, para un total de 139 instituciones. Paralelamente, su cumplimiento (el haber alcanzado la meta) evolucionó desde un promedio de 76% en 2003 hasta un 93% en 2007<sup>45</sup>. Los indicadores se agrupan en tres grandes áreas funcionales: los sociales, que son la mayor parte, y que en el 2007 representaron un 45% del total, los económicos, que fueron un 31%, y los generales, que fueron el 24% restante. El cumplimiento en cada área es similar al promedio<sup>46</sup>.

### **Balance de Gestión Integral**

Se implantaron en 1995. Es el instrumento a través del cual cada institución da a conocer los resultados de su gestión anual al Congreso Nacional. La información que incluye es extraída de los otros instrumentos de evaluación, funcionando en la práctica como una de las principales instancias de vinculación entre los distintos instrumentos de evaluación. Se encuentra abierto a todas las instituciones públicas de la administración central. Se utilizó en la elaboración de los Presupuestos de 2001 a 2003, pero no en la del 2004. Aún así, los BGI han servido de apoyo en el proceso de

---

<sup>45</sup> Ibid. p. 12

<sup>46</sup> \_\_\_\_\_. *Indicadores de Desempeño Año 2007. Evaluación de Cumplimiento. Dirección de Presupuestos.* Departamento de Gestión. Santiago, junio 2008. p. 7

evaluación de la ejecución financiera y de gestión que se realiza en la DIPRES durante el primer semestre de cada año<sup>47</sup>.

### **Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG)**

Fue lanzado en 1998. Tienen por objeto fomentar la introducción de mejoras en la gestión a través de la vinculación entre el grado de cumplimiento de los objetivos comprometidos por la organización y una serie de incentivos. El programa cuenta con una red de expertos encargada de apoyar a la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda en el diseño y formulación de los PMG de las instituciones.

Desde 2005 hasta la fecha, 83 instituciones públicas se han incorporado al PMG dentro de la etapa del programa Marco Avanzado<sup>48</sup>, el cual consiste en aplicar las exigencias de la Norma ISO 9001:2000, éstas últimas en orden a certificar cada uno de los sistemas del PMG (organismos especializados en Norma ISO, externos al ejecutivo).

### **Evaluación Comprehensiva del Gasto**

Se iniciaron en 2001. Evalúa la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre los distintos servicios adscritos a un Ministerio, así como la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales. Es realizada por consultores externos. Todos los Ministerios son potencialmente evaluables.

### **Metas de Eficiencia Institucional**

Se establecieron en 2007.<sup>49</sup> (Ley N° 20.212 del 29 de agosto de 2007). Se enmarcan en un conjunto de áreas comunes para todas las Instituciones del Sector Público, denominado Programa Marco. Este incluye las siguientes Áreas de

---

<sup>47</sup> Ibid. p. 39.

<sup>48</sup> Ibid, p.54, 65

<sup>49</sup> <http://www.supersalud.cl/568/a0rticle-4212.html>

Mejoramiento: Gestión Estratégica, Gestión de Riesgos, Gestión Desarrollo de Personas, Eficiencia y Transparencia en la Gestión Pública y Atención a Clientes.

### **Fondo de Modernización de la Gestión Pública**

Fue establecido en 2008. Este Fondo concursable financia la elaboración de propuestas concretas de solución de una debilidad o problema de gestión de políticas, programas, instrumentos e instituciones públicas.

### **Logros**

Se han sentado las bases para una gestión pública más eficiente, de más calidad, y con mayores garantías de transparencia.

El conjunto de instrumentos de evaluación que se ha establecido en Chile abarca las distintas etapas del desarrollo de programas y proyectos públicos (evaluación ex-ante, evaluaciones de proceso y de producto) y cada uno de los tres niveles de la gestión pública: macro (desempeño de políticas y programas), meso (desempeño institucional) y micro (desempeño individual). Entre ellos, los instrumentos de evaluación y control de gestión de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda en particular han mostrado una creciente complementación entre sí, llevándolos a funcionar como un verdadero sistema en sí mismo.

Desde el punto de vista metodológico, los instrumentos de evaluación y control de gestión de la DIPRES han venido experimentando un notable proceso de perfeccionamiento y consolidación. Cuentan, además, con una amplia cobertura dentro del sector público. Esto ha atraído una creciente atención al desempeño institucional y de los programas públicos por parte de las autoridades del Poder Ejecutivo, las instituciones evaluadas, el Congreso, y la ciudadanía en general.

Este conjunto de instrumentos de evaluación y control de gestión ha generado un cúmulo de información sobre el funcionamiento, y los resultados de la gestión de los programas y las instituciones del sector público sin precedentes. Sumado a esto, los Programas de Mejoramiento de Gestión están impulsando la creación de sistemas de

control de gestión internos dentro de las propias instituciones que participan del sistema.

La DIPRES ha estado haciendo creciente uso de la información proveniente de las evaluaciones y demás instrumentos de control de gestión durante la elaboración del Presupuesto.

## **7.2. COLOMBIA**

### **Reestructuración y Desarrollo Institucional de la Administración Pública**

#### **Objetivos Del Proceso**

El proceso de modernización y reestructuración del Estado impulsado desde 1991 basa su objetivo fundamental en "lograr la eficiencia y eficacia dentro de las entidades que conforman la administración y elevar la calificación de sus funcionarios, aumentando sus competencias y reorientando sus funciones".

La Constitución de 1991 en materia de planeación para las entidades territoriales dispone, entre otros, los siguientes asuntos:

1. Las Entidades Territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.
2. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.
3. Habrá un Consejo Nacional de Planeación que tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. En dicho Consejo habrá representación de las entidades territoriales.
4. En las Entidades Territoriales, habrá también Consejos de Planeación, según lo determine la ley. Estos, conjuntamente con el Consejo Nacional, constituyen el sistema nacional de planeación.

5. Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley.
6. El organismo nacional de planeación podrá, de manera selectiva, ejercer evaluación sobre cualquier Entidad Territorial.

En 1994 creó el programa de Monitoreo y Evaluación SINERGIA. Con ello, se planteó la necesidad de usar información producida por las mismas agencias sobre su desempeño como base para producir evaluaciones sectoriales y sobre éstas medir el cumplimiento total del gobierno con respecto al Plan Nacional de Desarrollo<sup>50</sup>. SINERGIA es considerada una herramienta gerencial capaz de proveer información pertinente y oportuna para la coordinación y evaluación inter e intrainstitucional de las acciones derivadas del Plan Nacional de Desarrollo, así como un importante instrumento para la creación de una cultura de la evaluación como proceso de aprendizaje continuo.

El gobierno nacional propuso el plan llamado Promoción del Talento Humano al Servicio del Estado, a ser formulado y ejecutado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), que comprende entre otros los proyectos que se exponen a continuación:

- a) Plan Nacional de Formación y Capacitación del Servicio Público
- b) Sistema de Estímulos y Evaluación de Desempeño

El gobierno nacional también presentó el Plan para el Mejoramiento de la Gestión Pública. En la etapa inicial del Plan se previó exhortar a algunas entidades para que formulen metas y compromisos en cuanto a la elevación de sus estándares de funcionamiento, los cuales deberán hacerse públicos y ser monitoreados. Se estimó que la adquisición de compromisos, el control político y social, y la implementación de sistemas de evaluación y seguimiento de los desempeños de las entidades para establecer reconocimientos e incentivos, estimularían cambios de actitudes y patrones

---

<sup>50</sup> Ibid. p. 23

de comportamiento, así como mejoras en los sistemas, estructuras y prácticas laborales.

La Vicepresidencia de la República conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Consejería para el Desarrollo Institucional (PPLCC) presentaron el Plan para el Mejoramiento de la Gestión Pública. El objetivo principal de dicho Plan es inducir en el sector público la interiorización de una cultura del servicio, según la cual el ciudadano es el eje del desempeño de las entidades estatales y permanentemente se persigue el mejoramiento de la gestión y el mayor aprovechamiento de los recursos públicos.

Los objetivos específicos del Plan citado son los siguientes:

- Promover en la administración pública la aplicación de los conceptos de planeación, evaluación y rendición de cuentas por resultados.
- Instar y asesorar entidades oficiales prestadoras de servicios para que formulen compromisos públicos de elevación de su nivel de desempeño, creen mecanismos de interlocución con los usuarios para que éstos hagan valer sus derechos y expectativas, y estimulen el principio de responsabilidad entre los servidores públicos.
- Apoyar el mejoramiento de prácticas y procesos administrativos por medio de la realización de planes específicos para el incremento de la eficiencia en algunas entidades públicas; del desarrollo, sistematización y difusión de información relevante para la implantación y transferencia de tecnologías de gestión adecuadas al sector público; de la creación de espacios de capacitación, difusión y compartimiento de experiencias y conocimientos en materia de control interno; y de la expedición de normatividad sobre organización y funcionamiento de la administración pública.
- Formular e implementar un plan para la promoción del talento humano al servicio del Estado, que comprenda la evaluación de la forma como se viene aplicando la normatividad de la carrera administrativa y de administración de personal, el diseño e implantación de un plan nacional de capacitación y de un sistema de evaluación del desempeño y de estímulos.

A diciembre de 1995 se han diseñado los instrumentos que sirven de base para la implementación del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA). Igualmente se ha puesto a prueba la metodología de planes indicativos tanto al interior del Departamento Nacional de Planeación (en cada una de sus unidades técnicas), como en una prueba piloto que involucra a doce entidades del orden nacional. Con este ejercicio se persigue evaluar y retroalimentar dicha metodología para convertirla en una herramienta de gestión, y que las entidades involucradas prioricen y orienten sus objetivos hacia el cumplimiento de los programas del Plan Nacional de Desarrollo de su competencia.

En 1997 inició labores el Banco de Éxitos, en el marco del plan para la modernización de la administración pública colombiana. Es un programa dirigido a las entidades públicas que busca generar un proceso de retroalimentación en torno a casos exitosos de gestión que han contribuido a elevar los estándares de calidad y productividad a nivel institucional. Permite identificar, sistematizar, documentar y divulgar modelos de eficiencia desarrollados por diversas entidades.

En agosto de 1998, el Departamento Nacional de Planeación considera que en los últimos años el proceso de descentralización ha presentado un avance importante en la consolidación del esquema de competencias y recursos, lo cual ha permitido mayores posibilidades de inversión social en las entidades territoriales. Plantea que entre 1995 y 1998, las transferencias totales han tenido un incremento real promedio de 7%, gracias a lo cual las entidades territoriales han alcanzado los niveles más altos de inversión social y el correspondiente aumento de las coberturas. Sin embargo señala que en esta área no hay mayor claridad respecto a la delimitación de las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, lo que hace indispensable el trámite de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y el ajuste de los diversos componentes del financiamiento territorial.

En diciembre de 2002 se promulgó la Ley No. 790 por la cual se expidió disposiciones para adelantar el Programa de Renovación de la Administración Pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República. Señala que se deben tener en cuenta los siguientes objetivos:

- a) subsanar problemas de duplicidad de funciones y de colisión de competencia entre organismos y entidades;
- b) procurar una gestión por resultados con el fin de mejorar la productividad en el ejercicio de la función pública;
- c) garantizar una mayor participación ciudadana en el seguimiento y evaluación en la ejecución de la función pública;
- d) fortalecer los principios de solidaridad y universalidad de los servicios públicos;
- e) profundizar el proceso de descentralización administrativa trasladando competencias del orden nacional hacia el orden territorial;
- f) establecer y mantener una relación racional entre los empleados misionales y de apoyo, según el tipo de entidad y organismo; y
- g) procurar desarrollar criterios de gerencia para el desarrollo en la gestión pública.

Así mismo, las reformas que se le han introducido al sistema a partir de 2002 incorporan un nuevo elemento como es el de la injerencia en la planificación y asignación del gasto público a través de la vinculación de metas y resultados a recursos para incrementar la eficiencia y transparencia de este proceso<sup>51</sup>. De esta manera, el sistema ha dado un giro importante en su enfoque pasando del monitoreo a nivel de agencia-sector al nivel de sector-programas y políticas. A partir de esa reforma, el sistema como se lo conoce hoy en día hace una distinción clara entre las actividades de monitoreo y de evaluación, y hace un énfasis importante en la asignación del gasto público de acuerdo a resultados. El Presidente ha convertido el sistema en una herramienta gerencial de seguimiento, evaluación y toma de decisiones a la interioridad de su gabinete de gobierno. A partir de su mandato ha habido un proceso de reorganización y fortalecimiento del monitoreo y evaluación, con un fuerte énfasis en el establecimiento de vínculos más estrechos con las instancias de toma de decisión.

### **Unidades Intervinientes en el Proceso**

\* Departamento Administrativo del Servicio Civil:

---

<sup>51</sup> Villarreal Navarro, Julio. *Colombia y el Sistema de Monitoreo y Evaluación SINERGIA*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Diciembre 2007. p. 19

Creado por la Ley 19 de 1958. Tiene por objeto formular las políticas, asesorar a las organizaciones y velar por el cumplimiento de las normas en materia de gerencia de los recursos humanos al servicio del Estado.

A finales de 1992 mediante Decreto No. 2169, pasa a denominarse Departamento Administrativo de la Función Pública.

\* Escuela Superior de Administración Pública (ESAP):

Surge de la Ley 19 de 1958. Su actividad se concentra en la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública. Junto al Departamento al cual está adscrita se le encomienda diseñar una verdadera carrera administrativa, basada en el mérito y óptima preparación y capacitación del personal que requieran los servicios del Estado.

\* Comisión para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano:

Se crea en junio de 1989 a través del Decreto No. 1150. Su creación se fundamenta en la preocupación por asegurar una mayor presencia del Estado en todo el territorio nacional, promover el ejercicio responsable de las funciones públicas, aumentar la eficiencia de la administración pública y estimular la participación de la comunidad en la toma de decisiones administrativas.

\* Comisión Asesora para la Reestructuración de la Administración Pública:

Creada bajo el Decreto No. 2440 del 30 de octubre de 1991. Tiene como misión elaborar propuestas concretas y recomendaciones sobre la reestructuración de las entidades del Estado, además de asesorar sobre los plazos, razón de ser, alcance y límites del proceso. Conformada por miembros designados por el Consejo de Estado, por el Gobierno Nacional y por la Federación Colombiana de Municipios.

\* Consejo Superior de Política Fiscal:

Pone en marcha contratos de desempeño que buscan mejorar las relaciones entre el Gobierno Central y las administraciones de entidades o empresas públicas descentralizadas.

\* Consejo para la Política Social:

Define los planes y programas en materia social y los programas que hayan de ser objeto de transferencias a las entidades territoriales, a través de los fondos de cofinanciación. Dicho Consejo está presidido por el Jefe de Estado y sus integrantes son: Ministros de Hacienda, Salud, Educación, Agricultura, Transporte y Desarrollo Económico y el Director del Departamento Nacional de Planeación.

\* Departamento Nacional de Planeación (DNP):

Reestructurado mediante el Decreto No. 2167 del 30 de diciembre de 1992. Le corresponde diseñar y organizar sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración pública. De acuerdo con la Directiva Presidencial No. 10 del 20-08-2002, el DNP es el responsable directo de la coordinación y orientación del Programa de Renovación de la Administración Pública. Le corresponde velar por su oportuna divulgación, así como asegurar su coherencia conceptual y procedimental.

### **Marco Legal**

\* El 30 de diciembre de 1992 se dicta el Decreto No. 2167, por el cual se reestructura el Departamento Nacional de Planeación. Establece (en su primer artículo) que a dicho Departamento le corresponde diseñar y organizar sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación.

\* El 29 de noviembre de 1993 se promulga la Ley No. 87, por la cual se establecen normas para el ejercicio de control interno en las entidades y organismos del Estado.

- \* El 21 de febrero de 1994 se aprueba la Resolución No. 63, por la cual se organiza el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, conformado por todos los organismos y entidades de la administración pública de acuerdo con las características y los procedimientos señalados en la Resolución citada.

Al Departamento Nacional de Planeación le corresponde la coordinación del Sistema y éste tiene como principal objetivo fortalecer la capacidad de manejo gerencial de la inversión pública.

- \* La Ley 443 del 11 de junio de 1998 expide normas sobre carrera administrativa y dicta otras disposiciones. En su artículo 30 señala que el desempeño laboral de los empleados de carrera debe ser evaluado respecto de los objetivos previamente concertados entre evaluador y evaluado, teniendo en cuenta factores objetivos, cuantificables y verificables; el resultado de esta evaluación debe ser la calificación para el período establecido en las disposiciones reglamentarias.
- \* El Decreto No. 1567 del 5 de agosto de 1998 crea el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado, que prestan sus servicios en las entidades regidas por la Ley 443 del 11-06-98.
- \* El Decreto No. 1572 del 5 de agosto de 1998 reglamenta la Ley 443 del 11-06-98 y el Decreto No. 1567 del 05-08-98. Señala que la evaluación del desempeño es un instrumento que permite determinar los logros institucionales alcanzados mediante la gestión del servidor público e identificar las áreas potenciales de éste en el cumplimiento de unas funciones y objetivos precisos. Igualmente dispone que el desempeño laboral de los empleados de carrera debe ser evaluado respecto de los objetivos previamente concertados entre evaluador y evaluado, teniendo en cuenta factores objetivos, cuantificables y verificables, y expresado en una calificación de servicios
- \* La Ley No. 489 del 29 de diciembre de 1998 establece el Sistema de Desarrollo Administrativo como un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las

entidades de la administración pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional<sup>52</sup>. Dispone que las políticas de desarrollo administrativo formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública y adoptadas por el gobierno nacional deben tener en cuenta, entre otros, los aspectos siguientes: a) diagnósticos institucionales; b) racionalización de trámites, métodos y procedimientos de trabajo; c) programas de mejoramiento continuo de las entidades en las áreas de gestión, así como el desempeño de las funciones de planeación, organización, dirección y control; d) adaptación de nuevos enfoques para mejorar la calidad de los bienes y servicios prestados, metodologías para medir la productividad del trabajo e indicadores de eficiencia y eficacia; y e) evaluación del clima organizacional, de la calidad del proceso de toma de decisiones y de los estímulos e incentivos a los funcionarios o grupos de trabajo.

- \* En febrero de 2000, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y la Contraloría General de la República suscriben un convenio y se comprometen a hacer más eficiente, transparente y productivo el manejo de los recursos del Estado para enfrentar la corrupción y el déficit de las finanzas públicas. Para tal fin establecen que un comité técnico que debe diseñar un sistema integral de indicadores de gestión para medir la eficiencia y eficacia de las entidades públicas en el manejo de los recursos. El comité va a estar integrado por el Director General de Presupuesto, el Director de Evaluación de Gestión y Resultados de Planeación Nacional y el Jefe de la Oficina de Planeación de la Contraloría.
- \* La Ley No. 489 aprueba la entrega anual de estímulos a los servidores públicos que se distinguen por su eficiencia, creatividad y mérito en el ejercicio de sus funciones (art. 26).
- \* El 20-08-2002 se aprueba la Directiva Presidencial No. 10, relacionada con el Programa de Renovación de la Administración Pública. Entre las reformas de mediano y largo plazo aborda la gestión pública orientada por resultados,

---

<sup>52</sup> Art. 15.

enumera los propósitos específicos para cumplir con este objetivo y señala algunos de los instrumentos más eficaces para lograrlo:

- 1) Mejorar las prácticas gerenciales en las entidades públicas: se deben incorporar conceptos y prácticas de gerencia moderna como presupuesto orientado por resultados, mejoramiento continuo e incremento de la productividad. Se debe construir un sistema de apreciación ex ante, con la finalidad de dotar a los funcionarios que toman las decisiones de un método ordenado de raciocinio que les permita tener solidez y seguridad en los procesos decisorios sometidos a su consideración. Se deben implementar sistemas de documentación que permitan construir una memoria institucional y la identificación de mejores prácticas de gestión pública. Además se debe verificar la continuidad de políticas y programas exitosos de administraciones anteriores.
  
- 2) Contractualización por resultados: con el fin de optimizar la producción y prestación de bienes y servicios públicos, se debe establecer un sistema de contractualización por resultados., conforme a las siguientes reglas:
  - a) Imputabilidad de la responsabilidad: la responsabilidad de la gestión y de la rendición de cuentas debe ser imputable a cada ministro, director de departamento administrativo y director, gerente o presidente de entidades administrativas centralizadas o descentralizadas del orden nacional;
  - b) Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) de compromiso: cada ministro, director de departamento administrativo y de entidad cabeza de sector del orden nacional, debe suscribir un documento CONPES en el que queden establecidas sus metas y compromisos en términos de resultados para la gestión conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo; y
  - c) Sistema de evaluación de gestión y resultados: los resultados de la ejecución del documento CONPES de compromiso se deben vincular a incentivos y sanciones a partir de los lineamientos del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

- 3) Utilización del presupuesto como instrumento de gestión: cuando se hayan realizado las modificaciones necesarias en el sistema presupuestal, se debe determinar la asignación presupuestaria a partir de los resultados obtenidos en las áreas prioritarias establecidas en el documento CONPES de compromiso, la reducción de gastos de funcionamiento, la reducción de la contingencia pensional y la adecuación de la planta a las necesidades misionales.
  - 4) Responsabilidad en la administración y uso de los bienes públicos: el dinero y los bienes públicos no sólo se deben manejar con pulcritud, sino que además se deben utilizar para la creación de valor público, expresado éste en bienes, servicios y condiciones que permitan construir una sociedad cada vez más justa, productiva y competitiva.
- \* Entre el 25 de agosto y el 19 de diciembre de 2003, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) convoca a todas las entidades y organismos de la administración pública a participar en el Premio de Alta Gerencia y registro de experiencias exitosas en el Banco de Éxitos de la Administración Pública. Plantea que las experiencias deben enmarcarse en uno o varios de los siguientes énfasis temáticos: transparencia e integridad en la gestión, servicio al ciudadano y participación ciudadana, responsabilidad en la administración de lo público, y sistema de evaluación y gestión de resultados.
- \* El 14-04-2004 se promulgó el Decreto No. 1145, que dicta disposiciones relacionadas con el desarrollo del Sistema General de Información Administrativa del Sector Público (SUIP). Establece que los objetivos del sistema son: facilitar el seguimiento y la evaluación de la gestión pública al interior de cada entidad, consolidando la información que sirva de soporte para la formulación de políticas y la toma de decisiones por parte del gobierno nacional; así como proporcionar al ciudadano información en materia de la normativa que rige los órganos y las entidades del sector público, en cuanto a su creación, estructura, plantas de personal, nómina y número de contratos de prestación de servicios y de consultoría, suscritos por las entidades.

## ¿Cómo apoya SINERGIA la construcción de un Estado Gerencial?

- Permitiendo el mejoramiento continuo en las prácticas de la gestión pública con criterios de efectividad y eficiencia a través de:
  - Una mejor asignación y utilización de los recursos públicos que incorpora el aprendizaje de experiencias pasadas en la planeación y presupuestación.
  - La recolección de información sobre las políticas y programas del gobierno y la estimación de su impacto, para dar elementos de juicio en la toma de decisiones relacionadas con su diseño y ejecución;
  - La difusión a la ciudadanía de información generada por la evaluación y el seguimiento para efectos de control social y transparencia.
- Generando conocimiento sobre la gestión pública a partir de estudios y análisis
- Generando instrumentos que facilitan la sostenibilidad fiscal

## Seguimiento a los resultados del Plan Nacional de Desarrollo

- En la preparación del Plan Nacional de Desarrollo se establecen las metas e indicadores de resultados consistentes con las asignaciones presupuestales, los cuales son concertados con cada ministro y director de departamento administrativo.
- Se elaborará el informe anual que el Presidente de la República presenta al Congreso al inicio de cada legislatura.
- Los indicadores y metas anuales y cuatrienales serán consignados en el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno, espacio virtual de interacción interinstitucional en el que de manera periódica, las entidades registran los avances, metas intermedias, restricciones y alertas relacionadas con el cumplimiento de los compromisos adquiridos, suministrando información para la identificación y gestión oportuna de dificultades en la ejecución de las principales políticas, planes y programas.
- Los indicadores servirán de insumo para que el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con la Presidencia de la República, elabore un informe anual de resultados, así como otros documentos temáticos de seguimiento. Así mismo, es un insumo importante en los controles y precontroles de gestión, y en los ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía.

El seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo – PND es necesario para.

- Para que los sectores, entidades y departamentos administrativos controlen su gestión y generen información útil para la toma de decisiones.
- Para que los sectores, departamentos administrativos y entidades distribuyan sus recursos de manera que su gestión se oriente a dar cabal cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.
- Para retroalimentar los procesos de planeación a partir del análisis y la medición de resultados.
- Para rendir cuentas a la ciudadanía y activar el control social.

Los instrumentos para hacer seguimiento a los resultados del PND son.

a) Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno

Es una herramienta de trabajo interinstitucional y de información gerencial del Presidente de la República, desarrollado en línea para la programación, gestión y monitoreo de los resultados de los principales programas de acción de Gobierno. Reporta en tiempo real la información de los avances alcanzados con respecto a las metas cuatrienales y anuales relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo –PND- y otros compromisos prioritarios del Gobierno.

b) Plan indicativo

Es un instrumento con el cual las entidades de manera autónoma definen sus objetivos y los indicadores respectivos de acuerdo con las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y otras políticas sectoriales. Cada entidad tiene su propio Plan Indicativo y en el se registra la información relacionada con los indicadores definidos. De esta manera este instrumento sirve como tablero de control para hacer un seguimiento interno a los objetivos y metas de la entidad.

c) Controles de Gestión

Son reuniones citadas por la Alta Consejería Presidencial, para que un alto funcionario rinda cuentas al Presidente sobre los resultados de su gestión, en el marco de los temas sectoriales prioritarios y los rezagos en el cumplimiento de las

metas del PND y de los sectores. Así mismo, sirven como espacios de interacción interinstitucional para analizar la situación de algunas entidades gubernamentales o la ejecución de un determinado programa o proyecto de interés y ofrecer soluciones de alto nivel a las alertas y restricciones que obstaculizan el cumplimiento de los programas de gobierno.

- d) **Consejos Públicos de Ministros de para la Rendición de Cuentas**  
Ejercicios en los cuales, los ministros o directores de departamentos administrativos, así como los directores de algunos programas presidenciales, presentan a la ciudadanía los principales avances de su gestión y los retos y metas que esperan afrontar durante el año que inicia. Su trasmisión es en directo a través de los medios de comunicación masiva y hay espacio para preguntas del público asistente y de la ciudadanía a través de líneas telefónicas gratuitas e Internet.

### **Logros Alcanzados**

- El Sistema ha alcanzado avances conceptuales e instrumentales importantes, particularmente en aspectos relacionados con el seguimiento de los resultados de la gestión pública
- Más recientemente, el Sistema ha incorporado nuevas herramientas tecnológicas que han permitido modernizar los procesos de recolección de información y fortalecer las labores de seguimiento y control de gestión y los resultados del plan de gobierno. Tal es el caso del Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados (SIGOB), implementado desde 2002 como uno de los soportes tecnológicos del Sistema. En su primera fase de implantación, el SIGOB ha permitido disponer - centralizadamente y en línea- de información oportuna y mejorar la coordinación interinstitucional. También ha contribuido a darles mayor visibilidad a los resultados de la gestión del gobierno
- La reactivación del componente de Evaluaciones Focalizadas, cuyos hallazgos están comenzando a verse reflejados en la toma de decisiones sobre definición de políticas sectoriales y asignaciones presupuestarias
- La creciente consolidación de los principios de rendición de cuentas por resultados, tanto dentro del gobierno como del gobierno frente a la ciudadanía

- También se han producido importantes avances en la clasificación del componente de inversión del Presupuesto general de la Nación por objetivos y programas, como un primer paso para poder vincular resultados con recursos

### **7.3 COSTA RICA**

#### **Sistema Nacional de Evaluación - SINE**

##### **Fase I**

En mayo de 1994 el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) inicia un proceso de reestructuración, con el objetivo de reposicionarse como un órgano asesor de la Presidencia de la República, responsable de mantener la visión de conjunto y de mediano y largo plazo del desarrollo nacional.

Dentro del proceso de reorganización, se produce una redefinición de su ámbito de acción y la flexibilización de la estructura interna, produciéndose la institucionalización del seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la creación del Sistema Nacional de Evaluación - SINE. La Oficina de Evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial brindan asistencia técnica al proceso.

Así, el SINE, al ser implementado, es un programa dirigido al mejoramiento de la gestión pública. Se trata de un instrumento gerencial para tomar decisiones, definir prioridades, asignar los recursos de acuerdo con esas prioridades, dar seguimiento a las decisiones adoptadas y evaluar la calidad del desempeño institucional. El SINE consta de tres módulos complementarios:

- **Módulo de información:** objetivo de este módulo es garantizar que al más alto nivel político sea canalizada sólo la información estrictamente necesaria para la toma de decisiones. Se prevé la participación de MIDEPLAN como filtro y catalizador del proceso, a través de un sistema de información específico que contemple sólo el material relacionado con los programas y proyectos estratégicos, de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

- Módulo de evaluación: El objetivo de este módulo es dar seguimiento y evaluar la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, desde una perspectiva estratégica. Involucra dos procesos complementarios: uno de autoevaluación, que es responsabilidad de cada Jerarca y otro de evaluación estratégica, coordinado por MIDEPLAN.
- Módulo de incentivos: el objetivo de este módulo es vincular los resultados del proceso de evaluación a un sistema de incentivos que permita promover el ahorro público y alcanzar los niveles de eficiencia social deseados, es decir, costo, calidad y cobertura.

## **Fase II**

En enero de 1996 se inicia una segunda fase del SINE<sup>53</sup>, referida a la aplicación de los Compromisos de Resultados (CDR). Para la aplicación de los CDR se ejecutó un Plan Piloto, que involucró a ocho instituciones públicas seleccionadas tomando como referencia algunas de las áreas prioritarias en las que el país requería impulsar profundas transformaciones: educación, salud, vivienda, finanzas públicas e infraestructura básica.

Así mismo, se inició la ejecución del plan piloto sobre "Compromisos de Gestión, etapa experimental que incluyó siete de los veintinueve hospitales y cinco de las cuarenta y seis áreas de salud. En forma paralela, el nivel central de la Caja Costarricense de los Seguros Sociales (CCSS) adquirió los compromisos correspondientes con los hospitales y las áreas, en el sentido de cumplir con un conjunto de acciones específicas relacionadas con la adquisición oportuna de suministros, la adecuada administración del recurso humano, el apoyo en sistemas de información y el manejo presupuestario.

Como producto del proceso de reformas producidas en la Dirección General de Servicio Civil se pueden relevar los siguientes logros:

---

<sup>53</sup> Ver <http://www.mideplan.go.cr/sine/index.html>

- Reformas en las políticas de empleo:
- Fortalecimiento e impulso del traslado de las funciones técnico-operativas de las Oficinas de Servicio Civil hacia las Oficinas de Recursos Humanos.
- Traslado de 20 funcionarios de la Dirección General de Servicio Civil a los diferentes ministerios (como destacados), con el fin de fortalecer a las Oficinas de Recursos Humanos.
- Facultación de los Jefes de las Oficinas de Recursos Humanos.
- Creación de un Consejo Técnico Consultivo de Recursos Humanos conformado por una representación de jefes de Recursos Humanos y el Director de Servicio Civil.
- Configuración de un sistema de análisis ocupacional.
- Proyecto de creación de un Manual General de Clases por Estratos.
- Asesoría para la elaboración de manuales institucionales.
- Asesoría para la elaboración de estudios de reestructuración en las diversas instituciones públicas.
- Planteamiento de una Evaluación del Desempeño de los funcionarios con base en los resultados de los respectivos equipos de trabajo.
- Reformas en el proceso de selección del personal:
- Creación de un registro permanente de oferentes.
- Introducción del sistema de lectura óptica para la revisión de resultados de pruebas y para la recepción de ofertas de servicios.
- Diseño de una prueba general para los profesionales.
- Programa Nacional de Capacitación:
- Creación del Centro de Capacitación y Desarrollo del Servidor Público<sup>54</sup>.
- Creación del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHE).
- Creación del Sistema Nacional de Recursos Humanos (SIREHU).

### **Fase III**

Luego de una evaluación exhaustiva del Plan Piloto, realizada con el apoyo de la Oficina de Evaluación del BID y expertos del Banco Mundial, el Sistema Nacional de Evaluación (SINE)<sup>55</sup> inicia una nueva fase, cuyo objetivo fundamental es ampliar su cobertura, elevar su calidad y garantizar su consolidación e institucionalización. De

<sup>54</sup> Decreto Ejecutivo No. 25383-MP del 03-09-96.

<sup>55</sup> Ver <http://www.mideplan.go.cr/sine/index.html>

acuerdo con las prioridades del Gobierno, se extiende el proceso de evaluación estratégica a un total de dieciocho instituciones públicas. Además, se sientan las bases para evolucionar en el futuro hacia un modelo de gestión y evaluación sectorial, en aras de mejorar la coordinación política de los programas y articular el trabajo de las entidades que ejecutan acciones en áreas comunes.

Cabe destacar que este fue uno de los factores restrictivos identificados durante la evaluación del plan piloto, considerando que la debilidad de algunos programas se originaba en la ausencia de coordinación interinstitucional, especialmente en la ejecución de proyectos en los que intervenían dos o más entidades públicas. Como respuesta a esta necesidad se ejecutó el primer Compromisos de Ejecución (CDR) sectorial, en el Sector Vivienda, en un esfuerzo por adaptar y probar la metodología en un ámbito no previsto originalmente. Se amplió además, a 18 el número de instituciones de sectores prioritarios.

A julio de 2001 participaron en el SINE<sup>56</sup> 43 instituciones del sector público. En cada una de ellas existió un Enlace Institucional que fungió como contraparte de la Unidad Coordinadora dentro de la entidad, a la vez que facilitó los procesos de evaluación tanto interna como externa, dio seguimiento a las acciones estratégicas dentro de su organización y estimuló la creación de una cultura de evaluación al interior de su entidad. La macroestrategia de promoción de la cultura de evaluación consiste en la consolidación interna de la Unidad Coordinadora, la sensibilización, la capacitación, la divulgación y la continuidad del SINE.

### **Comisión Presidencial para la Reducción del Gasto Público**

Se creó en 1995. Ésta recomendó un recorte presupuestario de 32 mil millones de colones en el presupuesto del Sector Público que fue avalada por el Poder Ejecutivo. Esta medida considera, entre otros aspectos, la suspensión de programas no esenciales, la eliminación de toda erogación superflua, la limitación en la renovación de vehículos y la disminución de la planilla estatal.

---

<sup>56</sup> Ver <http://www.mideplan.go.cr/sine/index.html>. Los principales resultados alcanzados por el SINE en el período 1994-2000 están disponibles en: <http://www.mideplan.go.cr/sine/result.htm>.

Durante ese año diversas instituciones llevaron adelante planes de reorganización institucional. A continuación se presenta una síntesis de los principales procesos.

- Ministerio de Educación Pública (MEP): realiza una serie de labores de asesoramiento y capacitación a funcionarios de todo el país, con el fin de mejorar la calidad de los educadores,
- Dirección General de Tributación Directa: se impulsan mejoras en el Sistema Integral Tributario, destacando la implantación de un sistema informático, la interconexión de las principales oficinas y la simplificación de una serie de procedimientos que se realizan en esta instancia.
- Dirección General de Aduanas: la reforma en el campo aduanero estuvo acompañada de un amplio programa de automatización de procesos, así como una reforma en materia de fiscalización y control. Entre los resultados más importantes se mencionan la reducción sustancial en el tiempo de desalmacenaje de mercancías en la Aduana Central,
- Ministerio de Ciencia y Tecnología: se fusiona con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Además, el MIDEPLAN aprueba el proceso de reestructuración del MEIC.
- Sector Comercio Exterior: se inicia un proceso de modernización que involucra a COMEX, CENPRO y Zonas Francas.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes: se inicia un nuevo proceso de reestructuración y se cierra el Instituto Costarricense de Ferrocarriles.
- Creación del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Sector Infraestructura: destaca la ejecución del plan de acción preparado por el Instituto Costarricense de Energía para garantizar la separación administrativa y financiera de las área de Energía y Telecomunicaciones, y el proceso de reestructuración iniciado en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA).

En lo que respecta al Programa de Movilización del Empleo Público y Modernización Institucional, según datos del Ministerio de Hacienda, este proceso permitió una reducción bruta del empleo de alrededor de 7.000 funcionarios, lo que según la fuente permitió aumentar el personal en educación, salud y seguridad .

## **Marco Legal**

- La creación del Sistema Nacional de Evaluación - SINE se produce por medio de dos Decretos Ejecutivos: No. 23720-PLAN de 1994 y No. 24175-PLAN de 1995. La opción por los decretos ejecutivos (en lugar de una ley) se basó en la intención de contar con suficiente flexibilidad para introducir cambios sobre la marcha
- Otras normas con consecuencias para el SINE: (a) Decreto Ejecutivo No. 23323-PLAN que aprobó el Reglamento General del MIDEPLAN (1994); (b) Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (1994); (c) reforma de la Constitución Política (2000); (d) Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (2001); (e) Ley General de Control Interno (2002); y los Decretos Ejecutivos No. 31165-H-PLAN de 2003 y 31780-H-PLAN de 2004
- La Ley 8131 se trata de la vinculación de los Planes Anuales Operativos (PAO's) al PND, así como del seguimiento y evaluación de los mismos.
- El 8 de junio del 2000 se reformó el artículo 11 de la Constitución Política, con el propósito de incorporar la evaluación por resultados y la rendición de cuentas como principios inspiradores de una institucionalidad más transparente y democrática<sup>57</sup>. Asimismo, el 22 de junio de 2000 se reformó el artículo 150 de la Constitución Política, para extender el plazo para reclamar responsabilidad a los gobernantes, hasta cuatro años después de haber cesado en su cargo<sup>58</sup>.

## **Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón" 2006-2010**

Fue formulado en 2006. El capítulo 5 está dedicado al Eje de Reforma Institucional. Los principales desafíos en esta materia son los siguientes:

---

<sup>57</sup> En ella se establece: "Artículo 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. 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".

<sup>58</sup> "Artículo 150.- La responsabilidad de quien ejerce la Presidencia de la República y de los ministros de Gobierno por hechos que no impliquen delito, sólo podrá reclamarse mientras se encuentren en el ejercicio de sus cargos y hasta cuatro años después de haber cesado en sus funciones".

- Lograr mejoras sustanciales en la eficiencia y eficacia de la gestión pública haciendo el mejor uso posible de los instrumentos legales y administrativos actuales y con el mínimo indispensable de cambios legales.
- Realizar las transformaciones sectoriales e institucionales mínimas que aumenten la competitividad y la productividad de la economía nacional, ofreciendo oportunidades sociales para los sectores más vulnerables.
- Volver a situar en la agenda política nacional el tema de la reforma del Estado, tanto en sus dimensiones políticas, como institucionales y económicas, con el fin de crear las premisas para acuerdos nacionales en esta materia.

Las Metas para el Sector de Coordinación Gubernamental son las siguientes:

- Mejorar la coordinación, el control y la ejecución de las políticas del Gobierno, reforzando sus capacidades de conducción política y de planificación.
- Agilizar, simplificar y elevar la calidad de servicios públicos críticos, ejecutando reformas organizativas en áreas sensibles y reforzando los mecanismos de evaluación de resultados.
- Priorizar, racionalizar e incrementar la eficacia de las inversiones públicas, mediante la creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.
- Agilizar los procesos de la administración pública, mediante el impulso al Gobierno Digital y a los esfuerzos de simplificación de trámites.

Entre las Acciones Estratégicas a ejecutar para lograr estos propósitos figuran las relativas al "Contrato con la Ciudadanía", las que se condensan en los puntos siguientes:

- Refuerzo de la capacidad de conducción política y de planificación de la acción institucional
- Mejoras en áreas críticas de servicio a la ciudadanía y a la actividad económica del país a cargo de dependencias del Poder Ejecutivo para agilizar, simplificar y elevar la calidad de dichos servicios.
- Creación de un sistema nacional de inversión pública para priorizar, racionalizar y mejorar la eficiencia de las inversiones públicas.
- Mejoramiento del soporte técnico y administrativo para agilizar y simplificar los procesos en la gestión pública

Con relación a las Acciones Estratégicas vinculadas al "Compromiso Político", cabe destacar los cambios en la organización y funcionamiento de la administración pública, que fortalezcan la capacidad de conducción por parte del Poder Ejecutivo y que contribuyan a la despolitización en los nombramientos de los jefes en las instituciones descentralizadas, como medio para dotar a la administración pública de un marco legal moderno y funcional. También se menciona la formulación de una Ley Orgánica de la Administración Pública, y la fijación de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo por medio de Decreto Ejecutivo y no por ley, en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Durante 2007, el Eje de Reforma Institucional formulado en el Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón" 2006-2010 logró los siguientes resultados:

El MIDEPLAN cuenta con nueva Metodología para el seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y se refuerzan los mecanismos de evaluación de resultados y se diseñan las Matrices - Anual de Programación Sectorial y de Programación Institucional.

Se señala que el buen funcionamiento de las instituciones y procedimientos del Estado impacta en la satisfacción del usuario y en la credibilidad de los servicios. En el año 2007 estos procesos, han permitido generar información que sirve para que cada entidad pública tenga claridad sobre los resultados alcanzados en su gestión y a focalizar de mejor manera su atención en las áreas sensibles para el desarrollo nacional.

### **Evaluación y Seguimiento**

Se utilizará como base del seguimiento, la metodología del SINE, para lo cual se adaptarán los instrumentos de programación, seguimiento y evaluación, con el fin de aplicarlos a nivel nacional, sectorial e institucional. El seguimiento es competencia de las Unidades de Planificación de las instituciones, cuyos programas o proyectos estén vinculados con las Acciones Estratégicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. La evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010,

se efectúa a nivel estratégico nacional, sectorial e institucional, y abarca la evaluación de productos, **para luego evaluar el efecto y el impacto de los mismos.** La evaluación en materia de producto, efecto e impacto, se realiza a las acciones estratégicas definidas por cada uno de los sectores en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Sobre esa plataforma de evaluación y para fortalecer la rendición de cuentas interna y externa, el Gobierno definió un instrumento complementario, denominado “Contrato con la ciudadanía”, que comprende el conjunto de acciones estratégicas y metas plasmadas en el PND que son de resorte exclusivo del Gobierno. Dicho contrato demanda de los Ministros Rectores, la responsabilidad de trabajar coordinadamente en el seguimiento de la ejecución de las acciones estratégicas, con el fin de conocer el avance de las mismas y generar información útil y oportuna para la toma de decisiones.

La periodicidad del seguimiento es en forma semestral, la evaluación de resultados a nivel de producto es anual y la evaluación de efecto e impacto se realizará de manera selectiva y en periodos diversos.

En síntesis, el Área de Evaluación y Seguimiento, mediante el Sistema Nacional de Evaluación, es responsable de evaluar el cumplimiento de las metas de las acciones estratégicas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, con diferentes tipos de evaluación para lo cual se aplicarán metodologías con un enfoque sistémico, que brinde información oportuna y precisa, para los diferentes actores.

## **Logros**

- El Sistema Nacional de Evaluación (SINE) de Costa Rica ha logrado establecer un sofisticado sistema de seguimiento del grado de cumplimiento con las metas fijadas para cada institución en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los Planes Anuales Operativos (PAOs), con aplicación en la casi totalidad de la administración pública nacional

- También se han hecho avances importantes en la vinculación de la información sobre metas y resultados de la gestión y el Presupuesto, y en la coordinación de acciones con el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República
- La Presidencia de la República cuenta hoy con un instrumento de gerencia pública que le permite articular y darle coherencia al accionar de sus instituciones en función de las prioridades del PND
- El SINE también permite que el Presidente promueva la rendición de cuentas de los ministros y presidentes ejecutivos ante las demás autoridades del sector público, y ante la sociedad en su conjunto

#### **7.4. ESPAÑA**

El artículo 149.1.18 de la Constitución vigente encomienda al Estado el establecimiento de las bases del Régimen Estatutario de los funcionarios públicos de las administraciones públicas. Con la promulgación por el Estado de dos leyes de carácter básico, la del 2 de agosto de 1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública , y la del 2 de abril de 1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, se deduce un modelo coordinado de Función Pública de las Administraciones Públicas, que se concreta en una legislación básica dictada por el Estado, que las comunidades pueden desarrollar, y un marco legislativo para la función pública para las corporaciones locales, que éstas han de ejecutar.

##### **Antecedentes mediatos:**

En la década de los sesenta tuvo lugar una reforma "tecnocrática". Esta reforma representó en cierto sentido un proceso de modernización, que pretendió constituir a la Administración Pública como una institución independiente con fines propios, aunque ello se concretara en una reforma técnica circunscrita a dotar a la Administración de instrumentos técnicos modernos. El resultado fue que la élite funcional asumía un protagonismo creciente en la consolidación del régimen. El sistema político franquista, ante la inexistencia de partidos políticos, reclutaba directamente a su personal político

de la élite funcionarial. El régimen no distinguía entre poder político y burocracia, sino que simplemente extraía sus cuadros políticos de la élite burocrática. Según las fuentes consultadas, este resultado constituye uno de los mayores males heredados por la Administración española, y se tradujo en que no se había podido nunca precisar la diferencia entre lo político y lo administrativo; habiendo desaparecido la profesionalidad administrativa, se produjo una Administración inoperante, una Administración esencialmente de intereses.

No obstante la situación mencionada, la Administración Pública llegó a la instauración de la democracia, al menos en un nivel central, disponiendo de unos recursos humanos con una capacitación notable, comparables por su preparación técnica a los de las administraciones europeas de su entorno, y perfectamente paralelos a los de las empresas privadas del país.

De acuerdo con las fuentes consultadas, los sucesivos gobiernos, desde 1978 a 1982, no acometieron nunca la reforma de la Administración Pública. Las diversas medidas adoptadas durante el período de transición y a partir de la promulgación de la Constitución, lo fueron sin pensar en su interrelación o coherencia, y sin responder a un enfoque global y sistematizado de las mismas. Estuvieron impulsadas básicamente por la desaparición del régimen anterior, la necesidad de aprobar los pilares mínimos de la nueva organización territorial del Estado y por la crisis económica.

La sustitución del régimen anterior autoritario por el actual régimen democrático fue resultado de un consenso casi unánime de todas las fuerzas sociales y políticas existentes en España. Este consenso suponía que la transición democrática se efectuara de la manera menos traumática posible. En consecuencia, el proceso habría de efectuarse al menor costo político, aun cuando el costo fuese significativo en el plano administrativo.

#### **Antecedentes inmediatos:**

A partir de 1982, se plantea que la necesidad política de aumentar la eficacia del aparato administrativo sólo puede satisfacerse a través de un adecuado proceso de modernización, que debe contemplarse en varios sentidos:

- La prestación eficiente de los servicios públicos;
  - Que la Administración Pública sea un aparato al servicio del poder político, lo que exige una diferenciación clara entre Gobierno y Administración;
  - La consideración de la relación entre la Administración y la sociedad destinataria de su actividad.
- 1) Para transformar la relación entre políticos y altos funcionarios, y restablecer la adecuada dirección de los primeros y la conveniente profesionalización de los segundos, se tomaron una serie de medidas:
- a) Las incompatibilidades de los funcionarios públicos han sido establecidas a partir de 1983 en una Ley de Incompatibilidades, que determina como principio genérico que los servidores públicos deberán desempeñar un solo puesto de trabajo, siendo las excepciones muy reducidas.
  - b) La reforma del sistema de retribuciones de los funcionarios públicos consistió en el abandono de la retribución por cuerpo de funcionarios y el paso a la retribución por puesto de trabajo.
  - c) Frente a la atribución en exclusiva de puestos de trabajo a determinados cuerpos de funcionarios, que constituía la regla general en la administración anterior, la reforma emprendida pretendió eliminar esta apropiación de funciones corporativas, y determinó que será la Administración quien, mediante las adecuadas relaciones de puestos de trabajo, establecerá qué cuerpos colectivos pueden desempeñar cada uno de los puestos.
- 2) Las reformas llevadas a cabo comprenden también la organización administrativa y los aspectos relacionados con el acercamiento a los ciudadanos y la informatización de la Administración.
- a) Para colmar la brecha existente entre administración y ciudadanos, se instrumentaron numerosas medidas, entre ellas:
    - Edición de guías y folletos informativos dirigidos al público en general
    - Mejoramiento de la atención en las oficinas de información

- Utilización a fondo de los medios de comunicación para poner en conocimiento de los ciudadanos importantes actuaciones determinantes de deberes y derechos
  - En materia de simplificación de trámites se intentó combatir la inercia de los órganos administrativos y la rutinización de los esquemas de trabajo y de tramitación.
- b) En el área de la informatización, se crearon estructuras especializadas, capaces de orientar y coordinar las políticas en este campo, lo que se tradujo en la creación de un Consejo Superior de Informática, y en la definición de un Plan de Actuación Global de Política Informática (Real Decreto 2291/1983). Mediante este decreto se creó también la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI).

### **Acciones del Ministerio de Administraciones Públicas**

A partir de la creación en 1986 del Ministerio de Administraciones Públicas y la determinación de su estructura básica por el Real Decreto 221/1987, de 20 de febrero<sup>59</sup>, los contenidos y los horizontes de las políticas públicas se enmarcan en la consolidación del Estado de las Autonomías, la incorporación de España a las Comunidades Europeas, el reforzamiento de la competitividad de la economía, y la respuesta adecuada de los poderes públicos a las exigencias ciudadanas de eficiencia y eficacia en la prestación de bienes y servicios públicos<sup>60</sup>.

El Ministerio de Administraciones Públicas diseña y pone en práctica un sistema de control y evaluación con el propósito de proporcionar a los directivos datos que les permitan elaborar alternativas para mejorar la gestión en cuanto a agilización, incremento de la eficacia y racionalización de la práctica administrativa. La implantación de dicho sistema está siendo llevada a cabo desde 1986 por la Secretaría de Estado para la Administración Pública a través de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, IGSAP (INSCAL, MAP), centro directivo

---

<sup>59</sup> Véase Norma No. 13

<sup>60</sup> Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales.

responsable de la elaboración y desarrollo de programas anuales de simplificación de trámites, procedimientos y métodos de trabajo administrativo.

En 1990, el Ministerio de Administraciones Públicas inició un proceso de debate y reflexión interna apoyado en estudios sobre los problemas que tenía el funcionamiento de la Administración y sobre la estrategia de cambio que podía resultar más adecuada.

El origen se encuentra en la constatación del insatisfactorio funcionamiento de la Administración del Estado y en la necesidad de operar las reformas precisas para afrontar exitosamente los siguientes retos:

- a) En el ámbito internacional, la Europa del 93, con la entrada en vigor del Acta Única Europea, la libre circulación de bienes y servicios y la ampliación de las decisiones comunitarias por mayoría, plantea a la Administración española un reto de modernización.
- b) En el ámbito interno, la aparición de las Administraciones Autonómicas y la potenciación de lo Local han obligado a redimensionar y a redefinir las competencias de la Administración del Estado, ante la demanda de una gestión eficaz.
- c) A estos dos retos institucionales se suma el que proviene de la realidad socioeconómica española, que exige la multiplicación y diversificación de las actuaciones del Estado, así como el reto de las exigencias técnicas, proveniente de la necesidad de incorporar las nuevas tecnologías a la actuación pública.

### **Plan de Modernización del Estado (1992-1999)**

El Plan de Modernización constituye una de las líneas de acción emprendidas por el gobierno con el fin de mejorar a la Administración Pública. Dentro de las medidas llevadas a cabo que se encuentran fuera del ámbito de acción del Plan están: la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común de 1992; la Ley de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo de 1993, que crea los Planes de Empleo; el Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (véase Norma No. 24); y las reestructuraciones de los servicios territoriales del Estado.

Los grandes objetivos de la modernización, según lo expresado en el Acuerdo del Consejo de Ministros para el Desarrollo de un Plan de Modernización, del 15 de noviembre de 1991, se refieren a:

- a) Poner la Administración al servicio de los ciudadanos/usuarios, mejorando la calidad de los servicios públicos, particularmente de aquéllos que afectan más directamente a los ciudadanos.
- b) Conseguir un funcionamiento más eficaz y eficiente de los Ministerios, Organismos y Centros Directivos.
- c) Lograr una nueva cultura en la que se incorporen los conceptos de costo-beneficio.

Como valores dominantes de una nueva cultura administrativa se propugnan los siguientes:

- La eficacia y la eficiencia, junto a la legalidad, constituyen los pilares de la actuación de la Administración.
- La responsabilidad efectiva de la Administración ante los ciudadanos.
- La asunción de las decisiones estratégicas por los órganos políticos y la realización de las funciones para su ejecución por parte de la Administración, con el fin de hacer efectivo el principio de responsabilidad en la gestión.
- En lo organizativo, flexibilidad de las estructuras con objeto de que puedan adaptarse a los requerimientos.
- Apertura constante de la Administración a las experiencias e innovaciones.
- Consideración de los recursos humanos como el recurso fundamental con que opera la Administración.

El Plan de Modernización de la Administración del Estado, de abril de 1992, contempla las estrategias enunciadas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de noviembre de 1991, desarrollándolas de la siguiente forma:

- En lo que respecta al mejoramiento de la información y comunicación con los ciudadanos y las empresas, el Plan contempla proyectos que tienen uno (o varios) de los siguientes objetivos:
  - a) Reforzamiento de la política de divulgación de los servicios.
  - b) Hacer más accesible a la Administración facilitando una relación directa y sencilla entre los servicios públicos y los administrados.
  - c) Promover una relación más completa y personalizada entre los servicios públicos y los usuarios.
  
- En cuanto al mejoramiento de la calidad de los servicios, el Plan contiene una serie de proyectos destinados a varios colectivos (tales como beneficiarios de acciones asistenciales y pensionistas, usuarios de la asistencia sanitaria, contribuyentes, entre otros) que persiguen alguno de los siguientes objetivos:
  - a) Añadir nuevas prestaciones de servicios públicos.
  - b) Reducir los plazos de actuación, tanto en el reconocimiento y prestación efectiva de derechos de los administrados como en el otorgamiento de ayudas y subvenciones.
  - c) Simplificación y agilización de procedimientos en los que la Administración realiza una función de control de la actividad privada que afecta a sectores económicos de peso.
  
- En materia de aumento de la eficacia en la mejora de la gestión interna los proyectos persiguen uno(s) de los siguientes objetivos:
  - a) Mejorar los procesos de actuación interna (racionalización, agilización, etc.).
  - b) Optimizar la utilización de los recursos materiales, financieros o de información.
  - c) Desarrollar nuevas técnicas de dirección, seguimiento y control de las actuaciones.
  - d) Perfeccionar el sistema de gestión de los recursos humanos de la organización.
  - e) Ajustar la estructura interna del organismo (dimensionamiento y diseño) a las funciones encomendadas en el nuevo contexto de actuación de la Administración del Estado (Comunidad Europea, Comunidades Autónomas).

En marzo de 1994 se publicó la segunda fase del Plan de Modernización de la Administración General del Estado el cual incorpora nuevos proyectos y mantiene aquellos que, por su plazo de duración más dilatado, se encontraban en ejecución para el momento de la última evaluación parcial de la primera fase (diciembre de 1993). La segunda fase, dentro de las 4 estrategias a desarrollar comprende 165 proyectos en total, teniendo un horizonte temporal de dos años (1994-1995). El Plan incluyó también cinco planes de empleo.

La modernización de la Administración del Estado incluye a:

- Los Ministerios
- Los Organismos Autónomos
- Los Centros Directivos

Asimismo, el Plan tiene un conjunto de proyectos que benefician al público en general. Tal es el caso de la agilización del trámite del Documento Nacional de Identidad y Pasaporte, entre otros.

En 1996 se produjo en España un cambio de gobierno tras la victoria del Partido Popular (de orientación centro-derecha) y, a partir de ese momento, las actuaciones gubernamentales para llevar a cabo el proyecto de una administración renovada al servicio de los ciudadanos se orienta en torno a cuatro estrategias:

- Configurar una estructura organizativa, flexible, ágil y eficaz.
- Establecer un nuevo marco regulador de sus recursos humanos.
- Impulsar la calidad en la prestación de los servicios.
- Incorporar las Administraciones Públicas a la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

El 14 abril de 1997 se promulga la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado<sup>61</sup>, que además de los principios de descentralización funcional, eficacia, eficiencia, responsabilidad por la gestión, instauró singularmente el principio de servicio a los ciudadanos, entendido como el aseguramiento de la efectividad de sus derechos cuando se relacionan con la

---

<sup>61</sup> Véase Norma No. 01

administración y de la mejora continua de los servicios y prestaciones públicas, determinando claramente cuáles son éstos, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad.

### **Mejora de los Servicios Públicos**

El 4 de febrero de 2000, el Consejo de Ministros aprobó el Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos, en el que se establecen un conjunto de políticas, estrategias, medidas concretas de mejora y compromisos para impulsar la modernización de las administraciones públicas, entre cuyos objetivos generales se encuentran los siguientes: promover la gestión de la calidad en las administraciones públicas, mejorar la atención a los ciudadanos y establecer un sistema de comunicación con la administración, definir una nueva política de dirección y desarrollo de las personas, configurar una organización flexible y eficaz, integrar la administración pública en la sociedad de la información y del conocimiento, favorecer la competitividad del sistema económico y hacer sostenible el progreso.

Para el período 2000-2001, dentro de la estrategia modernizadora de las Administraciones Públicas, las tecnologías de la información y las comunicaciones desempeñan un papel primordial en la mejora de la calidad de los servicios que prestan a los ciudadanos y a su vez representa un activo imprescindible en los procesos de decisión de los gestores públicos. Las Cartas de Servicios se establecieron en 1999 con el fin de asegurar la efectividad de los derechos de los ciudadanos mediante una mejorar permanente de los servicios y prestaciones públicas.

Como una manera de materializar este servicio, las organizaciones públicas deben hacer una declaración de los servicios y prestaciones que ofrecen y sus correspondientes estándares de calidad, así como los derechos de los ciudadanos en relación a estos servicios.. Hasta marzo de 2005 se habían publicado más de 180 cartas con grados de cumplimiento del 69% en 2000 y del 77% en 2003<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> \_\_\_\_\_. Experiencias de la Nueva Gestión Pública en Colombia, Uruguay, España, Inglaterra y Nueva Zelanda. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Santiago, agosto de 2006. p. 7 – 8.

## **Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad**

En enero de 2007 se creó la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad con el objeto de **promover el uso racional de los recursos públicos, mejorar la calidad de los servicios públicos y fomentar la medición de cuentas ante los ciudadanos**<sup>63</sup>. En ese año, la Agencia realizó su primera evaluación, al Programa Nacional de Reformas. Se trata de incorporar la evaluación a la agenda gubernamental y en los procesos de formación de políticas públicas. Asimismo, se fomenta la participación de la ciudadanía y de los distintos actores sociales.

La creación de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios constituye un elemento clave en el proceso de institucionalización de la evaluación en España. Si bien existían previamente instituciones que realizaban evaluaciones, su dimensión era más bien sectorial o relacionada con las políticas de gasto.

### **Principales Organismos de la Administración Pública**

#### **a) Ministerio de Administraciones Públicas (MAP):**

Creado por el Real Decreto 221/1987 del 20 de febrero. A este Ministerio le corresponde la preparación y ejecución de la política del Gobierno en materia de organización administrativa, régimen jurídico y administrativo de la Función Pública, procedimientos e inspecciones de servicios, definición de la política informática de la Administración, relaciones con las Comunidades Autónomas y la Administración Local, y cooperación de la Administración del Estado con las demás Administraciones Territoriales.

El Real Decreto 1320/2004 establece que el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), está compuesto por:

#### **a) La Secretaría de Estado de Cooperación Territorial.**

---

<sup>63</sup> Pérez - Durantez Bayona, Inês. *La Agencia de Evaluación de Calidad y la necesidad de evaluar las intervenciones públicas*. En: *Presupuesto y Gasto Público 51/2008*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, enero 2008. p. 255.

- b) La Subsecretaría de Administraciones Públicas.
- c) La Secretaría General para la Administración Pública, con rango de subsecretaría.

El Real Decreto 758/2005 crea dentro de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del MAP, la Dirección General de Desarrollo Autonómico, a la que se atribuyen las funciones, hasta ahora ejercidas por la Dirección General de Cooperación Autonómica, relativas al régimen jurídico autonómico y a los análisis y valoración de aquellas cuestiones relacionadas con los procesos de traspasos.

La Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, del 14 de abril de 1997 (véase Norma No. 01), además de definir los principios de descentralización funcional, eficacia y eficiencia, instaura, en el funcionamiento de la administración pública, singularmente el principio de "servicio a los ciudadanos".

Para dar cumplimiento a este principio, desde 1997 el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) ha puesto en marcha lo siguiente:

- a) Un programa de racionalización y simplificación de los procesos administrativos y las reglamentaciones para facilitar a los ciudadanos sus gestiones con la administración y una mayor libertad en los intercambios de la sociedad civil.
- b) Un Programa denominado "Ventanilla única Empresarial" en la que participan los tres niveles de administraciones públicas y las Cámaras de Comercio y que permite a los emprendedores aligerar en un solo espacio físico los trámites necesarios para la constitución de empresas.
- c) La incorporación intensiva a la sociedad de la información, mediante la creación de un "Hipercentro informativo" de la Administración General del Estado, una red multiservicio (extranet), la teletramitación de algunos procedimientos administrativos, etc., todo ello con el objeto de facilitar el más cómodo acceso de los ciudadanos a la administración.
- d) El Plan de Calidad para la Administración General del Estado, elaborado, coordinado y desarrollado por la Secretaría de Estado para la Administración Pública.
- e) Incremento de la formación continua de los funcionarios públicos

## **b) Secretaría General para la Administración Pública**

Es el órgano del Ministerio de Administraciones Públicas al que corresponde la dirección, impulso y gestión de las atribuciones ministeriales relativas a la organización y modernización de la Administración del Estado; relaciones de puestos de trabajo y oferta de empleo público; régimen jurídico y sistema retributivo de la Función Pública; Seguridad Social de los funcionarios civiles; racionalización de los procedimientos administrativos y política informática de la Administración; asistencia al ciudadano e inspección de los servicios, así como la dirección de los Centros y Organismos dependientes de la Secretaría de Estado.

## **c) Inspección General de Servicios de la Administración Pública**

Depende de la Secretaría de Estado para la Administración Pública. A julio de 2000, la Inspección General de Servicios de la Administración Pública ha cambiado su denominación por la de Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios, manteniendo su dependencia de la Secretaría de Estado para la Administración Pública del MAP.

El Real Decreto 1372/2000<sup>64</sup>, que modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Administraciones Públicas, establece las funciones de la Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios: a) inspección de servicios de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ellas; b) formulación y gestión de programas y propuestas para la mejora y la implantación de la calidad en los sistemas de gestión pública y el fomento e intercambio de las mejores prácticas; c) planificación, coordinación y ejecución de los programas de simplificación administrativa, comprendiendo el desarrollo de proyectos de racionalización de los procedimientos, trámites y métodos de trabajo de la gestión administrativa; la formulación y gestión de programas de tratamiento, coordinación y difusión de la información administrativa; y la elaboración de programas de atención al ciudadano y la gestión del Centro de Información Administrativa como centro de difusión de la información relativa a materias de la administración pública.

---

<sup>64</sup> Véase Norma N° 13

A abril de 2004 la denominación de la Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios cambia por la de Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios (IGSAP), que asume las competencias de la anterior.

#### **d) Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)**

Organismo Autónomo de la Administración del Estado, adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas. A partir de 1990, por el Real Decreto 727/90 de 8 de junio, el INAP tiene las siguientes actividades: asesoramiento y apoyo técnico al Ministerio de Administraciones Públicas; selección, formación permanente o perfeccionamiento del personal; estudios, documentación y publicaciones; becas y ayudas a la investigación; cooperación y asistencia técnicas en el ámbito nacional; relaciones internacionales.

El 3 de febrero de 1995 se dispone la reorganización de la estructura directiva del INAP, con el objetivo de dotar al INAP de una estructura que le permita el cumplimiento de sus funciones como uno de los organismos impulsores de la modernización y de la adaptación permanente de la Administración Pública, en los ámbitos de reflexión, selección, formación y cooperación internacional.

El Real Decreto 1661/2000 aprueba el Estatuto del INAP, con la finalidad de mejorar la capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad y servir con más eficacia a la modernización de las Administraciones.

El Real Decreto 1000/2002<sup>65</sup> modificó las estructuras orgánicas del MAP y del INAP. Establece que el INAP es un organismo autónomo, adscrito al MAP, a través de la Secretaría de Estado para la Administración Pública.

---

<sup>65</sup> Véase Norma No. 13

## **Resultados de la Modernización de la Administración Pública Española**

Los principales resultados relativos al proceso de modernización de la Administración Pública española giran en torno a lo siguiente:

### **1. ASPECTOS ORGANIZATIVOS**

- Reducción de Ministerios y otros entes de la Administración Central
- Reorganización de Ministerios y otros entes de la Administración Pública
- Reestructuración y Modernización del Alto Gobierno

### **2. ASPECTOS RELATIVOS AL PERSONAL PÚBLICO**

- Adecuación de los regímenes estatutarios de los funcionarios públicos
- Impulso a la formación del personal público
- Reasignación de efectivos y reducción del personal público
- Desconcentración y modernización de la gestión de recursos humanos

### **3. ASPECTOS FUNCIONALES Y PROCEDIMENTALES**

- Reducción y/o simplificación de trámites administrativos
- Introducción de nuevas tecnologías
- Mejoramiento del desempeño de los servicios públicos y desarrollo de la gestión por resultados
- Perfeccionamiento de los instrumentos de control y evaluación
- Desconcentración de la capacidad de decisión de los gestores
- Mejoramiento de la información y comunicación de la Administración con los ciudadanos

## **Marco Legal**

A continuación, se presenta cada uno de los aspectos antes enumerados, con los resultados jurídicos y sustantivos que en torno a ellos se han producido.

- \* El 27 de abril de 2000 se aprueba el Real Decreto 557/2000 de reestructuración de los departamentos ministeriales.

- \* El 27 de noviembre de 1997 se dicta la Ley 50/1997. En su artículo 2 atribuye al Presidente la competencia para crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los departamentos ministeriales y las secretarías de Estado.
- \* Al 17 de julio de 2001 existen 71 organismos autónomos, 5 entidades gestoras y servicio común de la seguridad social y 61 entidades y organismos públicos en la Administración General del Estado. Si se compara con el año 1999 las cifras se mantienen estables, incrementándose en tres los organismos autónomos y disminuyendo en uno las entidades y organismos públicos en la Administración General del Estado.
- \* La Ley 28/2006 creó la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad<sup>66</sup> de los para la mejora de los servicios públicos. Aquí se recogen ya algunas competencias de la Agencia, como la evaluación de los programas y políticas que el Consejo de Ministros estipule anualmente y la presentación de un informe al Congreso de los Diputados acerca de la actividad de las demás agencias estatales en sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.
- \* El Real Decreto 1418/2006 por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, es el que recoge de manera ordenada los distintos aspectos que regulan su gestión y funcionamiento.
- \* El Marco General para la Mejora de la Calidad, establecido en el Real Decreto 951/2005 de 29 de julio, articula una serie de programas relevantes para mejorar los servicios públicos. La Agencia asume un papel impulsor, formativo y dinamizador de dicho marco general.

## 7.5. NUEVA ZELANDA

Las técnicas de gerencia del desempeño, basadas en analogías de negocios y de mercado, fueron los rasgos prominentes de la oleada de reformas que atravesó al

---

<sup>66</sup> [www.aeval.es](http://www.aeval.es)

sector público de Nueva Zelanda entre finales de los 1980s y comienzos de los 1990s. Como un ejemplo de manual acerca de la aplicación de las ideas de la Nueva Gerencia Pública (NGP), un servicio público altamente centralizado fue subdividido en un conjunto de agencias de producción en las que se les otorgó a los gerentes considerable autoridad sobre el uso de recursos, al tiempo que se les exigió rendición de cuentas por el logro de resultados.

Estos cambios resultaron en que el sector público neozelandés fuera visto, alternativamente, como ejemplo digno de estudiar (Aucoin, 1995<sup>67</sup>), un experimento no recomendable para la mayoría de los países en desarrollo (Schick, 1998<sup>68</sup>), y el “sistema de desempeño más avanzado del mundo” (Kettl, 2000: 7<sup>69</sup>).

Desde la elección de un gobierno de coalición de centro-izquierda en 1999, el experimento de Nueva Zelanda en gerencia pública ha sido objeto de importantes reevaluaciones. Los elementos primordiales de un “sistema orientado a resultados” permanecen inmodificados, pero ha ocurrido un distanciamiento sustancial desde el concepto inspirado en el mercado, que observaba al sector público como “un universo transparente de subcontratistas organizado en torno a manifestaciones de objetivos y planes estratégicos”.

Está emergiendo ahora un modelo de gerencia del desempeño del sector público más complejo, debido en parte a la oposición política hacia la privatización y a una incomodidad con estructuras construidas a semejanza del mercado, pero también debido a la preocupación existente entre los servidores públicos acerca de las limitaciones de un foco unilateral respecto a especificaciones claras de productos, eficiencia y contención de costos. En Nueva Zelanda, una oleada de reformas basadas en técnicas de la Nueva Gerencia Pública (NGP) fue seguida por una marea más incremental focalizada en efectos (outcomes), efectividad, colaboración y capacidades.

Se advierte la emergencia de una nueva combinación de “doctrinas” acerca de la gerencia del sector público. Como señalan Hood y Jackson (1991), las doctrinas son

---

<sup>67</sup> Aucoin, Peter. *The New Public Management in Canada*. 1995

<sup>68</sup> Schick, Allen. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State*. 1998

<sup>69</sup> Kettl, Donald. *Public Administration at the Millennium: The State of the Field*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(1):7-34. 2000

artículos de fe y su aceptación no se funda en pruebas objetivas sino en argumentos exitosos, en los que la debida consideración del timing, el envase y la presentación juegan un rol decisivo. Las doctrinas administrativas son a menudo contradictorias e inestables y, como en el terreno de “la vestimenta y los automóviles”, existe una búsqueda constante de “nuevos estilos, modas y ocurrencias”.<sup>70</sup>

En comparación con las rupturas estructurales y rápidos cambios que constituyeron la oleada de las reformas previas, el cambio actual es sutil, de largo plazo y casi invisible al gran público. Para uno de sus iniciadores públicos, la nueva marea de cambio es una búsqueda de un mejoramiento en el desempeño sin pérdida de las fortalezas de períodos anteriores. Antes de 1984, el énfasis estaba puesto en “hacer la tarea correcta y legalmente” y entre 1984 y 2000, el énfasis pasó a “hacer la tarea eficientemente”.<sup>71</sup>

Algunas de estas tendencias fueron formalizadas a través de legislación del 2004. Esta legislación y una serie de cambios más informales han surgido de una “Revisión del Centro” completada en 2001, la que aborda cuestiones relacionadas con un modelo de gestión descentralizada. La revisión, llevada a cabo por altos ejecutivos de la Agencia Central y representantes designados políticamente (Advisory Group, 2001) identificó tres áreas prioritarias de cambio:

- Lograr una prestación de servicios mejor integrada, y enfocada en la gente, especialmente allí donde diversas agencias manejan problemas sociales complejos. La prioridad es poner el foco sobre los efectos y servicios que buscan conseguir tanto el gobierno como el público.
- Afrontar la fragmentación y mejorar el alineamiento a través de un fuerte foco sobre efectos, mayor colaboración entre agencias, reducción del número de agencias toda vez que sea posible y disminuir la tendencia a enfatizar la responsabilización vertical y de agencias singulares, en lugar de intereses que conciernen a todo el gobierno.

---

<sup>70</sup> Hood, Christopher and M.W. Jackson. *Administrative Argument*. 1991:18

<sup>71</sup> Wintringham, M. (2003) ‘Annual Report of the State Services Commissioner’, in Annual Report of the State Services Commission for year ended 30 June 2003.

- Destacar a la gente y la cultura del sector estatal, que cree un fuerte sentimiento unificador de valores compartidos, incluyendo nuevas inversiones en el desarrollo de la dotación y la gestión.

En la introducción de la legislación, estos objetivos de cambio pueden resumirse de este modo:

- Lograr una prestación de servicios por parte de agencias gubernamentales, que esté mejor integrada y focalizada hacia las necesidades de la gente;
- Enfrentar la fragmentación y mejorar el alineamiento, poniendo el énfasis en asegurar que los distintos segmentos del sector estatal trabaje como conjunto;
- Construir un sector estatal fuerte, incluyendo una mayor capacidad y fuerte liderazgo en materia de valores y estándares. “Fortaleciendo el Centro”, un programa de trabajo que ha surgido de la Revisión del Centro, resume un conjunto de iniciativas que entrañan un cambio pendular hacia una menor descentralización, como solución preferida para un mejor desempeño del sector público. Si bien la descentralización implicó ganar en claridad, eficiencia y velocidad en la prestación, otras dimensiones del desempeño, tales como coordinación, colaboración y capacidad sistémica, son vistas ahora como aspectos que exigen particular atención.

### **Descentralización y Fragmentación: Años 80 y 90**

La descentralización, conjuntamente con la responsabilización por resultados, fueron aspectos centrales de las reformas de fines de los 80s<sup>72</sup>. Antes del Acta del Sector Estatal de 1988, 60.000 servidores públicos estaban empleados por la Comisión de Servicios Estatales y sujetos a las reglas de sistema de personal vigente para toda la administración. Los sectores de salud y educación también fueron sujetos a controles centralizados de personal. La descentralización creó 38 separados de empleo en departamentos o ministerios dentro de la administración central, 217

---

<sup>72</sup> “Encuentro extraordinario que, por tanto tiempo, nos hayamos aferrados a la creencia de que un sistema descentralizado, con amplia autonomía, estándares y abordajes diferentes aplicados a través de 38 departamentos, con mínimas recompensas y sanciones, con un foco puesto en la prestación anual de servicios a expensas de una inversión generalizada de largo plazo, permitirá proporcionar a la gente valores firmes y compartidos, con un agudo sentido de pertenencia al Sector Público y con los conocimientos y atributos necesarios para conducir al Servicio Público a través de otra década. Pienso que no tiene sentido” (Wintringham, Public Service Senior Managers Conference 18 October, 2001).

agencias reales y aproximadamente 2600 escuelas autogestionadas. La estructura de la agencia real fue diseñada para funciones operativas y de prestación de servicios, y gobernada por Consejos designados por el Gobierno o parcialmente elegidos por electores locales. Las organizaciones en este sector incluyen consejos de salud, instituciones de educación terciaria, institutos de investigación y empresas de propiedad estatal. Estas organizaciones gastan casi el 50 por ciento de los fondos discrecionales a disposición del sector estatal y emplean dos tercios de la dotación total.

Una de las causas principales de la proliferación de agencias ha sido la doctrina de la NGP de cubrirse contra la "captura" del asesoramiento en materia de políticas por parte de unidades operativas. Sistemáticamente, durante fines de los '80s y '90s, la mayoría de las funciones gubernamentales fueron reestructuradas en entidades de política pública separadas, de modo de prever un reaseguro institucional de que el desempeño sería escudriñado por analistas independientes. Dos de los ejemplos más extremos de descentralización son los sectores de transporte y ciencia. Lo que alguna vez fue un enorme Ministerio de Transportes es ahora un ministerio de políticas, con aproximadamente 70 empleados que financian y monitorean ocho agencias separadas que prestan servicios tales como construcción de carreteras, seguridad territorial, seguridad marítima y aérea, y pronósticos meteorológicos. En el sector de ciencia e investigación, un sólo departamento ha sido reemplazado por 10 organizaciones, incluyendo un ministerio que dicta políticas, una agencia de financiamiento y 8 Institutos de Investigación Reales que compiten con universidades y el sector privado por fondos para investigación.

### **Reestructuración: Año 2000 en adelante**

Hacia 2001, el valor de este desdoblamiento entre política y operaciones también fue cuestionado. Según el punto de vista de Michael Wintringham, los beneficios de una separación sólo pueden ser de corto plazo. Los asesores de políticas sólo pueden ser efectivos si tienen acceso a la información operativa. Aún si inicialmente conocen lo suficiente sobre asuntos operativos para que el desdoblamiento mejore la calidad del asesoramiento (menos riesgo de captura con ninguna consecuencia adversa derivada de la falta de comprensión de las operaciones), su conocimiento a lo largo del

tiempo decaerá, como también lo hará la calidad de su asesoramiento. El resultado neto es que la separación del asesoramiento sobre políticas y la prestación del servicio puede efectivamente tener un impacto inicial beneficioso tanto sobre la función política como sobre la de servicio. Pero a lo largo del tiempo, la separación bien puede crear una situación en la que resulte deseable revertir la separación<sup>73</sup>.

La fragmentación ha sido una consecuencia predecible del entusiasmo por crear unidades de negocios focalizadas. El sector público de Nueva Zelanda adoptó, efectivamente, una forma de “control financiero” de la gerencia corporativa (Goold y Campbell, 1987), que proporciona considerable autonomía a las unidades periféricas, en tanto los resultados financieros (y los indicadores del sector público) sean satisfactorios.

Tal descentralización tiene grandes ventajas en términos de autonomía gerencial. No obstante, también significa que el conocimiento del centro corporativo acerca de las unidades periféricas es altamente probable que se limite a la información contable, que es esencialmente histórica y de corto plazo en su naturaleza. Goold y Campbell contrastan el control financiero con la coordinación requerida en un estilo de “planeamiento estratégico” en el cual la estrategia está orientada desde el centro, los recursos se mueven en torno a la organización global y se da a las unidades de negocios tiempo para mejorar en lugar de ser juzgadas en base a resultados de corto plazo de la línea de base. Las unidades de negocios tienen menor apropiación de la estrategia pero mayor sinergia con las directivas y orientaciones del grupo más amplio. Los cambios actuales en el sector público neocelandés pueden ser interpretados como un movimiento desde un estilo de control financiero de la gerencia corporativa hacia un estilo de planeamiento estratégico.

Si bien la estructura fue el modo dominante de cambio durante los '80s y '90s, esta vez existe fatiga y precaución respecto a ver la reestructuración como solución. Esto está influenciado por el alcance de la reestructuración pasada, que incluyó un período, en 1997, en que el 60% del personal en el servicio público central trabajaba para organizaciones sometidas a alguna forma de reestructuración mayor. Como observa Wintringham (2002a), la reestructuración es cara, consume mucho tiempo y no

---

<sup>73</sup> La permanencia es, me temo, un cáliz sagrado inalcanzable (Wintringham, 2001).

garantiza que los “monolitos” reconstruidos resolverán las necesidades. Por lo tanto, en la nueva marea de reforma, la reestructuración ha venido ocurriendo a través de amalgamas caso por caso, con cambios mínimos en los roles laborales. Las funciones de política y operación han sido re combinadas en las áreas de desarrollo social, educación y justicia.

Una alternativa a la reestructuración, propuesta por la Revisión del Centro, es el uso de “equipos de personas que quiebran los circuitos inter-agencia” diseñados para “resolver problemas de prestación de servicios previamente insolubles, apelando al conocimiento y creatividad de la línea frontal junto al apoyo técnico central”. Tales equipos se han convertido en una opción importante, porque la descentralización ha ensanchado, casi con certeza, el quiebre entre las oficinas cabeceras de la ciudad capital y la prestación de servicios a los ciudadanos<sup>74</sup>. Un indicador de esto es que el 85% de los gerentes que reciben los ingresos más elevados en el sector público trabajan en Wellington, la ciudad capital.

Recompensas desproporcionadas de tal magnitud, para los roles de los puestos cabeza de unidades, sugieren que la descentralización pudo haber sido en gran medida una transferencia de poder de las agencias centrales a las oficinas corporativas de otras organizaciones públicas, más que una descentralización hacia otras partes del país. Las iniciativas para enfrentar la fragmentación fuera de la ciudad capital han incluido proyectos piloto para reducir el ausentismo escolar, disminuir la violencia doméstica y establecer a los inmigrantes instruidos. En particular, el proyecto sobre violencia doméstica llevado a cabo en el Waikato, identificó el efecto del gerenciamiento estilo Silo creado los servicios públicos basados en la ciudad capital. Pudo comprobarse que un número significativo de organizaciones del sector público estaban financiando iniciativas comunitarias similares, pero de manera aislada unas de otras. Como resultado, las agencias no compartían sus lecciones acerca de mejores prácticas a fin de obtener el mejor valor por el dinero invertido (SSC, 2002). Un valor inmediato creado por el equipo de trabajo fue destruir los silos y producir una iniciativa para desarrollar un enfoque común al financiamiento comunitario.

---

<sup>74</sup> Tal como comenta Wintringham (2001), el servicio público se ha visto afectado por “un grado de esnobismo intelectual según el cual la política pública es considerada más valiosa que las operaciones”.

## **Capacidad y Cultura**

### **Antes de 1989**

Es inherente al estilo de control financiero de la gerencia corporativa, reducir el énfasis en la cultura organizacional como forma de crear cohesión a todo lo largo de la organización. Las doctrinas de los ´80s y ´90s proponían gerentes mentalmente independientes, para crear culturas distintivas orientadas a la acción, contratando personal con antecedentes en la gestión privada donde fuera necesario para curar los males percibidos en la burocracia.

Las burocracias centralizadas del servicio público pre-1984 tenían fuertes culturas creadas por políticas de personal que habían sido diseñadas para proteger los derechos de aquellos que probablemente serían empleados para una carrera de 40 años. Entre 1912 y 1988, las políticas diseñadas para despolitizar los servicios públicos, crearon una carrera aparte, en la que los derechos a la promoción para el personal existente estaba asegurado y el ingreso a los roles superiores desde otros niveles de trabajo eran extremadamente raros. Un definido rasgo del sistema era el contrato psicológico de lealtad al servicio público como entidad. La seguridad en el empleo y un generoso esquema de jubilación ajustada por inflación, basado principalmente en la antigüedad en el servicio, eran vistos como una compensación por salarios moderados.

El aspecto negativo de esta cultura fue su conservadorismo, aversión al riesgo e inhabilidad para responder rápidamente al cambio buscado por una nueva generación de reformadores que enfrentaba difíciles condiciones económicas hacia mediados de los ´80s. El servicio civil pre-reforma, con su organización unitaria y procesos de carrera de por vida, era fuerte en cuanto a las tradiciones y valores compartidos de los “clanes” controladores y las reglas burocráticas (Ouchi, 1979: 838). Las prescripciones de la NGP buscaron simplificar las relaciones y utilizaron mecanismos similares a los del mercado como principal método de control. Se apeló a unidades focales que entregaban productos bajo contrato, como alternativa de negocio privado a los controles culturales y burocráticos lentos, basados en personas.

### **1989 en adelante**

La formula anterior fue exitosa para que los gerentes valoraran la importancia de la prestación eficiente de productos y la estricta operación dentro del presupuesto asignado. El sistema que se caracterizaba por sus demoras y falta de transparencia fue reemplazado por un férreo ciclo de planificación y rendición de cuentas. La utilización de información exhaustiva sobre costos, utilizando métodos contables del sector privado, hace posible la realización de comparaciones constantes con la prestación de servicios en el sector privado. De esta manera, se aprobó el Acta de las Finanzas en 1989, el cual incluyó reformas que facilitaban la administración financiera en cada uno de los departamentos y estableció lo siguiente<sup>75</sup>:

- Reforma en la asignación de recursos públicos: Se reemplazó el sistema de asignación de recursos basado en insumos, esto es partidas presupuestarias basadas en el costo de insumos como personal, viáticos, materiales, etc., por un sistema basado en “resultados” (outcomes) y “productos” (outputs).
- Contratos anuales de desempeño: Son acuerdos entre el ministro responsable y el jefe del departamento. Permiten la evaluación de los gerentes y sus respectivos departamentos, definiendo de paso sus responsabilidades, específicamente los productos que se le han encomendado y la calidad esperada de los productos.
- Reemplazo del sistema de contabilidad: Se adoptó un sistema de contabilidad con Prácticas Contables Generalmente Aceptadas, de manera que la contabilidad del sector público pasó a realizarse sobre base devengada. Así mismo, para una evaluación real de los costos del presupuesto se incluyeron los costos de capital y la depreciación de los activos en el costo de proveer los servicios.
- Descentralización del control y gestión financieros: Los gerentes no sólo tuvieron con esta Ley una mayor autonomía en el manejo financiero del departamento, sino que también asumieron la responsabilidad de proveer una información financiera exhaustiva.

Newberry (2002) argumenta que, como consecuencia intencional del foco puesto en el control financiero de las reformas, se ha producido una erosión subrepticia de los recursos de las organizaciones públicas, en la medida en que las valuaciones y el cargo de capital de los activos públicos han inflado los costos aparentes de las

---

<sup>75</sup> Beyer, Harald. *Las Reformas del Estado en Nueva Zelanda*. En: *Reforma del Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2002. p. 189 - 193

prestaciones del sector público en comparación con otras alternativas. Un resultado distintivo de ello ha sido un control fiscal robusto, resultante de nueve años de excedentes presupuestarios, que han permitido reducir a la mitad la deuda pública. Lo opuesto del control fiscal es el potencial de reducción de la capacidad. La principal técnica utilizada para llevar las riendas sobre el gasto del sector público, ha sido el uso de una “línea de base” de financiamiento, ya desde mediados de los 90s. Esto le da a las organizaciones públicas un presupuesto anual que sólo puede incrementarse por inflación, si se lo plantea como caso especial.

Los presupuestos restrictivos han puesto el esfuerzo en la entrega de productos y limitado las inversiones de largo plazo en capacidad de los empleados e iniciativas transorganizaciones. Las políticas descentralizadas en el área de gestión de recursos humanos, crearon una variedad de culturas organizacionales. A nivel individual, los máximos ejecutivos han tenido amplias responsabilidades y oportunidades para crear diferentes enfoques en materia de remuneración, diseño de trabajo, reclutamiento, retención y desarrollo de personal, salvo para negociaciones fundamentales de acuerdos correspondientes a relaciones industriales. En contraste, las prácticas de gerencia financiera han sido estandarizadas, como resultado de estándares contables profesionales y procedimientos también estándar en materia de solicitudes presupuestarias y reporte financiero.

La Revisión del Centro (Advisory Group, 2001: 85) observó que muchos aspectos de la gestión de recursos humanos son comunes a todas las organizaciones sectoriales del Estado, que se beneficiarían de la adopción de estándares comunes, compartiendo buenas prácticas y desarrollando sistemas y programas conjuntos. La revisión avizoró una recreación de estándares de amplia aplicación en el sector público, en áreas tales como sueldo anual complementario (o aguinaldo), provisiones de retiro, seguridad y salud ocupacional, reclutamiento, competencias, reconocimiento de servicios y sistemas de gestión del desempeño. De ser implementados a fondo, ello constituiría un cambio fundamental respecto a la doctrina previa de que para cada Jefe Ejecutivo, una efectiva gestión del recurso humano es parte de una esencial accountability individual y personal.

La reintroducción, a fines de 2003, de un subsidio por aguinaldo pagado por el empleador para el conjunto del servicio público, es un indicador temprano de una nueva intencionalidad para desarrollar estrategias colectivas de recursos humanos.

En el modelo NGP, se estableció una distinción básica entre el sector público central (core public service), enfocado hacia el servicio a los líderes políticos, y el sector estatal más amplio, en el cual las Agencias Reales prestan servicios al público. La entidad real (o de la Corona) ha provocado una especial preocupación a los ministros del Partido Laborista, en el poder desde 1999. Los dorados apretones de manos con miembros de las agencias reales fue una cuestión significativa durante las elecciones de 1999. En las internas previas a las elecciones, los ejecutivos senior y el Presidente de la Comisión del Servicio de Bomberos recibieron colectivamente más de US\$ 400.000 en concepto de pagos por renuncia, suma establecida por el Consejo Directivo de la Comisión sin referencia alguna a comparaciones en el sector estatal. Una paga similar por parte de la Comisión de Loterías también creó controversia acerca de la generosidad de las entidades reales en el establecimiento de condiciones para los gerentes senior<sup>76</sup>.

Como resultado de esta preocupación acerca de los diferentes enfoques organizacionales, la Ley de las Finanzas Públicas (en lo relativo a la gerencia del sector estatal), busca crear estándares comunes sobre integridad y comportamiento para todos los empleados del sector estatal, sobre temas tales como presentaciones ante Comités Parlamentarios Selectos y durante períodos electorales. La Comisión de Servicios Estatales realiza el seguimiento de la implantación de estos estándares a todo lo largo del sector estatal, no sólo en el servicio público central. Los valores y estándares son vistos como el 'pegamento' que ayuda al personal a operar con integridad y consistencia en complejas circunstancias (SSC, 2002).

Junto con los estándares formales se advierte un esfuerzo determinado para recrear un extendido sistema de carrera para potenciales cabezas de organizaciones. El destino del Senior Executive Service (SES), durante los '90s demostró el poder de

---

<sup>76</sup> Tal como comentara el Ministro de Servicios Estatales, señor Mallard, a mediados de 2003, los miembros del público no distinguen entre el servicio público central y el sector más amplio, pero lo ven como un 'Wellington waffle'<sup>77</sup>: los ciudadanos no distinguen entre pedazos de gobierno; su expectativa es que los servidores públicos se desempeñen con los mismos estándares (Mallard, 2003).

las fuerzas centrífugas de la descentralización y el énfasis puesto sobre la accountability vertical. En 1988, el SES había sido imaginado como un cuadro de alrededor de 500 servidores públicos senior, que tendría una identidad colectiva y proporcionaría un contrapeso a la tendencia de las organizaciones a que pertenecían, a independizarse.

En la práctica, los servidores públicos senior recibieron escasos beneficios por pertenecer a este grupo y en 2002, sólo tenía 10 miembros. El SES será abolido y reemplazado por un enfoque más activo para promover a los líderes potenciales<sup>77</sup>. Además, se ha instruido a un renovado Centro de Desarrollo del Liderazgo, para que proporcione oportunidades de desarrollo a potenciales altos ejecutivos, ofreciéndoles programas de entrenamiento personal y oportunidades para cubrir asignaciones de tareas de “estiramiento”.

La cultura ha reaparecido como un tópico de la gerencia pública sujeto a discusión, luego de un período en el cual el desempeño era visto, casi exclusivamente, en términos de productos, contratos y contestabilidad por parte de alternativas provistas por el sector privado. Muy tempranamente durante el período de reforma, existían altas expectativas de que los gerentes con experiencia en la gestión privada serían capaces y estarían muy dispuestos a asumir roles en el sector público, y así modificar las antiguas pautas del management, dentro de un sistema cerrado.

Sin embargo, la transferabilidad de competencias personales ha resultado ser mucho más difícil que lo que previeron los reformadores de los ´80s, excepto en áreas especializadas tales como contabilidad o tecnología de la información. Los Altos Ejecutivos de los ministerios y departamentos centrales de servicio público, continuaron siendo reclutados por sus antecedentes, particularmente del Tesoro, salvo escasas excepciones a este patrón proveniente de otras partes del sector estatal, como las universidades. La nueva apreciación sobre la construcción de capacidades de largo plazo requerida para los roles superiores del servicio público, es una reacción

---

<sup>77</sup> La experiencia de Michael Wintringham en el reclutamiento para cubrir los principales roles ejecutivos, se cuenta entre las iniciativas para avanzar en esta aproximación más activa: “En lugar de tener tres o cuatro candidatos excelentes para cada vacante de un jefe ejecutivo que debo llenar, mis opciones se han reducido a una o dos”.

a las políticas de laissez faire promercado de los ´90s, que a su vez fueron una reacción a las culturas burocráticas y cerradas vigentes antes de 1988.

A pesar de los cuestionamientos mencionados en los tres párrafos anteriores, el Acta del Sector Estatal de 1988 trajo los siguientes cambios en el empleo público<sup>78</sup>:

- Libertad para contratar y despedir al personal que los gerentes consideren
- Término de la inamovilidad de los trabajadores públicos.
- Responsabilidad de los gerentes sobre la operación eficiente y efectiva de los departamentos.
- Permanencia de los gerentes por 5 años en sus cargos, extendible por 3 años más. El nombramiento de los mismos es independiente de los procesos político – electorales.

## **De los Productos (Outputs) a los Efectos (Outcomes)**

### **Años 80 y 90**

Para definir desempeño, el sector público neozelandés ha puesto especial énfasis en el concepto de “outputs”. Estos productos son bienes y servicios provistos por ministerios, departamentos y agencias, en un rango que va desde el asesoramiento sobre políticas públicas, la administración de regulaciones y pago de transferencias, hasta servicios específicos tales como educación o gestión carcelaria. Como vehículo principal para responsabilizar a los altos ejecutivos por el desempeño organizacional y la base para la asignación presupuestaria, los productos son un rasgo central del sistema neocelandés.

El papel de forzamiento de la claridad que cumplen los “outputs”, se refleja en una técnica utilizada en el Tesoro por los implementadores de la reforma durante fines de los ´80s. En esa etapa, la mayoría quiso describir sus productos en términos de “outputs” de las estructuras organizativas existentes. Para desafiar el pensamiento vigente, el equipo de cambio del Tesoro empleó una analogía tomada del mundo de las relaciones en los negocios: Imagine que su departamento gubernamental ya no

---

<sup>78</sup> \_\_\_\_\_. Experiencias de la Nueva Gestión Pública en Colombia, Uruguay, España, Inglaterra y Nueva Zelanda. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Santiago, agosto de 2006. p. 11 – 13.

existe. Desapareció. El gobierno desea adquirir esos servicios en el sector privado. ¿Qué es lo que usted contrataría? ¿Cómo escribiría los términos del contrato?

Una razón para la introducción de productos fue permitir a las agencias centrales que dejen de ocuparse de los controles detallados sobre insumos y obtengan medios para responsabilizar a las organizaciones por su desempeño. Según la visión de Graham Scott, uno de los líderes de la reforma, los productos propician el cuestionamiento acerca de “qué se está produciendo y cuánto cuesta. En lugar de que los ministerios o las agencias centrales deban discutir sobre si un servicio agrega o no valor, desde una posición de menor información que el que puede tener la agencia, la carga de la prueba se traslada hacia el departamento” (Scott, 2001: 171).

Además de estar eslabonado al proceso presupuestario, los productos son definidos por indicadores de calidad, cantidad y oportunidad que son auditados para su control parlamentario a través de la Oficina del Auditor General.

Como técnicas para la rendición de cuentas y la medición, los “outputs” están sujetos al riesgo de “desplazamiento de objetivos”, proceso según el cual los objetivos que se habían planteado como medio para un fin, pueden convertirse en fines en sí mismos (Merton, 1957; Blau, 1963). Según el punto de vista del Ministro de Servicios Estatales, Trevor Mallard, el impacto de los productos ha sido “una visión más bien hacia dentro por parte del personal y los departamentos, al tiempo que se ignoraba a menudo el panorama general y una aproximación holística a las cuestiones y posibles soluciones” (Mallard, 2003). La preocupación por los efectos del desplazamiento de objetivos sobre los productos, ha creado una significativa reconsideración sobre el papel de los efectos (“outcomes”), es decir, manifestaciones de propósitos políticos y sociales más amplios. El modelo de los ´80s veía a los efectos como aspiraciones de largo plazo, expresadas por los líderes políticos, a la vez que los servidores públicos ponían el acento en la provisión de productos que contribuyeran a esos efectos. En la práctica, los políticos raramente han querido indicar definiciones de efectos y, dado el énfasis sobre la rendición de cuentas, dichos servidores han tenido un fuerte interés en estrechar su enfoque hacia aquellos productos que pueden ser provistos por una organización aislada.

### **Un Intento Estratégico de Gerencia por Efectos: 2000 en adelante**

Un nuevo lenguaje está señalando un cambio intencional de énfasis. El corazón del nuevo proceso de planificación es una “manifestación de intención” que, se espera que describa efectos que beneficiarán a los ciudadanos y a la sociedad (Steering Group, 2003).

Los Altos Ejecutivos no serán responsabilizados por el logro de efectos, en vista de la “inherente dificultad en determinar y atribuir causalidad respecto del logro de resultados y de los potenciales de largo plazo entre intervenciones y efectos deseados” (Steering Group, 2003). Los productos se mantienen como foco de la rendición de cuentas.

Las preguntas centrales del proceso de planificación del desempeño:

- a. ¿Qué intentamos lograr durante los próximos 3-5 años y por qué?
- b. En qué áreas de efectos del Gobierno tenemos la responsabilidad de realizar una contribución significativa? ¿Quién más contribuye a estos efectos, directa o indirectamente?
- c. ¿Cuál es la situación actual de estas áreas y qué factores podrían causar que este estado de cosas cambie en el futuro? ¿Qué cambios creemos que se producirán y cuáles podemos influir? ¿Qué indicadores u otra información podemos utilizar para monitorear esto a través del tiempo? ¿De qué manera ocurrirá el monitoreo?.
- d. ¿Cuáles efectos son prioritarios para nosotros en los próximos 3-5 años, y de qué modo concuerdan con los puntos de vista de nuestros Ministros y destinatarios? ¿Qué estrategias de gobierno necesitamos para ser consistentes con esto?.
- e. ¿Qué contribución específica a estos efectos que procura el Gobierno hará nuestro departamento durante los próximos 3-5 años? ¿Cómo sabremos qué impacto hemos producido? ¿Qué medidas podemos utilizar para monitorear estos impactos?
- f. ¿Hemos tomado en cuenta las obligaciones del Tratado y las aspiraciones de desarrollo maorí al establecer nuestro rumbo?

En el nuevo sistema, se busca una definición más amplia del desempeño, que vaya más allá de la estrecha visión de una mera contratación de servicios. Se exhorta

a las organizaciones a escribir sus Manifestaciones de Intención “en un lenguaje llano, que contenga una historia convincente en la que se vaya vislumbrando qué es lo que el departamento está tratando de lograr, cómo encarará esta tarea y de qué manera medirá los avances”:

Los departamentos deberán presentar un cuadro de situación realista y honesto de su estado actual e intenciones. Ello debe ser presentado de modo tal que asegure no ser mal interpretados por la audiencia. Por ejemplo, los riesgos identificados pueden estar sujetos a niveles de incertidumbre significativos, pero ello no debería ser razón suficiente para la exclusión<sup>79</sup>.

La Autoridad de la Seguridad en el Transporte Terrestre (LTSA) y el Departamento Correccional son citados en informes oficiales como proveedores de efectivas definiciones de efectos (“outcomes”). La LTSA tiene un efecto –reducir el costo social de los accidentes en los caminos- y mide todos los costos que tiene un accidente sobre la comunidad. El Departamento Correccional pone el acento en la “la protección del público” y la “reducción de la reincidencia”. Para determinar el segundo efecto, el departamento mide la reincidencia a los 12 y 24 meses después de la liberación de un prisionero.

La dificultad para establecer el grado de éxito en el logro de efectos se manifiesta en una revisión del avance inicial (Economics and Strategy Group, 2003: 22). Por ejemplo, la falla en lograr un cambio significativo en términos de un indicador de efecto ¿muestra algún problema relativo al diseño de la intervención o en su prestación? Largas demoras, el potencial existente para producir cambios legislativos y de políticas, nuevas iniciativas ministeriales y una fatiga con el cambio, pueden todos, potencialmente, convertirse en factores que afecten el logro de efectos.

Después de tres años de iniciativas piloto, a todos los departamentos centrales del servicio se les requirió la elaboración de Manifestaciones de Intención a partir de 2003-2004. La gerencia del desempeño orientada a resultados exige ahora formalmente un enfoque sobre efectos, al igual que sobre productos.

---

<sup>79</sup> Por el contrario, el departamento debe presentar esta información de una manera que se reconozca el carácter sensitivo de la cuestión” (Steering Group, 2003: 4-5).

## 7.6 URUGUAY

### Antecedentes

Los primeros esfuerzos en Uruguay para la evaluación de la gestión pública se encuentran en la Reforma Constitucional de 1967. Luego, en particular en el período de Gobierno Militar que abarcó desde 1973 hasta 1985, no se observan avances significativos. La nueva Constitución introdujo los siguientes cambios relacionados con la evaluación de gestión<sup>80</sup>:

- Se crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y se le asigna la competencia de asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de planes y programas de desarrollo y en la planificación de políticas de descentralización.
- En el art. 214 se le comete asesorar al Poder Ejecutivo en la elaboración del Presupuesto Nacional (PN). Para instrumentar lo establecido por la nueva Constitución, se dictó en el año 1968 el Decreto N° 104 que estableció que tanto la OPP en su carácter de “oficina central” como las demás oficinas sectoriales, tenían la obligación de efectuar una evaluación sobre el grado de cumplimiento de metas y objetivos de todos los Incisos del Presupuesto Nacional. Si bien el Decreto no lo mencionaba a título expreso, ello implicaba naturalmente la definición y uso de indicadores apropiados.
- Finalmente, la Ley N° 15.903 de 1987 (Rendición de Cuentas del ejercicio 1986) recoge lo establecido por el Decreto N° 104 de 1968 en lo que a evaluación se refiere, señalando que la Rendición de Cuentas deberá contener “estados demostrativos del cumplimiento de los objetivos y metas programados, indicando las previstas y alcanzadas y su costo resultante”.

A partir de ese momento, la OPP ha presentado todos los años los documentos de Rendición de Cuentas con información de cumplimiento de metas y objetivos. Sin embargo, en los hechos, la evaluación se ha centrado casi exclusivamente en la gestión financiero-económica.

---

<sup>80</sup> Berretta, Nora. *El caso de Uruguay*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Diciembre 2007. p. 22 – 23.

## **Etapas de la Reforma de la Administración Pública**

\* La primera etapa de la reforma de la administración pública se desarrolló hasta 1997 y se inició con la sanción de la Ley No. 16.736 del 05-01-96 (Ley de Presupuesto Nacional 1995-1999).

Los principales resultados del proceso de reformulación de las estructuras organizativas en esta primera etapa, según un informe presentado por el Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), son los siguientes<sup>81</sup>:

- Como consecuencia de las reestructuraciones aprobadas, el número de las unidades ejecutoras originales se redujo en un 37% y el de las unidades organizativas de niveles superiores en un 44%.
- Se eliminaron casi en su totalidad las duplicaciones de encargos.
- Se suprimieron alrededor de 10.000 cargos y funciones contratadas civiles, lo que implica más del 17% del total de la plantilla de las Unidades Ejecutoras sujetas a reestructuración. Dicho de otro modo, se suprimieron casi 2 de cada 10 cargos o funciones contratadas.
- Los cargos y funciones contratadas declarados excedentes respondieron en su mayor parte a solicitudes voluntarias de funcionarios que se acogieron a los diversos regímenes de incentivos previstos por la Ley No. 16.736
- El 35% del total de cargos de dirección de primer nivel previstos para las nuevas estructuras organizativas ha sido definido como "Funciones de Alta Especialización", y desde entonces, su provisión se está efectuando mediante concursos abiertos a todos los ciudadanos del país.
- Se evaluó la contratación con terceros de más de 150 cometidos, la tercera parte de los cuales comprende cometidos sustantivos
- El Régimen de Reinserción Laboral y Empresarial (RRLE), creado como un mecanismo de apoyo para quienes abandonaran la función pública y desearan reincorporarse al mercado de trabajo o impulsar actividades empresariales, tuvo una acogida muy favorable. De las 3.870 solicitudes de ingreso recibidas, el 92.69% (3.587 solicitudes) correspondió a la opción

---

<sup>81</sup> Ver La reforma administrativa del Estado uruguayo: enseñanzas estratégicas y perspectivas de futuro / Cobas Carrato, Eduardo Carmelo

empresarial, 208 a la opción laboral y 75 solicitudes no definieron su opción. En el marco de este Régimen, se presentaron 3.412 ideas de proyectos de desarrollo empresarial o solicitud de evaluación de perfiles laborales, se brindaron 1.731 servicios de asistencia empresarial y 2.158 servicios de capacitación. Una encuesta de seguimiento encargada al respecto por el CEPRE, indicó en mayo de 1999 que el 85% de los ex-funcionarios públicos que se acogió al RRLE se siente "muy o bastante satisfecho" por la decisión adoptada:

- El número de funcionarios públicos con causal jubilatoria, cuyos cargos y funciones contratadas fueron declarados excedentes, asciende a más del 40% de la población objeto con causal jubilatoria antes del proceso aludido, normalizando una curva de edades muy avanzada que tenía la administración pública uruguaya antes de la reforma.

\* La Segunda Etapa de la Reforma Administrativa del Estado se desarrolló a partir de 1998 y se inició con la sanción de la Ley No. 16.736 del 05-01-96 (Ley de Presupuesto Nacional 1995-1999). Según un informe presentado por el Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), esta segunda etapa debía abarcar todo el período de gobierno, con el objetivo de enfatizar la elevación de la competitividad y la eficacia del sector público mediante acciones destinadas a<sup>82</sup>:

- reasignar presupuestalmente las economías derivadas de las reestructuraciones para mejorar la situación de los funcionarios públicos y la productividad de los servicios
- mejorar la calidad y equidad de la atención de los usuarios de los servicios públicos.
- profundizar la interacción entre el Estado y la Sociedad Civil organizada en la gestión correspondiente de políticas públicas de interés social.

Los ámbitos específicos de acción de la reforma administrativa en esta segunda etapa fueron los siguientes:

a) Mejora de los Sistemas de Personal.

---

<sup>82</sup> Ver La reforma administrativa del Estado uruguayo: enseñanzas estratégicas y perspectivas de futuro / Cobas Carrato, Eduardo Carmelo.

- Mejora del Sistema de Remuneración  
Se pretende que parte de las economías resultantes de la supresión de cargos y funciones declarados excedentes en la etapa de reformulación de las estructuras organizativas, se aplique a mejorar las remuneraciones de los funcionarios y estimular el buen desempeño en la gestión.
- Sistema de Calificación de los Recursos Humanos  
La estrategia de capacitación de funcionarios de la administración pública que se ha estructurado en la órbita del CEPRE está basada en los conceptos de recalificación y capacitación permanente o modelo de aprendizaje continuo, y prevé tres grandes módulos: Plan de Capacitación en los procesos de trabajo público que se están reestructurando (administración financiera, recursos humanos, adquisición y contratación de bienes y servicios), Planes de Capacitación Específica de Unidades Ejecutoras y Planes de Capacitación Gerencial.
- Sistema de Supervisión Externa y Racionalización de las Condiciones Objetivas de Trabajo: El proceso de reforma ha encarado el fortalecimiento de la gestión de los Recursos Humanos en la Administración Pública a través del diseño e implantación piloto de un Sistema de Supervisión externo y posterior del control de las Condiciones Objetivas de Trabajo, del que se pretende que surjan propuestas de políticas, ajustes o correctivos para revertir o reducir al mínimo posible las desviaciones, focalizando los resultados en el mejoramiento de las relaciones carga horaria/ remuneraciones/ asistencia/ productividad.

b) La reforma microeconómica de la intervención del Estado y la orientación de la misma hacia el ciudadano

- Regulaciones y precios y tasas públicos:  
El Programa de Reforma del Estado ha entendido necesario revisar las regulaciones emanadas de la Administración Central que limiten la oferta de bienes y servicios entre particulares, con el objetivo de simplificar y modernizar la intervención estatal al respecto. Del universo de regulaciones se presta particular atención al relevamiento y consideración de aquellas que directa o indirectamente influyen en el cuidado de la salud humana, el cuidado del medio ambiente, la defensa del consumidor y la libre competencia,

estudiando la conveniencia de las regulaciones vigentes, la identificación de áreas de regulación insuficiente y la eliminación de las regulaciones obsoletas.

- Precios y tasas públicos

Se ha asumido que la estructura de precios y tasas que se cobran por concepto de trámites, servicios o similares, demanda la realización de un inventario preciso y actualizado a los efectos de la justificación de sus costos y beneficios asociados. Esta tarea incluye la identificación, entre otros aspectos, del Ministerio o Unidad que cobra el derecho, el servicio por el que se cobra y las áreas en las que se visualicen eventuales modificaciones a introducir, evaluando el impacto de tales modificaciones sobre las cuentas públicas y la competitividad de las empresas.

c) Mejoras en la atención de usuarios de los servicios públicos

El objetivo estratégico de este módulo consiste en implantar un programa de mejoramiento de la calidad de la atención de los usuarios de los servicios prestados directamente al público por parte de la administración central, conforme con los objetivos del Estado y economías en la utilización de los recursos públicos. Por su parte, los objetivos específicos comprenden los siguientes<sup>83</sup>:

1. Diseñar y ejecutar en un conjunto de servicios públicos un plan piloto de optimización de la calidad de atención al usuario. En cada servicio se ejecutará un plan integral de intervención de acuerdo con el diagnóstico de los siguientes factores: acceso al usuario, capacitación de funcionarios, racionalización de procesos, medición de la calidad de la atención, gestión del trámite, tiempos de espera y difusión de la experiencia.
2. Diseñar y ejecutar un estudio sobre los servicios públicos y sus usuarios.
3. Diseñar y ejecutar un plan para mejorar la atención al usuario del servicio público, el cual otorgará asistencia técnica a los servicios públicos que presenten requerimientos específicos dirigidos a mejorar la atención del ciudadano y empresas.
4. Elaborar e implantar un proyecto de "Mejoramiento en el acceso a la información por parte de los usuarios de los servicios públicos" que contempla

---

<sup>83</sup> Ver La reforma administrativa del Estado uruguayo: enseñanzas estratégicas y perspectivas de futuro / Cobas Carrato, Eduardo Carmelo

el diseño de un sistema de fono consulta y sistemas de información que interactúan entre la Administración y los usuarios.

5. Modernizar y profesionalizar la gestión de compras y contrataciones estatales, a través de la incorporación de mecanismos de programación de compras coordinados con el programa financiero de las unidades, y la utilización de sistemas de información que mejoren el acceso competitivo y oportuno de los usuarios.

d) Racionalización física de la Administración Pública: inmuebles fiscales y vehículos.

Para ello se ha realizado un relevamiento de los mismos, a efectos de identificar aquellos no prescindibles y contar con información actualizada acerca de su situación jurídica y valor de mercado para proceder a su enajenación.

e) Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados

El objetivo general de este sistema es implantar un programa de mejoramiento y evaluación de la gestión de los incisos del Presupuesto Nacional asociado a un programa de planificación estratégica adecuado a las condiciones específicas del sector público. Para ello se estiman necesarios, entre otros aspectos, sistemas de información oportuna, suficiente y confiable, la implantación de indicadores de desempeño, la sustitución de sistemas de control previo por sistemas de control posterior, la supervisión externa, la introducción de sistemas de reconocimiento institucionales e individuales al buen desempeño y la adecuada coordinación de los respectivos incisos con la instancia presupuestaria a fin de adoptar decisiones debidamente fundamentadas.

### **Sistema de Evaluación de Resultados (SEV)**

Entre 1998 y 1999 se desarrolló e implantó el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SEV). El objetivo principal del Sistema es proporcionar una herramienta para la toma de decisiones, que permita mejorar la asignación del gasto público y focalizar la acción en el ciudadano. Previo a que el SEV fuera puesto en funcionamiento, las Rendiciones de Cuentas centraban toda su atención en determinar

si se habían producido sobregiros o no, sin siquiera cuestionar si los recursos asignados habían contribuido o no al logro de los objetivos propuestos.

El 08-08-2000 se dictó el Decreto No. 225/000, que creó el Comité Nacional para la Sociedad de la Información, al cual se asigna la dirección ejecutiva de los planes para el desarrollo de la Sociedad citada. Destaca los siguientes objetivos para el Comité: a) crear las condiciones para definir una política nacional concertada, que permita el desarrollo de la sociedad de la información de Uruguay; b) establecer los lineamientos generales para la definición de una estrategia nacional hacia la nueva economía, que considere la alfabetización telemática y el desarrollo de servicios telemáticos para el ciudadano y la empresa, entre otros aspectos; c) contribuir al diseño y aplicación de las políticas que se definan, procurando la disponibilidad de fondos y una participación creciente del sector privado; d) controlar la ejecución del plan elaborando informes, recopilando información y realizando estudios que puedan ser encomendados a terceros, para una evaluación permanente del avance de los programas; y e) **evaluar avances y resultados**<sup>84</sup>.

A comienzos de enero de 2002 la Presidencia de la República, a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, implementó el Programa de Modernización de la Gestión Pública que se llevó a cabo en los años 2001-2003. El objetivo general del Programa era incrementar la calidad y la productividad de la gestión y de los servicios prestados por la Administración Central, incluyendo la disminución de su costo para el sector privado y el aumento del bienestar del ciudadano. Los objetivos específicos eran: a) lograr una gestión recaudatoria más eficiente, optimizando sus estructuras y estableciendo los incentivos apropiados; b) mejorar la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público; c) reducir el costo de la intervención de la Administración Central sobre el sector privado y el ciudadano; d) establecer las bases para la modernización de la gestión de los recursos humanos de la Administración Central; y e) mejorar la transparencia de la intervención de la Administración Central ante el ciudadano y el sector privado.

El Programa estaba organizado en los siguientes cuatro componentes:

---

<sup>84</sup> Ver Alfabetización telemática y gobierno electrónico / Flores Castro, Gala.

a) Mejora de la gestión de los recursos públicos:

A tales efectos se procura la modernización de la gestión de los ingresos públicos, la mejora de la eficiencia del gasto público con la implantación del Sistema de Distribución del Gasto (SDG), la reducción del costo y mayor transparencia de las adquisiciones públicas, implantando el Sistema de Compras Estatales (SECE) y el Sitio de Compras y Contrataciones Estatales.

b) Mejora de la competitividad entre el Estado y las empresas:

A través de este componente se busca reducir los costos para el sector privado procurando la racionalización de las regulaciones, de los precios y las tasas.

c) Mejora de la calidad de los servicios públicos.

Se pretende la mejora de los servicios públicos intentando, entre otras, mejorar la calidad y la reducción de los tiempos y costos para la Administración Central.

d) Mejora en la gestión de los recursos humanos.

Incluye acciones en la modernización del marco legal de la administración de personal en la Administración Central, la realización de actividades para reformar la Oficina Nacional de Servicio Civil, y la implantación de los sistemas de información sobre las condiciones objetivas de trabajo y del sistema de remuneraciones.

- \* La tercera etapa de la Reforma Administrativa del Estado comenzó en 2005 y continúa hasta hoy. Comprende un Programa de implantación de una gestión por resultados. Se definen metas e indicadores a nivel de Unidad ejecutora pero con firme determinación de los Lineamientos Estratégicos de Gestión (LEG), que definen el programa de gobierno a nivel del Poder Ejecutivo<sup>85</sup>. Si bien el CEPRE ya no existe (fue disuelto por la Ley de Rendición de Cuentas de 2006), se ha

---

<sup>85</sup> Berretta, Nora. *El caso de Uruguay*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Diciembre 2007. p. 12.

creado recientemente un organismo similar que en los hechos le sustituye: el Comité para la Reforma del Estado.

En esta etapa se percibe un enfoque más político, donde el énfasis parece estar colocado en que la definición de las políticas responda al programa de gobierno del partido que lo ejerce. Si bien el gobierno que asumió en marzo de 2005 dio gran importancia a la planificación estratégica, denominando PEG-SEV al sistema de evaluación (Plan Estratégico de Gestión-Sistema de Evaluación) para dar cuenta de esta asociación, trató de mantener la articulación con la formulación presupuestaria mediante el costeo de las metas prioritarias. Los cambios más significativos fueron la definición de indicadores de impacto y la elaboración de informes cualitativos por Inciso y a veces por Unidad ejecutora para la Rendición de Cuentas, donde se hace una descripción de los logros obtenidos en el año.

### **Marco Legal**

- \* El 11-07-95 se promulgó el Decreto No. 255/95, en el cual se formulan las bases para el diseño del proyecto de ley de presupuesto quinquenal y la reforma del Estado de las instituciones públicas de la administración central, organismos autónomos y descentralizados que lo integran. En su considerando II estima que "es imprescindible encauzar la formulación presupuestaria como instrumento de reforma del Estado, señalando explícitamente las bases a que habrá de ajustarse". Dispone que se configure un proceso de gestión por resultados mediante el establecimiento de sistemas de medición de desempeño a través de un conjunto de indicadores sujetos a evaluación periódica por los organismos de control del Estado.
  
- \* El sistema de evaluación fue previsto en la Ley de Presupuesto Nacional 1995-1999 (Art. 39 y 40 de la Ley 16736 de 5 de enero de 1996). La aprobación de los planes estratégicos por las sucesivas leyes de presupuesto (en Uruguay son quinquenales) y la aprobación de los indicadores informados por parte de las leyes anuales de Rendición de Cuentas dan una base legal permanente al sistema.

Por medio de esta Ley también se creó, en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), "con el cometido de implantar y dar continuidad al programa de modernización del Estado, así como, verificar el cumplimiento de las metas fijadas al respecto".

También contiene las siguientes medidas relativas a la reforma de la Administración Pública:

- Normas para el ordenamiento de la Administración Financiera Pública, incluyendo entre otras, la transformación de la Inspección General de Hacienda en Auditoría Interna de la Nación.
  - Reformulación de las estructuras organizativas de las dependencias, pudiéndose disponer su reordenamiento, fusión o supresión de unidades ejecutoras, sin poder por ello incrementar la cantidad, ni el costo de los cargos y funciones contratadas aprobadas por la Ley.
  - Regulación del Régimen de Excedencia de cargos y funciones contratadas por reestructuración, incluyendo la utilización de economías derivadas del mismo.
  - Creación del Régimen de Reinserción Laboral y Empresarial, mediante el cual el personal que se encuentre en situación de disponibilidad pero que no tuviese causal jubilatoria, podrá recibir apoyo para su colocación laboral en el sector privado, ayuda técnico-financiera, y capacitación para el caso que desee desarrollar una pequeña o mediana empresa.
  - Mejoras a los Sistemas de Personal, mediante la creación del Sistema de Calificación, incentivos al desempeño y el Sistema de Alta Especialización.
  - Desburocratización, mediante la utilización de medios informativos y telemáticos.
  - Implantación gradual de un proceso de gestión por resultados proyectados mediante el diseño y ejecución de sistemas de medición del desempeño, a través de un conjunto de indicadores sujetos a evaluación periódica por los organismos del Estado.
- \* El sistema de calificaciones vigente quedó establecido a través de la Ley 16736 (Presupuesto 1995-1999), en sus artículos 22 a 29. La ley fue reglamentada por el Decreto 301 de 31 de julio de 1996.

## Logros

- La implantación del SEV como respuesta a disposiciones obligatorias establecidas a través de la Ley de Presupuesto Nacional le dio legitimidad a nivel de la administración pública. La ley de presupuesto es quinquenal y en general contiene los lineamientos de gestión para todo el período de gobierno. De esa manera se aseguró legitimidad y permanencia del sistema. Las siguientes leyes de presupuesto al incorporar en la presentación metas e indicadores para su aprobación por el Parlamento consolidaron esta asociación del sistema con la ley y la planificación del período de gobierno.
- La formulación del Presupuesto 2000 - 2004 con una apertura por Centros de Actividad generó la necesidad de definir metas e indicadores a nivel de los Centros de Actividad de las Unidades Ejecutoras. Esto impactó a su vez en la implantación de otros sistemas de información, el Sistema de Remuneraciones (SR) y el Sistema de Distribución del Gasto (SDG), que ingresan información aún más desagregada, a nivel de unidad organizativa. En consecuencia se produjo un significativo avance en el grado de apertura y desagregación de la información, en particular la relativa al gasto involucrado en la producción de servicios públicos.
- En el Presupuesto 2005-2009 se desarrolló un sistema de objetivos estratégicos a nivel de Unidad Ejecutora consistentes con los lineamientos estratégicos de gobierno (LEGs), esto ayudó al gobierno a analizar y redefinir o consolidar los lineamientos de las políticas públicas que orientan su acción.

## **CAPÍTULO IV**

### **LA APLICACIÓN DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PERUANA**

#### **1. MARCO LEGAL**

Los esfuerzos por implementar de manera sistemática mecanismos de control, seguimiento y evaluación del gasto empezaron en 1995, cuando se estableció la Oficina de Inversiones (ODI) en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), asumiendo las funciones del desaparecido Instituto Nacional de Planificación. Entre 1995 y 2000, la ODI funcionó como una unidad rectora de las inversiones públicas, analizando las nuevas propuestas de inversiones presentadas por los diferentes sectores y procurando que éstas se formulen adecuadamente. De esta manera, funcionaba como un filtro que intentó frenar proyectos que no tenían una formulación adecuada

La ODI aplicó las prácticas de monitoreo y evaluación (M&E) en el ámbito de los proyectos públicos de inversión y se promulgó la nueva Ley de Inversiones recién a fines de 2000, así como su reglamento y directivas. A partir de 2001, todos los proyectos públicos de inversión deben cumplir con estas normas, que definen las etapas del ciclo de proyectos que deben ser aprobadas para asegurar la viabilidad de los mismos, y desde 2006 se ha implementado un Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM) de tales inversiones.

Casi en el mismo período (1996-1998), se creó el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), con el objetivo de controlar la ejecución de los gastos públicos y que éstos se realicen de acuerdo con lo programado, mas no se buscó implementar un sistema más integral de M&E. Este sistema se encuentra implementado a plenitud desde el año 2000<sup>86</sup>.

A partir del año 2000 se inició un nuevo intento por introducir prácticas de monitoreo y evaluación, disponiéndose para cada sector la obligación de elaborar Planes Estratégicos Multianuales, que incorporen la visión, misión, objetivos y

---

<sup>86</sup> Shack, Nelson. Sistema de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público a nivel del gobierno nacional en Perú. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Diciembre 2007. p. 13

actividades que guiarán los gastos públicos. Con la finalidad de fortalecer dicho proceso, se dictaron normas y lineamientos técnicos necesarios para una adecuada elaboración de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), Programas Multianuales de Inversión Pública (PMIP) y los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), los cuales dentro de sus componentes tienen objetivos e indicadores para la medición y el seguimiento.

A continuación describiremos la normativa emitida al respecto al monitoreo y evaluación de la gestión pública en el Perú desde 2000.

\* 28-06-2000

Se crea mediante la Ley N° 27293 el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), con la finalidad de optimizar los recursos públicos destinados a la inversión.

\* 01-11-2000

Resolución Ministerial N° 151-2000-EF/15, mediante la cual se aprueba la Directiva para la Evaluación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales 2001-2005.

Dicha evaluación tenía como propósito determinar los resultados de la gestión de los diversos sectores sobre una base de análisis económico, empleando indicadores para evaluar el cumplimiento de objetivos programados para el período 2001-2005.

\* 15-03-2001

Resolución Ministerial N° 084-2001-EF/10, mediante la cual se aprueba la Directiva para la Formulación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales y los Planes Estratégicos Institucionales para el período 2002-2006.

A partir de 2002, se implantaron dos mecanismos importantes que incluyen a la sociedad civil y a la administración pública en esta materia. El primero es la suscripción de un Acuerdo Nacional con 31 políticas de Estado y una visión de futuro del país, consensuada entre las distintas fuerzas sociales, políticas y

económicas de la sociedad peruana. Y el segundo es la incorporación extensiva e institucional de la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones en materia de asignación del gasto de inversión a nivel regional y local por medio de los procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo

Por otro lado, también se han desarrollado otros instrumentos, como un sistema de incentivos (aunque bastante parcial) a través de Convenios de Administración por Resultados, para promover la institucionalización y sostenibilidad de procesos de monitoreo, evaluación y mejora en general del desempeño de las entidades públicas<sup>87</sup>.

Todo lo anterior ha sido concretado a través de la emisión de un marco legal que los formaliza y da vigencia y cobertura en el ámbito del gobierno nacional. A continuación describiremos la normativa emitida respecto al monitoreo y evaluación de la gestión pública en el Perú desde 2002.

\* 30-01-2002

Se dicta la Ley N° 27658 (Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado) en la cual se establece que la gestión y el uso de los recursos públicos deberán ser sometidos a la medición del cumplimiento de las funciones asignadas y la obtención de resultados, los cuales serán evaluados periódicamente.

\* 22-07-2002

Se suscribió el Acuerdo Nacional en donde se establecieron 31 políticas de Estado como base para la transición y consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro.

\* 18-02-2004

Se dicta la Ley 28175 mediante la cual se promulga la Ley Marco del Empleo Público, que entró en vigencia el 01 de enero de 2005. Los objetivos principales de esta ley son:

---

<sup>87</sup> Ibid. p. 14

1. Consolidar el pleno desarrollo de los organismos públicos y del personal que en ellos trabajan.
2. Determinar los principios que rigen al empleo público.
3. Crear las condiciones para que las entidades públicas sean organizaciones eficientes, eficaces, participativas, transparentes, honestas y competitivas en el cumplimiento de sus responsabilidades de gobierno y en los servicios que prestan a la sociedad.
4. Normar las relaciones de trabajo en el empleo público y la gestión del desempeño laboral para brindar servicios de calidad a los usuarios, sobre la base de las políticas de gestión por resultados.

\* 26-10-2004

Resolución Directoral N° 046-2004-EF/76.01, mediante la cual se aprueba la Directiva N° 019-2004-EF/76.01, la cual establece el registro de información de inicio para la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público.

Esta Directiva establece los lineamientos técnicos con los cuales se inició el registro de la información para la adecuada y progresiva implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP) a nivel nacional. El seguimiento y evaluación del gasto público se realiza sobre la base de indicadores de desempeño, los cuales deben brindar información relevante y periódica sobre el desenvolvimiento de las entidades en la ejecución del gasto, y son utilizados para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos físicos, humanos y financieros en el sector público.

\* 25-11-2004

Decreto Supremo N° 163-2004-EF, en el cual se establecen disposiciones para la mejora de la calidad del gasto público y se crea el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Gasto Público. El titular de cada ministerio es responsable de establecer en su sector sus prioridades y determinar las actividades y proyectos necesarios para el cumplimiento de sus funciones básicas; para esto debe presentar dentro del primer mes de cada año, cinco actividades y/o proyectos por cada uno de los programas funcionales que son de su responsabilidad.

Los ministros deben presentar y sustentar ante el Consejo de Ministros, dentro del primer trimestre de cada año, un documento que contenga:

- a) el plan de implementación de actividades y/o proyectos prioritarios de cada sector;
- b) una propuesta de medidas de transparencia, eliminación del gasto injustificado y un efectivo sistema de rendición de cuentas al ciudadano;
- c) una propuesta de mejora de la estructura organizacional en su sector, que deberá contar con la opinión previa de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

\* 08-12-2004

Se promulga la Ley N° 28411, en la cual se establecen los principios, los procesos y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto. Esta ley es compatible con el Art. 7 de la Ley de Modernización del Estado, la cual afirma que la gestión y el uso de los recursos públicos en la Administración Pública, sus dependencias, entidades y organismos deberán estar sometidos a la medición del cumplimiento de las funciones asignadas y la obtención de resultados, los cuales serán evaluados periódicamente.

\* 23-05-2005

Se crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), mediante la Ley N° 28522. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN- es el organismo técnico especializado que ejerce la función de órgano rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Para que las acciones del estado dejadas en la programación se plasmen en los programas estratégicos, la principal función de este organismo en materia de seguimiento y evaluación es: Desarrollar el seguimiento y la evaluación de la gestión estratégica del Estado, que comprende el seguimiento y la evaluación de los planes y políticas, los objetivos, los programas y los proyectos prioritarios de desarrollo nacional, en coordinación con los órganos del Sistema, e informar en forma periódica al Presidente de la República y al Presidente del Consejo de Ministros sobre sus avances, obstáculos y oportunidades y el nivel de cumplimiento de resultados esperados.

\* 19-05-2006

Se emite la Resolución Directoral N° 001-2006-EF/68.01, con la cual se aprueba el Instructivo del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SOSEM). Este sistema tiene por objeto fundamental propiciar una mejor gestión de la fase de inversión de los proyectos de inversión pública, que permita obtener resultados congruentes con la declaratoria de viabilidad.

\* 12-12-2006

Se dicta la Ley N° 28927 de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007, en la cual se establece la aplicación de la gestión presupuestaria basada en resultados. El Art. 10 dispone la implementación por resultados; el Art. 11, la programación estratégica y la medición de resultados de programas pilotos; el Art. 12 introduce nuevos instrumentos de evaluación; el Art. 13 establece la Evaluación por Monitoreo participativo del Gasto; y el Art. 15 establece la Implementación del Presupuesto por Resultados y las fases del presupuesto público.

Esta Ley dispone la aplicación de la gestión presupuestaria basada en resultados, promoviendo la incorporación de instrumentos tales como la programación presupuestaria estratégica, metas físicas, indicadores de resultados y el desarrollo de pruebas piloto de evaluación.

\* 23-03-2007

Mediante Decreto Supremo N° 027-2007-PCM se definen las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del gobierno nacional. El Art. 3. establece que los Ministerios publicarán las metas concretas y los indicadores de desempeño para evaluar semestralmente el cumplimiento de las Políticas Nacionales y Sectoriales de su competencia.

\* 10-12-2007

Se dicta la ley 29142, Ley de Presupuesto 2008. Art. 14 responsable de la implementación del Presupuesto por Resultados (DNPP – MEF) y el Art. 15 detalla el Presupuesto por Resultados para el 2008.

\* 01-10-2008

Se emite la Resolución Directorial N° 008-2008-EF/76.01 – “Directiva para la formulación, suscripción, ejecución y evaluación de convenios de administración por resultados a aplicarse a partir del año fiscal 2009 en el marco de la implementación del presupuesto por resultados”, la misma que es de aplicación para las entidades del Sector Público conforme a lo establecido por la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y en el marco del Presupuesto por Resultados.

\* 11-12-2008

Se dicta la ley 29289 de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2009, en la cual se establece normas complementarias de la gestión presupuestaria basada en resultados. En la Primera Disposición Final se incorpora el Capítulo IV “Presupuesto por Resultados (PpR)” en el Título III, “Normas Complementarias para la Gestión Presupuestaria”, de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; en Segunda Disposición Final se detallan los programas estratégicos y sectoriales en los que continuará la aplicación del Presupuesto por Resultados y los programas y sectores en los que se aplicará por primera vez en 2009.

## **2. PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO Y DESCENTRALIZACIÓN**

El proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

El proceso de modernización de la gestión del Estado se sustenta fundamentalmente entre otras, en las siguientes acciones:

- a. Mayor eficiencia en la utilización de los recursos del Estado, por lo tanto, se elimina la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades o entre funcionarios y servidores.
- b. Revalorización de la Carrera Pública, se pone especial énfasis en el principio de la ética pública y la especialización así como el respeto al Estado de Derecho.
- c. Institucionalización de la evaluación de la gestión para resultados, a través del uso de modernos recursos tecnológicos, la planificación estratégica y concertada, la rendición pública y periódica de cuentas.

Tiene sus antecedentes más cercanos en la década del 90. A partir de 1991 el gobierno impulsó la ejecución de tres políticas específicas, enmarcadas dentro de lo que el gobierno denominó de forma genérica como Reforma del Estado: a) la reducción del número de empleados públicos, mediante un Programa de renuncias voluntarias; b) la reorganización o creación de entidades cuyas funciones resultaban importantes para el éxito del Programa económico del gobierno (el cual fue el caso de las administraciones tributaria y aduanera, por ejemplo) y c) la reorganización global de la administración pública, esto es, de las Entidades que conformaban el Poder Ejecutivo y del sistema de servicio civil que las regía.

Sin embargo, éste último punto no se concretó del todo a pesar de tener el ejecutivo facultades legislativas para llevarla a cabo. Es por ello que en 2003 se implantó el Programa de Modernización y Descentralización (PMDE) a través de la Presidencia del Consejo de Ministros. Dicho programa comprende dos componentes:

## **2.1 Sub Programa Modernización**

### **Organización del Poder Ejecutivo:**

El Programa de Modernización y Descentralización del Estado, tiene como compromiso apoyar el proceso paulatino de modernización y reforma del sistema de descentralización en el Perú, a efectos de mejorar el estado de la población a través de la expansión del acceso a servicios efectivos, eficientes y de calidad.

Este Componente apoya un conjunto de actividades cuyos objetivos son:

- Racionalizar el aparato administrativo del Estado, reduciendo el número de entidades y eliminando funciones redundantes;
- Clarificar y simplificar las estructuras organizativas de los ministerios y organismos públicos descentralizados, fortaleciendo la capacidad de los ministerios sectoriales para formular y desarrollar políticas;
- Garantizar la autonomía necesaria de las entidades reguladoras; y
- Facilitar la reorganización de las dependencias desconcentradas de la Administración Central para articularse con el proceso de creación y desarrollo de los Gobiernos Regionales.

En este contexto, el Programa ha apoyado la realización de las siguientes actividades:

- La elaboración de un Registro Unificado de Funciones del Estado (RUFEE) que efectúe un inventario de las entidades y programas existentes a fin de detectar las funciones sobrantes y duplicadas.
- La propuesta de reforma de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- La elaboración de guías y manuales de instrumentos de gestión para su utilización por parte de las Entidades Públicas: Reglamento de Organización y Funciones (ROF), Cuadro para Asignación de Personal (CAP) y Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).
- La propuesta de diversas alternativas de incentivos a la suscripción de Convenios de Gestión que complementen y/o sustituyan los bonos de productividad e identificar y sistematizar las buenas prácticas alcanzadas en las instituciones públicas en los Convenios de Administración de Resultados (CAR).
- La elaboración de una estrategia de sensibilización relacionada a la reforma y modernización de la Administración Pública,

### **La Gestión de Recursos Humanos:**

El objetivo del Componente de Recursos Humanos del Sub Programa Modernización es lograr una eficiente gestión de recursos humanos de la administración pública.

Los objetivos específicos de este componente son los siguientes:

- Unificar el régimen jurídico básico de los servidores del Estado, proporcionando seguridad jurídica y estabilidad al empleo público bajo la aplicación de los principios de mérito y capacidad para el acceso y desarrollo de la carrera Pública.
- Desarrollar un sistema de información, bajo estándares comunes a todo el aparato estatal, para permitir una gestión, conducción planificada y un control efectivo de los recursos humanos del Estado.

En este contexto, el Programa ha apoyado la realización de las siguientes actividades:

- \* La elaboración del diseño del Consejo Superior del Empleado Público - COSEP, que contiene, además del dimensionamiento sugerido para el COSEP, el conjunto de herramientas de gestión necesarias para iniciar sus actividades. Sin embargo, este fue derogado mediante Decreto Legislativo 1023, el cual también dio paso a la creación de la Autoridad Nacional de Servicio Civil – SERVIR, la cual tiene como objetivo general al 2011, consolidar la legitimidad de la reforma del servicio civil, estableciendo los cimientos que permitan mejorar la gestión del recurso humano del Estado peruano<sup>88</sup>. SERVIR ha permitido la elaboración de una propuesta del sistema de información de empleados públicos.
- \* La propuesta de reforma de la Ley Marco del Empleo Público, de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta fue promulgada como la Ley 28175 y entró en vigencia el 01 de enero de 2005.

### **Gestión de Compras Gubernamentales:**

El propósito del Componente es que el conjunto de compras gubernamentales se realicen por medio del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Compras del Estado (SEACE) del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado -OSCE (ex – CONSUCODE), de manera de lograr economías en tiempo y recursos financieros, con total transparencia. Asimismo, el sistema debería permitir desarrollar indicadores por

---

<sup>88</sup> <http://www.servir.gob.pe/web/index.php/acerca-de/objetivos.html>

los distintos niveles de gestión, para tomar en cada nivel medidas de carácter correctivo. OSCE fue creado mediante el Decreto Legislativo 1017, el cual fue publicado el 4 de junio de 2008. Este decreto también aprobó la Ley de Contrataciones del Estado, el cual entró en vigencia a partir del 01 de febrero de 2009<sup>89</sup>

### **Sistema Integrado de Administración Financiera – SIAF**

Cabe mencionar al SIAF como parte de las medidas que implicaron la modernización del Estado peruano. EL SIAF es un Sistema de Ejecución, no de Formulación Presupuestal ni de Asignaciones (Trimestral y Mensual), que es otro Sistema. Se toma como referencia estricta el Marco Presupuestal y sus Tablas. Ha sido diseñado como una herramienta muy ligada a la Gestión Financiera del Tesoro Público en su relación con las denominadas Unidades Ejecutoras (UEs).

Su puesta en marcha se concretó en 1998, siendo la tarea primordial del MEF la Implantación del SIAF-SP en todas las UEs del Gobierno Central y Regiones, para cuyo logro se han realizado programas de entrenamiento, difusión y pruebas. A partir de enero de 1999 el SIAF se constituyó en un Sistema Oficial de registro de las operaciones de Gasto e Ingreso de las UEs,

De acuerdo al Art° 10 de la Ley 28112, Ley Marco de Administración Financiera del Sector Público, del 26-11-2003:

10.1 El registro de la información es único y de uso obligatorio por parte de todas las entidades y organismos del Sector Público, a nivel nacional, regional y local y se efectúa a través del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP) que administra el Ministerio de Economía y Finanzas, a través del Comité de Coordinación.

10.2 El SIAF-SP constituye el medio oficial para el registro, procesamiento y generación de la información relacionada con la Administración Financiera del Sector

---

<sup>89</sup> D.U No. 014-2009 modifica la entrada en vigencia del D.L.1017, su Reglamento y el ROF del OSCE.

Público, cuyo funcionamiento y operatividad se desarrolla en el marco de la normatividad aprobada por los órganos rectores.

Su creación derivó de la necesidad de controlar y evaluar el gasto público. De esta manera, el Estado puede conocer cuánto y cómo se gastaban los recursos. Así, en 2009 el SIAF ha logrado ciertos avances en cuanto al gasto y control de los recursos públicos, a través de la implementación del Nuevo Clasificador Programático y el Nuevo Plan Contable Gubernamental con el fin de armonizar una adecuada Gestión para Resultados.

El Nuevo Clasificador Programático posibilita el tránsito de la actual clasificación a una adecuada gestión para resultados; permite continuar con la implementación del PpR conforme se van aprobando las competencias exclusivas y compartidas señaladas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE); permite adecuarse a los estándares internacionales sin generar cambios traumáticos en los operadores del presupuesto; y conserva el registro histórico de las estadísticas presupuestales<sup>90</sup>. El Nuevo Plan Contable Gubernamental está basado en los clasificadores presupuestarios de ingresos y gastos.

### **Gobierno Electrónico:**

En 2006 se aprobó la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico, la cual está a cargo de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática – ONGEI, que depende directamente del Despacho de la PCM. Esta oficina está encargada de liderar el Sistema Nacional de Informática, así como de las diversas actividades y proyectos que en materia de Gobierno Electrónico realiza el Estado, entre sus actividades permanentes están la normatividad informática, seguridad de la información, desarrollo de proyectos emblemáticos en TICs, asesoría informática a todas las instituciones públicas del Estado, capacitación y difusión en temas de Gobierno Electrónico, y apoyo a la modernización y descentralización del Estado.

La Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico comprende los siguientes lineamientos:

---

<sup>90</sup> Torrejón Gutiérrez, Segundo. *Clasificadores Presupuestarios*. Dirección Nacional de Presupuesto Público, Vice Ministerio de Hacienda, MEF. Febrero 2009. p. 7

- a. Estado ante el ciudadano es uno solo: Integración de los procesos y trámites de las instituciones.
- b. Promover una cultura de servicio de calidad: Promover la prestación de más y mejores servicios al ciudadano.
- c. Transparencia y Descentralización: Permitir un ágil acceso de los ciudadanos a la información del Estado, favoreciendo la transparencia de la gestión pública y promoviendo la descentralización en la prestación de los servicios.
- d. Economía y Eficacia de los trámites internos de la Administración Pública.

#### **Requisitos para los proyectos de Gobierno Electrónico:**

- a. Pasar de trámites dispersos a servicios electrónicos integrados a través de ventanillas únicas.
- b. Pasar de trámites complejos a simples

#### **Simplificación de Trámites Administrativos**

Son positivas la simplificación administrativa. Entre ellas, la Ley de Licencia de Funcionamiento y la Ley de Silencio Administrativo. También la iniciativa de la ventanilla única de comercio exterior (VUCE), en el marco de la integración comercial del Perú al mundo.

## **2.2 Sub Programa Descentralización**

#### **Fortalecimiento de entes rectores:**

En 2002 se creó el Consejo Nacional de Descentralización (CND), el cual a la fecha ha sido sustituido por la Secretaría Nacional de Descentralización (SND) mediante el DS 007-2007-PCM como organismo, que tiene a su cargo la conducción del proceso de descentralización política, económica y administrativa del Perú.

La SND es el órgano de línea, que depende jerárquicamente de la Secretaría General de la PCM, encargado de dirigir y conducir el proceso de descentralización,

coordinar y articular la Política General de Gobierno con los Gobiernos Regionales y Locales, brindar asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades en gestión a los Gobiernos Regionales y Locales, así como conducir la inversión descentralizada que permita el desarrollo e integración nacional.

De igual forma, el subprograma apoya la definición y desarrollo de un sistema de información intergubernamental (Gobierno Nacional, Consejo Nacional de Descentralización, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales).

Finalmente, el subprograma financia el fortalecimiento de las instancias del MEF encargadas de administrar los sistemas de gestión financiera y de inversión pública, así como el desarrollo de la capacidad de seguimiento de las finanzas intergubernamentales.

#### **Apoyo a los Gobiernos Regionales:**

El subprograma apoya el fortalecimiento de los sistemas administrativos y de gestión de los gobiernos regionales de departamento en sus procesos de integración y de los nuevos gobiernos regionales que se formen como consecuencia de estos procesos. Asimismo, el subprograma apoya la transferencia de competencias a dichos Gobiernos.

#### **Apoyo a los Gobiernos Locales:**

El Programa financia la creación de un mercado descentralizado de fortalecimiento institucional para gobiernos locales, identificando la oferta actual, mejorando la oferta potencial, desarrollando pilotos de asistencia técnica en conglomerados de municipalidades y, como consecuencia de todo lo anterior, estableciendo políticas validadas de fortalecimiento institucional local.

#### **Sistema de Información Municipal;**

- \* Promoción de oferta de servicios de fortalecimiento municipal;
- \* Programa piloto de fortalecimiento municipal; y,
- \* Instrumentos de política nacional de fortalecimiento municipal.

### 3. IMPLEMENTACIÓN DE LA GpR EN EL PERÚ

En el Perú a partir del año 2002 se comenzó a implementar el sistema de GpR, impulsado a través de directivas y acciones cuyos objetivos son establecer los lineamientos técnicos y procedimientos necesarios para la formulación, suscripción, ejecución y evaluación de Convenios de Administración por Resultados (CAR) para promover la institucionalización y sostenibilidad de procesos de monitoreo, evaluación y mejora en general del desempeño de las entidades públicas. Dichos Convenios, también llamados Acuerdos de Gestión, son contratos que para la consecución de resultados se suscriben entre la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP) y las entidades estatales, incluyendo las empresas públicas<sup>91</sup>. Así, dichas directivas han venido siendo aplicadas desde 2002, siendo la penúltima de ellas aplicada en el Año Fiscal 2006 en el marco de la Administración para Resultados<sup>92</sup>.

Actualmente, la GpR dentro del marco de Modernización del Estado, se centra en la implementación del Presupuesto por Resultados - PpR, a través de la Directiva aplicada a partir del Año Fiscal 2008 planteada en el marco de la implementación del Presupuesto para Resultados<sup>93</sup>.

Por lo anterior, la Administración para resultados tiene como propósito avanzar hacia una administración pública en la que el desempeño sea evaluado en función a los resultados que genera, teniendo en consideración la optimización de los procesos internos y externos que se requieran para tal fin.

Si bien desde la década del 90 se ha capitalizado el tema de Administración para Resultados de manera incipiente, en esta oportunidad analizaremos y compararemos los aspectos generales de los Convenios de Administración para Resultados para los

---

<sup>91</sup> Shack, Nelson. *Sistema de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público a nivel del gobierno nacional en Perú*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Diciembre 2007. p.14.

<sup>92</sup> Directiva N° 005 – 2006 – EF/76.01 publicada en el Diario Oficial *El Peruano*, el 17 – 02 – 2008.

<sup>93</sup> Directiva N° 008 – 2008 – EF/76.01 publicada en el Diario Oficial *El Peruano*, el 3 – 10 – 2008.

dos últimos años de aplicación, es decir años 2006 y 2009, por cuanto a partir de 2006 comenzaron a emitirse normativas más específicas.

### 3.1. EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE GpR EN EL PERÚ

**Cuadro Nº 3: Evolución del Proceso de GpR en el Perú**

PROCESOS GESTIÓN PARA RESULTADOS	2006	2009
Aspectos Operativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdo de carácter técnico suscrito entre las Entidades y la DNPP.</li> <li>- La Entidad se comprometía, al cumplimiento de un conjunto de Indicadores cuantificables y al cumplimiento de Compromisos que contribuyan a la mejora de la gestión institucional.</li> <li>- Objetivo: coadyuvar a la optimización del uso de recursos, a ampliar y mejorar la calidad, cantidad y cobertura de los servicios públicos que brindan las Entidades.</li> <li>- Indicadores de medición de desempeño: insumo, producto, resultado</li> <li>- Indicadores evaluación de desempeño: economía, eficiencia, eficacia, calidad</li> <li>- Compromisos de orden cualitativo eran elementos complementarios a las metas cuantitativas y estaban compuestos por acciones específicas a ser ejecutadas y cuyo cumplimiento constituían requisitos de elegibilidad para acceder al Bono de Productividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdo de carácter técnico suscrito entre las entidades públicas y la DNPP.</li> <li>- La entidad pública se compromete al cumplimiento de Indicadores cuantificables y de Compromisos que contribuyan a la mejora de la gestión. El cumplimiento de dichos Compromisos otorga el derecho a un Reconocimiento.</li> <li>- Objetivo: optimizar el uso de recursos para una adecuada provisión de los bienes y servicios públicos, y el logro de los resultados contemplados en los Programas Estratégicos, en el marco de la implementación del Presupuesto por Resultados</li> <li>- Indicadores de desempeño: producto, resultado</li> <li>- Compromisos de orden cualitativo: la entidad se compromete a ejecutar con el fin de mejorar la calidad del diseño de los Programas Estratégicos, así como acciones orientadas a asegurar una adecuada implementación del mismo.</li> </ul>

Formulación y Suscripción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabajo coordinado entre la DNPP y las Entidades. En esta Etapa, la Entidad luego de la determinación interna de Indicadores y Compromisos realizaba la propuesta formal del Convenio a la Dirección Nacional del Presupuesto Público.</li> <li>- La suscripción contemplaba que DNPP durante esta etapa, coordinara con las Entidades suscriptoras del CAR 2006 la priorización de los Indicadores y Compromisos que proponían.</li> <li>- CAR remitidos por la DNPP al Congreso de la República y a la Contraloría General de la República, dentro de los cinco (05) días calendarios de ser suscritos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabajo coordinado entre la DNPP y las entidades públicas que son consideradas fundamentales para alcanzar los resultados de los Programas Estratégicos.</li> <li>- La entidad pública, luego de la determinación interna de Indicadores y Compromisos, remite una propuesta formal de contenido del Convenio a la DNPP.</li> <li>- La suscripción del CAR mantiene la mayoría de las condiciones que indicaba la Directiva correspondiente a 2006.</li> <li>- Los CAR son remitidos por la DNPP al Congreso de la República y a la Contraloría General de la República, dentro de los cinco (5) días calendarios posteriores a la suscripción</li> </ul>
Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Entidad firmante orientaba sus esfuerzos hacia el cumplimiento de los Indicadores y Compromisos del CAR.</li> <li>- El valor anual del Bono de Productividad era igual al 25% de una planilla mensual de carácter continua y se distribuía trimestralmente. Para el cuarto trimestre, dicha distribución no era menor al 40% del monto del Bono.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantiene las condiciones de 2006, a excepción de lo concerniente al Bono de Productividad.</li> </ul>
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Evaluación del cumplimiento de los Indicadores y Compromisos del Convenio de Administración por Resultados era realizada por la Contraloría</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La Evaluación del cumplimiento de los Indicadores y Compromisos del CAR es realizada por la DNPP, para lo cual coordina y dispone los</li> </ul>

	General de la República, la misma que coordinaba los aspectos técnicos necesarios con la DNPP.	aspectos técnicos necesarios.
Cumplimiento de Indicadores y Compromisos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los Compromisos definidos en el Convenio de Administración por Resultados debían ser cumplidos al 100% de lo acordado.</li> <li>- La entidad debía remitir a la Contraloría General de la República la información del Cumplimiento de los Indicadores y compromisos a través de los siguientes informes: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El Informe de Cumplimiento de los Indicadores y Compromisos</li> <li>b) Informe de verificación sobre cumplimiento de acuerdos del Convenio</li> <li>c) Informe de conformidad para la distribución del Bono de Productividad</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los Compromisos cualitativos definidos en el CAR deben ser cumplidos en su integridad.</li> <li>- La entidad deberá remitir a la DNPP información del Cumplimiento de los Indicadores y compromisos a través de los siguientes informes: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Informe de cumplimiento de los Indicadores y Compromisos</li> <li>b) Informe de verificación sobre el cumplimiento de acuerdos del Convenio</li> </ul> </li> </ul>
Aplicación de Incentivos y Sanciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- el monto del Bono de Productividad previsto a autorizar por cada periodo evaluado, estaba sujeto a penalidades por la fecha de presentación de la información de gestión presupuestaria y del CAR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sólo se establecen los incentivos. Así, el Reconocimiento por logro de compromiso es otorgado a la entidad siempre que se cuente con el informe favorable de verificación de la DNPP sobre el cumplimiento de Indicadores y Compromisos del Convenio en el trimestre correspondiente, en caso contrario el Reconocimiento por logro de compromiso no podrá ser otorgado.</li> </ul>

Elaboración propia

## Aspectos Operativos

Para que una entidad pública, que se encuentre dentro del ámbito de aplicación de las mencionadas directivas, pueda poner en práctica la Administración para Resultados, se han implementado medios para poder lograrlo. Éstos son los CAR, los cuales vienen implementándose en el Perú desde 2002, inicialmente con el nombre de “Convenios de Gestión”, los cuales constituían un instrumento que orientaba los esfuerzos de la Entidad a privilegiar la eficiencia y eficacia en la prestación de sus servicios y producción de bienes.

En 2006, el CAR fue un acuerdo de carácter técnico suscrito entre las Entidades y la DNPP. En este acuerdo, la Entidad se comprometía, por un lado al cumplimiento de un conjunto de Indicadores cuantificables relacionados al logro de sus objetivos estratégicos institucionales y por otro lado, al cumplimiento de Compromisos que contribuyan a la mejora de la gestión institucional.

El CAR a aplicarse en el marco de la implementación del Presupuesto por Resultados en 2009 también es un acuerdo de carácter técnico suscrito entre las entidades públicas y la DNPP. Sin embargo, la diferencia con el CAR del 2006 radica en que la entidad pública se compromete al cumplimiento de un conjunto de Indicadores cuantificables relacionados **al logro de determinados productos y resultados** y al cumplimiento de Compromisos que contribuyan a la mejora de la gestión. Así mismo, el cumplimiento de dichos Compromisos otorga el derecho a un **Reconocimiento**. El propósito final del cumplimiento de Indicadores y Compromisos es la contribución de la entidad pública para alcanzar los productos y resultados de los Programas Estratégicos con los cuales está relacionada la entidad pública. En el Perú, el CAR tiene una vigencia anual.

En 2006, el objetivo del CAR fue coadyuvar a la optimización del uso de recursos, a ampliar y mejorar la calidad, cantidad y cobertura de los servicios públicos que brindan las Entidades. En cambio, en 2009, el objetivo es optimizar el uso de recursos para una adecuada provisión de los bienes y servicios públicos, y el logro de los resultados contemplados en los Programas Estratégicos, en el marco de la implementación del Presupuesto por Resultados.

En 2006, en el marco de dicho convenio existían metas cualitativas asociados a determinados indicadores para la Medición y Evaluación del Desempeño relevantes en la Gestión Institucional que se deseaban lograr durante la vigencia del Convenio.

Los indicadores para la medición del desempeño estaban constituidos por los indicadores de insumo, producto y resultado:

- a) Indicador de Insumo.- Especifica los recursos utilizados en el desarrollo de las acciones de las Entidades.
- b) Indicador de Producto.- Especifica los bienes y servicios provistos por las Entidades como resultado de la combinación y uso de los recursos.
- c) Indicador de Resultado.- Es una medida del cumplimiento de los objetivos de la Entidad y de su misión. El indicador de resultado, como medida del cumplimiento de objetivos y por ende de la misión, es un indicador crítico para el Convenio de Administración por Resultados.

Los indicadores para la evaluación del desempeño eran los indicadores de economía, eficiencia, eficacia y calidad:

- a) Indicador de Economía.- Evalúa el nivel de ahorro de los recursos.
- b) Indicador de Eficiencia.- Evalúa la relación entre la utilización de recursos y los bienes y servicios provistos.
- c) Indicador de Eficacia. - Evalúa el nivel de cumplimiento de los objetivos y metas trazados en el Plan Estratégico Institucional.
- d) Indicador de Calidad. - Evalúa la manera en que se proveen los bienes y servicios, puede ser en términos de rapidez y oportunidad del servicio, accesibilidad, precisión en la distribución, comodidad, cortesía o calidez, medida a través del nivel de satisfacción del usuario.

La DNPP suscribía los CAR con las Entidades del Sector Público priorizando el uso de indicadores para la Medición del Desempeño como los de Producto y Resultado y de los indicadores para la Evaluación del Desempeño.

Por otra parte, los Compromisos de orden cualitativo eran elementos complementarios a las metas cuantitativas y estaban compuestos por acciones específicas a ser ejecutadas y cuyo cumplimiento constituían requisitos de elegibilidad para acceder al Bono de Productividad. Los Compromisos estaban constituidos entre otros, por acciones específicas que la Entidad se compromete a ejecutar con el fin de identificar y mejorar los procesos críticos para el cumplimiento de sus objetivos. Incluyen acciones encaminadas a mejorar la ejecución de los procesos internos, incrementar las capacidades de la Entidad así como acciones programadas con el fin de elevar el nivel de participación del personal hacia el cumplimiento de los objetivos de la Entidad.

En 2009, a diferencia de 2006, en el marco de dicho Convenio existen compromisos cuantitativos y cualitativos que las entidades públicas se comprometen a cumplir una vez firmado. Éstos son:

- a) Compromisos cuantitativos,- Los Indicadores de Desempeño a ser asumidos en el marco del Convenio y están conformados por los indicadores de producto y resultado de los Programas Estratégicos, en el marco del Presupuesto por Resultados, los cuales son estimados a partir de los mecanismos de seguimiento o monitoreo:
  - Indicadores de Producto.- Los indicadores de producto deben establecer
    - (a) la cantidad: implica cuantificar los bienes y servicios producidos o entregados por la entidad pública.
    - (b) la cobertura: contempla medir a cuántos del universo de posibles beneficiarios se está atendiendo.
    - (c) la calidad de los bienes y/o servicios entregados por la entidad pública a un grupo de beneficiarios identificados: se refiere a las características y/o atributos de los bienes y servicios entregados, como la oportunidad, accesibilidad, la continuidad, entre otros.
  - Indicadores de Resultado.- Son aquellos que miden los cambios en las condiciones o características, a los cuáles la entidad pública contribuye a conseguir, sobre un grupo poblacional objetivo.

- b) Compromisos de orden cualitativo: Están compuestos por acciones específicas que la entidad pública, donde a diferencia de 2006, se compromete a ejecutar con el fin de mejorar la calidad del diseño de los Programas Estratégicos, así como acciones orientadas a asegurar una adecuada implementación del mismo (estructuras de costos de productos y costos unitarios, articulación con otras entidades públicas que comparten responsabilidades) y el seguimiento y evaluación de los productos y resultados (bases de datos, sistemas de información, etc).

Los Compromisos tanto de orden cualitativo como de orden cuantitativo constituyen requisitos para acceder al Reconocimiento por cumplimiento del Convenio.

La DNPP suscribe los CAR según el ámbito, con las entidades públicas de los Gobiernos Nacional y Regional comprometidas con la Implementación del Presupuesto por Resultados y que, para el año 2008, ya desarrollaban actividades relacionadas a los siguientes Programas Estratégicos:

- a) “Articulado Nutricional”
- b) “Salud Materno Neonatal”
- c) “Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo”
- d) “Acceso (vial) a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado”
- e) “Acceso de la población a la Identidad”
- f) “Acceso a Servicios Públicos Esenciales de Telecomunicaciones en Localidades Rurales”
- g) “Acceso a Agua Potable y Disposición Sanitaria de Excretas para Poblaciones Rurales”
- h) “Gestión Ambiental Prioritaria”
- i) “Acceso a Energía en Localidades Rurales”

Complementariamente, existen otros programas estratégicos donde se está implementando el Presupuesto por Resultados en 2009 de acuerdo con la Ley de Presupuesto del presente año, los cuales son:

- a) Seguridad Ciudadana cuya conducción estará a cargo del Ministerio del Interior.
- b) Competitividad para la Micro y Pequeña Empresa cuya conducción estará a cargo del Ministerio de la Producción.
- c) Productividad Rural y Sanidad Agraria cuya conducción estará a cargo del Ministerio de Agricultura.
- d) Prevención del Delito y el Nuevo Código Procesal Penal cuya conducción estará a cargo del Ministerio Público.
- e) Acceso a la Justicia cuya conducción estará a cargo del Ministerio de Justicia.
- f) Accidentes de Tránsito cuya conducción estará a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

### **Formulación y Suscripción de los Convenios**

En 2006 la Formulación del CAR consistía en el trabajo coordinado entre la DNPP y las Entidades que cumpliendo con los criterios señalados en la Directiva correspondiente, estuviesen interesadas en la firma del Convenio. En esta Etapa, la Entidad luego de la determinación interna de Indicadores y Compromisos realizaba la propuesta formal del Convenio a la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

La DNPP durante esta etapa, coordinaba con las Entidades suscriptoras del CAR 2006 la priorización de los Indicadores y Compromisos que proponían. Una vez definidos los Indicadores y Compromisos, las Entidades tenían hasta el 10 de marzo de 2006 para presentar la propuesta del Convenio. Como resultado de las reuniones y coordinaciones sobre la propuesta alcanzada, se elaboraba el CAR definitivo a ser suscrito por la DNPP y la Entidad.

En 2009, la formulación del Convenio de Administración por Resultados también consiste en el trabajo coordinado entre la DNPP y las entidades públicas que son consideradas fundamentales para alcanzar los resultados de los Programas Estratégicos. A diferencia del 2006, en esta etapa, la entidad pública, luego de la determinación interna de Indicadores y Compromisos, remite una propuesta formal de contenido del Convenio a la DNPP. Luego de esta remisión, se realizan reuniones y coordinaciones entre la entidad pública y la DNPP para el ajuste del contenido de la propuesta de Convenio remitida. Sobre la base de estos ajustes, las entidades

públicas presentan la propuesta final del Convenio. Los Titulares de las entidades públicas convocadas a suscribir el Convenio deben presentar su propuesta final de Convenio a la DNPP, en un plazo no mayor a la tercera semana de enero del año fiscal respectivo.

En cuanto a la Suscripción de los CAR en 2006, éstos eran remitidos por la DNPP a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la Contraloría General de la República, dentro de los cinco (05) días calendarios de ser suscritos. La DNPP podía modificar los Convenios a través de una adenda en coordinación con la Contraloría General de la República y la Entidad.

Los Indicadores y los Compromisos se ponían en conocimiento de toda la Entidad por medios impresos, visuales o electrónicos. De esta manera se informa al personal los elementos críticos y las políticas a implementar en el marco del Convenio y en el proceso de avance hacia una gestión por resultados. El Convenio suscrito, los resultados alcanzados, así como la opinión de la Dirección Nacional del Presupuesto Público que autoriza o deniega la ejecución del Bono de Productividad correspondiente a cada periodo evaluado, debía ser publicado en la página Web de la institución o en carteles impresos.

En 2009, la Suscripción del Convenio de Administración por Resultados mantiene la mayoría de las condiciones que indicaba la Directiva correspondiente a 2006. Así, el Convenio se formaliza dentro del primer trimestre del año en que entra en vigencia el Convenio. Los CAR son remitidos por la DNPP a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la Contraloría General de la República, dentro de los cinco (5) días calendarios posteriores a la suscripción. Por iniciativa de la Dirección Nacional del Presupuesto Público o de la entidad pública suscriptora, se pueden modificar los Convenios mediante una adenda. Las adendas serán suscritas antes del 31 de marzo del año respectivo.

En cuanto a la publicación del Convenio, incluidos los Indicadores y los Compromisos, se mantienen las condiciones de 2006, es decir deberán hacerse de conocimiento de toda la entidad pública por medios impresos, visuales o electrónicos.

De esta manera, se informa al personal las políticas a implementar en el marco del Convenio y en el proceso de avance hacia una gestión para resultados.

### **Ejecución de los Convenios**

En 2006, la Entidad firmante orientaba sus esfuerzos hacia el cumplimiento de los Indicadores y Compromisos del CAR. Para este fin se requiere del compromiso efectivo de la Alta Dirección de cada Entidad en la difusión del Convenio a todos los niveles de la organización, en el seguimiento del cumplimiento del mismo y en la identificación de las áreas responsables de su ejecución.

El valor anual del Bono de Productividad era igual al 25% de una planilla mensual de carácter continua y se distribuía trimestralmente. Para el cuarto trimestre, dicha distribución no era menor al 40% del monto del Bono.

En 2009, la Ejecución del Convenio mantiene las condiciones de 2006, a excepción de lo concerniente al Bono de Productividad debido a que en 2009 el Convenio está planteado en el marco del Presupuesto por Resultados. Así, en esta etapa la entidad pública firmante orienta sus esfuerzos hacia el cumplimiento de los Indicadores y Compromisos del CAR. Para este fin se requiere que la entidad pública tome las previsiones organizacionales y de procesos para el cumplimiento de las metas de los indicadores y compromisos, identificando además de las áreas responsables de su ejecución.

### **Evaluación del Cumplimiento de los Acuerdos del Convenio**

En 2006 la Evaluación del cumplimiento de los Indicadores y Compromisos del Convenio de Administración por Resultados era realizada por la Contraloría General de la República, la misma que coordinaba los aspectos técnicos necesarios con la DNPP.

En 2009 a diferencia de 2006, la Evaluación del cumplimiento de los Indicadores y Compromisos del CAR es realizada por la DNPP, para lo cual coordina y dispone los aspectos técnicos necesarios. La DNPP, al momento de efectuar el análisis respecto

del cumplimiento de los Indicadores y Compromisos de la entidad pública, debe separar justificadamente los efectos, positivos o negativos, de aquellas disposiciones político económicas, circunstancias naturales y cualquier otro factor exógeno que se presente con posterioridad a la suscripción del presente Convenio y que hubiera incidido en la normal consecución de los resultados programados.

### **Cumplimiento de Indicadores y Compromisos**

En 2006, la determinación del cumplimiento de los Indicadores definidos en el CAR, se calculaba de acuerdo al procedimiento establecido en el Anexo C<sup>94</sup> “Determinación del Porcentaje de Cumplimiento de Indicadores” de la “Directiva para la Formulación, Suscripción, Ejecución y Evaluación de Convenios de Administración por Resultados para el Año Fiscal 2006”. En el caso de los Compromisos definidos en el Convenio de Administración por Resultados debían ser cumplidos al 100% de lo acordado.

Por otra parte, la entidad debía remitir a la Contraloría General de la República la información del Cumplimiento de los Indicadores y compromisos a través de los siguientes informes:

a) El Informe de Cumplimiento de los Indicadores y Compromisos:

La Entidad elaboraba y remitía a la Contraloría General de la Republica el Informe de Cumplimiento de los Indicadores y Compromisos establecidos en el Convenio de Administración por Resultados en el correspondiente trimestre. Éste debía estar acompañado con la copia de los documentos que evidencien el cumplimiento de los valores asumidos, del Reporte de Cumplimiento de los Indicadores según el Anexo D que forman parte de la presente Directiva y de la certificación correspondiente efectuada por el Órgano de Auditoría Interna.

b) Informe de verificación sobre cumplimiento de acuerdos del Convenio:

---

<sup>94</sup> Directiva N° 005 – 2006 – EF/76.01. Anexo C: “Determinación del Porcentaje de Cumplimiento de Indicadores”

Recibida la información sobre el cumplimiento de los Indicadores y Compromisos que indica, la Contraloría General de la República remitía el informe de verificación del cumplimiento del Convenio a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, con copia a la Entidad suscriptora del Convenio por Administración de Resultados. De existir disconformidad con el Informe de Verificación de Cumplimiento, la Entidad tiene un plazo de 3 días para presentar su reconsideración a la Contraloría General de la República, de ser el caso.

c) Informe de conformidad para la distribución del Bono de Productividad

La Dirección Nacional del Presupuesto Público, después de recibido el informe de verificación por parte de la Contraloría General de la República, enviaba un oficio a la Entidad firmante del Convenio, manifestando su conformidad o no conformidad sobre la disponibilidad de los recursos financieros necesarios para la atención del Bono y por lo tanto para su distribución en caso corresponda

En 2009, la determinación del cumplimiento de los valores establecidos para los Indicadores definidos en el CAR, se calculará de acuerdo al procedimiento establecido en el Anexo B<sup>95</sup> de la “Directiva para la Formulación, Suscripción, Ejecución y Evaluación de los Convenios de Administración por Resultados a aplicarse a partir del Año Fiscal 2009 en el marco de la Implementación del Presupuesto por Resultados”. En el caso de los Compromisos cualitativos definidos en el Convenio de Administración por Resultados deben ser cumplidos en su integridad.

Por otra parte, la entidad deberá remitir a la DNPP información del Cumplimiento de los Indicadores y compromisos a través de los siguientes informes, los cuales son los mismos que los del año 2006 aunque con algunas variaciones descritas a continuación:

a) Informe de cumplimiento de los Indicadores y Compromisos:

Es elaborado y remitido por la entidad pública, de acuerdo con lo establecido en el Convenio de Administración por Resultados, a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, dentro de los veinte (20) días posteriores a la culminación del trimestre.

---

<sup>95</sup> Directiva N° 008 – 2009 – EF/76.01. Anexo B: “Determinación del Porcentaje de Cumplimiento de Indicadores”

- b) Informe de verificación sobre el cumplimiento de acuerdos del Convenio:  
 Recibida la información sobre el cumplimiento de los Indicadores y Compromisos, la Dirección Nacional del Presupuesto Público, dentro de los siguientes veinticinco (25) días posteriores, remite el informe de verificación del cumplimiento del Convenio a la entidad pública suscriptora de dicho Convenio; dando cuenta de su conformidad, de corresponder, con el otorgamiento del Reconocimiento por el cumplimiento de los compromisos del convenio.

### Aplicación de Incentivos y Sanciones

En 2006, la Directiva correspondiente a la Suscripción, Ejecución y Evaluación de Convenios de Administración por Resultados correspondiente al 2006<sup>96</sup>, establece sanciones en caso de incumplimiento de los acuerdos del Convenio. De esta manera, el monto del Bono de Productividad previsto a autorizar por cada periodo evaluado, estaba sujeto a penalidades por la fecha de presentación de la información de gestión presupuestaria y del Convenio de Administración por Resultados, de acuerdo con lo siguiente:

**Cuadro N° 2: Penalidades Bono de Productividad**

Ocurrencia	Penalidad
* No remitir en el plazo establecido la información de ejecución presupuestaria.	* 10% menos del monto del Bono de Productividad a distribuir.
* No remitir en los plazos establecidos la información de evaluación presupuestaria del año 2006	* 10% menos del monto del Bono a distribuir de la evaluación presupuestaria del Año 2005 y del 1º Semestre del Año 2006.
* No remitir en el plazo los Criterios de Evaluación y Desempeño del Personal y Metodología de Distribución del Bono de Productividad.	* 15% menos del monto del Bono a distribuir.
* Por el exceso (en días hábiles) de presentación a	

<sup>96</sup> Directiva N° 005-2006-EF/76.01. Directiva para la Formulación, Suscripción, Ejecución y Evaluación de Convenios de Administración por Resultados para el año Fiscal 2006. Publicado en el Diario oficial *El Peruano* el 17 de febrero de 2006.

<p>la Contraloría General de la República del Informe de cumplimiento</p> <p>- De 01 a 05 días</p> <p>- De 06 a 10 días</p> <p>- De 11 a más días</p>	<p>* 10% menos del monto del Bono a distribuir.</p> <p>* 20% menos del monto del Bono a distribuir.</p> <p>* Pierde el derecho a percibir el Bono</p>
---	---

Fuente: Directiva N° 005-2006-EF/76.01

La aplicación de la penalidad era impuesta sin perjuicio de las sanciones establecidas en el artículo 65° de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto – Ley N° 28411.

En cambio, en la Directiva correspondiente al Convenio de Administración por Resultados para la Implementación del Presupuesto por Resultados de 2009 no se mencionan las sanciones que recibiría la entidad pública por incumplimiento de los indicadores y compromisos, más si se establecen los incentivos. Así, el Reconocimiento por logro de compromiso es otorgado a la entidad siempre que se cuente con el informe favorable de verificación de la Dirección Nacional del Presupuesto Público sobre el cumplimiento de Indicadores y Compromisos del Convenio en el trimestre correspondiente, en caso contrario el Reconocimiento por logro de compromiso no podrá ser otorgado. De esta manera, la entidad puede acceder a la totalidad de los Reconocimientos por logro de compromisos, siempre que en el mismo año fiscal cumpla con el total de los Compromisos establecidos y un promedio ponderado de 90% o más del valor propuesto para los indicadores que se aprueben en el Convenio.

### **3.2. DE LA GpR al PpR EN EL PERÚ.- PROCESO Y AVANCES**

La gestión presupuestaria tradicional en el Perú está basada en el Presupuesto por Programas, caracterizado por ser un sistema de presupuestación de tipo incremental no asociado a productos ni resultados, responder a presiones políticas de gasto que prevalecen sobre los objetivos, realizar evaluaciones que enfatizan en la cantidad del

gasto antes que en la calidad del mismo, y administrados mediante procesos gerenciales centrados en procedimientos antes que en resultados, generando ineficacia e ineficiencia en la acción pública. Aún existe una débil integración entre las diversas fases del proceso presupuestario, además que la función de evaluación presupuestaria está escasamente desarrollada, lo cual dificulta la mejora de la asignación presupuestaria sobre la base de la información de los resultados obtenidos cada año. Además, las iniciativas de planificación y evaluación desarrolladas por instituciones del gobierno central no están del todo coordinadas y no entregan información relevante para mejorar la calidad del gasto, ni para transparentar el uso de los recursos públicos<sup>97</sup>.

En 2003 se seguía considerando al presupuesto público como un simple instrumento de programación económica financiera, antes que una herramienta para hacer viable el progreso de la población a través del logro de resultados valiosos para la sociedad nacional. Con la creación del Sistema Nacional de Presupuesto en 2004, el presupuesto público ya es visto como un instrumento de gestión del Estado peruano que pone énfasis en una gestión presupuestaria orientada a resultados con eficiencia, eficacia, economía y calidad.

De esta manera, el PpR emerge como componente central de este proceso de reformas que involucran, la reestructuración de los procesos presupuestarios para incorporar información sobre desempeño, destino de los recursos, mandatos y compromisos, evaluación de resultados mediante indicadores, y sostenibilidad de las inversiones<sup>98</sup>. Así, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, estableció por primera vez la implementación del Presupuesto por Resultados, promoviendo en su etapa de incorporación, instrumentos tales como la programación presupuestaria estratégica, metas físicas, indicadores de resultados y el desarrollo de pruebas piloto de evaluación.

### **3.2.1 CAMBIOS QUE PROMUEVE EL PpR**

---

<sup>97</sup> Córdova, Francisco. *El Presupuesto por Resultados: un instrumento innovativo de Gestión Pública*. Piura, febrero de 2007. p.6

<sup>98</sup> Ibid. p. 11

Los cambios propiciados por el PpR pueden ser resumidos en los siguientes aspectos claves<sup>99</sup>:

1. De las instituciones al resultado que valora y precisa el ciudadano

El cambio planteado en el enfoque del Presupuesto por Resultados, es centrar el proceso presupuestario en función a los resultados que se deben generar sobre el ciudadano, los mismos que responden a lo que éstos realmente requieren y valoran<sup>100</sup>.

2. De los insumos a los productos

El presupuesto se programa, formula, aprueba, ejecuta y evalúa sobre la base de los productos a ser entregados, tomando en consideración los costos de los insumos y procesos llevados a cabo para proveer los productos. Mediante esta metodología se asegura que los productos a ser financiados en el presupuesto tengan una conexión causal probada con los resultados previamente identificados<sup>101</sup>.

3. Del incrementalismo presupuestal, a la cobertura de productos

En PpR, se propicia la aprobación del presupuesto de acuerdo con los niveles de productos, los cuáles debidamente costeados se transforman en el “presupuesto requerido” para la provisión del producto. Luego, sobre la base de las funciones y competencias y asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno, de ser el caso, se procede a una identificación institucional. La asignación de los fondos, en este esquema, se realiza según los costos totales de cobertura de productos deseados, independientemente de la institución que participa. En un segundo momento se realiza la distribución de recursos, según las funciones y competencias institucionales, pero todas las instituciones rinden cuenta por el mismo producto final<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> \_\_\_\_\_, *Presupuesto por Resultados: Conceptos y Líneas de Acción, Documento de Trabajo*. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección Nacional de Presupuesto Público, Lima, diciembre 2008.

p. 9  
<sup>100</sup> Ibid. p. 9

<sup>101</sup> Ibid. p. 10

<sup>102</sup> Ibid. p. 12-13

4. Del control puramente financiero al monitoreo de la secuencia insumo-producto-resultado

Tradicionalmente el monitoreo y auditoría de la ejecución de los fondos públicos estaba centrado únicamente en el avance financiero de acciones y de líneas de gasto o en la legalidad del proceso presupuestario. En PpR, sin dejar de mirar lo anterior, se presta un particular énfasis a la relación existente entre el uso de insumos con el nivel de provisión de bienes o servicios (productos) y con los indicadores de resultados sobre el ciudadano. Esta mirada integral de la acción pública, fortalece la función de gestión del presupuesto, dotando a los que toman decisiones (políticas o de gestión), del insumo necesario para hacer adecuaciones, ajustes o soluciones durante el proceso de ejecución del gasto<sup>103</sup>.

5. De la responsabilidad institucional limitada a insumos y subproductos a la rendición de cuentas por producto realmente provisto al ciudadano

Tradicionalmente, las responsabilidades de los operadores del presupuesto están restringidas a la generación de insumos y subproductos que éstos han generado, sin una visión clara acerca de que el producto final que se ofrece al ciudadano está siendo provisto en la medida necesaria. En el modelo PpR, se propicia una rendición de cuentas por productos que realmente llegan al ciudadano. Para lograr estos cambios, en la perspectiva impulsada por el MEF, y construyendo sobre la base de los avances ya logrados en gestión de las finanzas públicas en el Perú y las reformas inspiradas en la Nueva Gerencia Pública de países se ha iniciado ya desde el ciclo presupuestal 2008, el diseño y aplicación de nuevos procesos y técnicas para la programación, formulación, seguimiento y evaluación presupuestal, todos ellos orientados por la mirada de productos y resultados.<sup>104</sup>

### 3.2.2. AVANCES DEL PpR EN EL PERÚ<sup>105</sup>

1. Programación Presupuestaria Estratégica. Productos en 2008

- Diseño de nuevos programas estratégicos: telefonía rural, saneamiento rural, electrificación rural y medio ambiente (4).

---

<sup>103</sup> Ibid. p. 13-14

<sup>104</sup> Ibid. p. 15

<sup>105</sup> \_\_\_\_\_, *Presupuesto por Resultados. Productos y Avances 2008*. Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, junio 2008.

- Rediseño de programas estratégicos en ejecución (5)
  - Desarrollo de metodología para la Programación Presupuestaria Estratégica, incluyendo el módulo de Formulación (PPE)
  - Lineamientos para la Programación Presupuestal 2009 en el marco de PpR.
2. Seguimiento. Productos en 2008
- Línea de base de los indicadores de resultado en los 05 programas estratégicos (INEI / ENDES-ENAH0)
  - Reportes trimestrales de cumplimiento de metas en los indicadores de producto para los 05 Programas Estratégicos.
  - Revisión de metas anuales 2008 al 2011 en los indicadores de resultado de los 05 programas estratégicos
  - Revisión de metas anuales y formulación de metas trimestrales de los indicadores de producto en los 05 Programas Estratégicos
  - Generación de un módulo de Programación y Formulación que articule PpR con SIGA (en coordinación con el SIAF).
3. Seguimiento
- Conducción de 4 Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) 2008
    - JUNTOS
    - Conservación de caminos
    - Capacitación docente
    - Programas alimentarios
  - Diseño de 8 EDEP para el 2009
  - Diseño de 1 evaluación de impacto para el 2009
  - Directiva de evaluación presupuestal
4. Incentivos a la Gestión
- Rediseño de marco metodológico y normativo para la suscripción de Convenios de Administración por Resultados (CAR).
  - Suscripción de CAR pilotos con pliegos en el marco de los Programas Estratégicos del PpR
5. Transparencia y Monitoreo Participativo

- Diseño e implementación de un portal Web de PpR en la página de transparencia económica del MEF.
- Implementación de 08 experiencias piloto de monitoreo participativo en gobiernos locales y 02 en gobiernos regionales.
- Instructivo de Presupuesto Participativo reformulado que incorpora lineamientos y prioridades del enfoque de resultados.

#### 6. Generación de Capacidades

- Capacitación en programación presupuestaria estratégica.
  - Convenios con 11 Universidades Nacionales
  - Formación de docentes universitarios
  - Formación de facilitadores
  - Diseño de materiales de capacitación
  - Profesionales y técnicos de Gobiernos Nacionales, Regionales y Locales, capacitados.
- Capacitación en presupuesto participativo con enfoque de resultados (44 Talleres descentralizados)

En resumen, hasta diciembre de 2008 todos los instrumentos de PpR muestran avances significativos para la complejidad de la reforma. En el caso de la Programación Presupuestaria Estratégica se ha consolidado y validado la propuesta metodológica de programación y formulación presupuestal por resultados, habiéndose aplicado al diseño 9 programas estratégicos que involucran a 10 sectores, incluyendo todos los gobiernos regionales; en Seguimiento se ha construido la Línea de Base de Resultados e iniciado el Reporte Trimestral de Avances de Productos; en Evaluación se han culminado cuatro evaluaciones piloto a intervenciones claves en materia de lucha contra la pobreza y, en Monitoreo Participativo, se han finalizado cinco experiencias piloto en Gobiernos Locales. En materia de Incentivos a la Gestión, se ha preparado una nueva versión de los Convenios de Administración por Resultados (CAR) que ya están en camino de suscripción.

De enero a marzo de 2009 se han logrado avances en los siguientes procesos:

- a) Programa Logros de Aprendizaje al III Ciclo de Educación Básica Regular: realización de talleres para el análisis de la formulación presupuestal para el año

fiscal 2009 del Programa Estratégico “Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de Educación Básica Regular”.

- b) Diseño de Nuevos Programas Estratégicos
- c) Se actualizó el Aplicativo Web, a fin de incluir una sección a partir de la cual las unidades ejecutoras puedan conocer en tiempo real el porcentaje de avance de la meta anual registrada y el nivel de riesgo asociado a cada uno de sus productos.
- d) Se diseñaron los términos de referencia (TdR) de las Evaluaciones de Diseño y Ejecución presupuestal (EDEP) aplicables durante 2009.
- e) Se definieron las asignaciones presupuestales a evaluarse mediante las EDEP durante el presente año: Programa de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA), línea presupuestaria de materiales educativos (MINEDU y Gobiernos Regionales), línea presupuestaria de transferencias a los Directores para el mantenimiento de Instituciones Educativas (MINEDU y organismos descentralizados), Seguro Integral de Salud (SIS), Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), Tolerancia Cero, RENIEC, Programa Construyendo Perú, Programa Agua para Todos y la línea presupuestaria de Electrificación Rural.
- f) Se elaboraron y enviaron formalmente las propuestas de matriz de compromisos de mejora de desempeño a cada una de los siguientes programas evaluados durante 2008: Programa Integral Nutricional (PRONAA), JUNTOS, Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) y la línea presupuestaria de mantenimiento de carreteras (MTC)
- g) Desarrollo de Capacidades: Curso de Capacitación en Presupuesto por Resultados para sectoristas y analistas de la DNPP, Reuniones de información y Talleres de inducción y capacitación en Presupuesto por Resultados con funcionarios de sectores, instituciones públicas y privadas, Análisis del proceso de implementación del Presupuesto por Resultados a través de un Taller con representantes de regiones.

### **3.2.3. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO - PP CON ENFOQUE A RESULTADOS**

El Presupuesto Participativo (PP) es un espacio de concertación, en el cual las autoridades regionales, autoridades locales y representantes de la sociedad civil definen en conjunto, cómo y a que se orientarán los recursos de inversión a nivel

regional y local, teniendo en cuenta la visión del desarrollo de los Planes de Desarrollo y los objetivos establecidos en los Planes Estratégicos Institucionales<sup>106</sup>.

El PP se orienta a la búsqueda de resultados a partir de convocatorias e inscripción de agentes participantes, talleres de diagnóstico y priorización, formalización de acuerdos y formación de Comités de Vigilancia con el fin de mejorar la asignación del gasto Público con criterios de eficiencia y equidad.

El PP está compuesto de las siguientes fases: programación, formulación, ejecución y evaluación. A lo largo de ellas se aplica el presupuesto por resultados. Así tenemos que en la fase de formulación es introducido en lo relacionado con la capacitación de los agentes participantes. En la fase de ejecución es incorporado en la formalización de acuerdos y en la fase de evaluación dentro del proceso de rendición de cuentas.

### **3.2.3 RETOS QUE PLANTEA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PpR AL PP<sup>107</sup>**

- Participación informada de los agentes participantes  
Existe la necesidad de contar con información para realizar un adecuado Diagnóstico de la situación de los problemas de su localidad (Análisis de Brechas) y del impacto negativo y conocer cuales intervenciones son efectivas para resolver problemas priorizados. Para ello, es conveniente promover el uso de información en el PP y generar y promover la existencia de datos de resultados a nivel local
  
- Cambiar el enfoque de oferta hacia un enfoque de demanda  
Tradicionalmente, se priorizan proyectos “generalmente conocidos” (enfoque de oferta) tales como:
  - Parques, jardines, edificios municipales
  - Construcción y mantenimiento de carreteras
  - Sistemas de agua y desagüe

---

<sup>106</sup> Shack, Nelson. Seminario Internacional: *Las Legitimidades del Gasto Público de Cohesión Social Los Presupuestos Participativos en el Perú (Proceso del Gasto Público que contribuye a la Cohesión Social)*. 11 – 12 enero de 2007, Santiago, Chile.

<sup>107</sup> Salhuana, Roger. *El Presupuesto Participativo en Perú y la necesidad de su evaluación como mecanismo que busca mejorar la calidad del gasto público*. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección Nacional de Presupuesto Público. Lima, mayo 2008. p. 15-18.

El PpR propone un enfoque de demanda cuyo objetivo es priorizar y jerarquizar problemas y necesidades a resolver sobre la base de un “trabajo técnico”

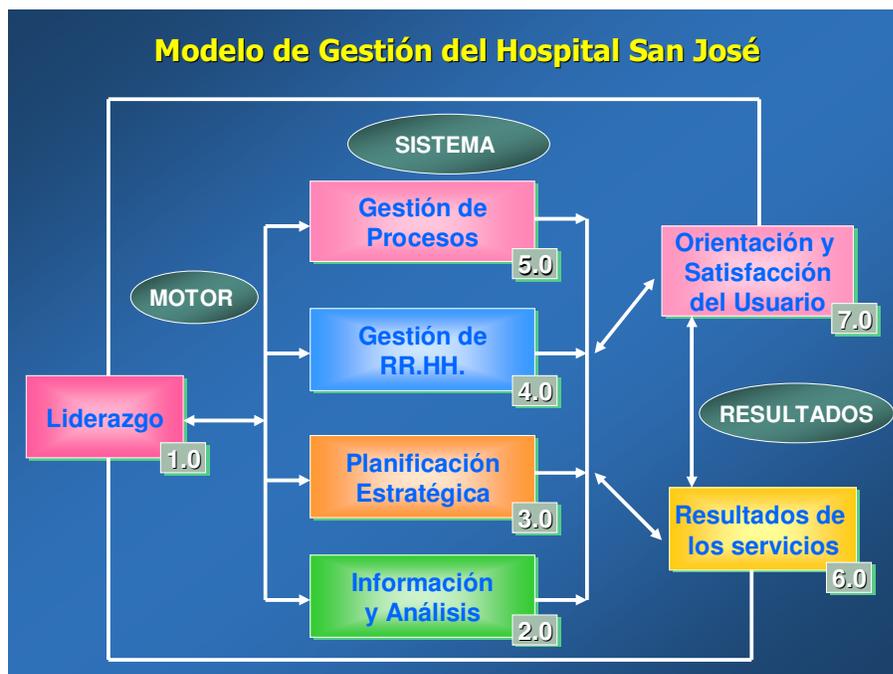
- Promover el seguimiento de los resultados:  
A partir de informes de Comités de Vigilancia para la ejecución física y financiera de los proyectos de inversión pública y de informes de Rendición de Cuentas de autoridades a través del seguimiento de la consecución de objetivos y resultados en la localidad.

#### **4. ESTUDIO DE ALGUNAS EXPERIENCIAS EN INSTITUCIONES PÚBLICAS PERUANAS**

En concordancia con lo establecido en el Capítulo I y con la finalidad de establecer una propuesta metodológica para mejorar el sistema de evaluación de la GpR en el Perú, a partir del universo de las 1532 Unidades Ejecutoras operantes en la Administración Pública Peruana, se ha llevado a cabo el estudio de dos Instituciones que están en proceso hacia el sistema de GpR, cuyos casos presentamos a continuación:

#### 4.1. CASO 1 HOSPITAL SAN JOSÉ

Gráfico N°2: Modelo de Gestión del Hospital San José



Fuente: Hospital San José

#### Reseña Histórica y organización

El Hospital de Apoyo San José-Callao, fue creado en Junio de 1970 con apoyo de la Fundación Inglesa “St. Joseph’s Hospice Association”. En 1973 fue transferido al MINSA y Administrado por el Hospital Nacional Daniel A. Carrión.

Inicialmente, como Hospital Materno Infantil (Personal Inglés y Obstetrices, más técnicos peruanos). En 1983 contaba con 8 médicos, quienes atendían emergencia las 24 horas, con turno de 12 horas sin descanso de guardia. En 1996 logra ser la Unidad Ejecutora Presupuestal con Apoyo del Ministerio de la Presidencia; mejora su equipamiento, amplía los servicios y programas, su sistema administrativo y la comunicación e informática.

En 1997 es reconocido como “Hospital Amigo de la Madre”. En 1999 el Programa de Materno Perinatal del MINSA reconoce como el Hospital que cumple “Diez Pasos

para un Parto Seguro". En diciembre de 2001 es designado como piloto para el Sistema de Gestión de la Calidad.

En Marzo de 2003, se firmó el Convenio de Administración por Resultados del Año 2003, con la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, teniendo por finalidad comprometer los esfuerzos del Hospital de Apoyo San José en la consecución de sus objetivos institucionales y metas a alcanzar durante el año fiscal 2003.

En abril del 2004 se firmó por segunda vez el Convenio de Administración por Resultados, entre el Hospital San José, Ministerio de Salud y Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

En marzo del 2005, se firma por tercera vez el Convenio de Administración por Resultados, entre el Hospital San José, Ministerio de Salud y Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

En marzo del 2006 suscribe por cuarta vez el Convenio de Administración por resultados con el Ministerio de Economía y Finanzas.

### **Planeamiento Estratégico**

La misión y la visión de acuerdo con el Plan Estratégico 2007 – 2010 del Hospital San José son descritas a continuación.

#### **VISION**

Ser una organización del Sector Salud exitosa y competitiva en los próximos 5 años que contribuya a tener una población sana con fácil acceso al establecimiento con servicios eficientes y equitativos, con personal comprometido en una cultura organizacional de excelencia y calidad.

#### **MISION**

Ser un Hospital del Sector Salud que brinda atenciones preventivo-promocionales, recuperativas y de rehabilitación a las personas, la familia y la población en general

procurando mantener niveles óptimos de calidad y de satisfacción de sus usuarios. Contando para ello con personal multidisciplinario, identificado con el Hospital, motivado por el servicio y en proceso de capacitación permanente.

## **FODA**

Sobre la base de un análisis FODA el Hospital ha determinado los siguientes objetivos y Estrategias de Intervención para lograr una Gestión eficiente y de calidad.

### **OBJETIVO ESTRATÉGICO Nº 1:**

“Ampliar el acceso a la atención en el Hospital San José, priorizando los grupos vulnerables de la población”

Nuestro esfuerzo está encaminado a ofrecer a la población paquetes de servicios de mediana complejidad dentro de un sistema referencial, identificando las necesidades de salud de nuestros usuarios, para ir disminuyendo la inaccesibilidad económica, organizacional y cultural, priorizando la atención en los sectores más pobres con el consecuente aumento de la cobertura social en salud.

### **Estrategias**

1. Desarrollar paquetes de servicios de salud del II Nivel que permitan satisfacer la demanda con calidad.
2. Establecer mecanismos que permitan mejorar la tecnología de acuerdo al nivel de atención del hospital.
3. Fortalecer un adecuado sistema de referencia y contrarreferencia.
4. Mejorar la infraestructura física.

### **OBJETIVO ESTRATÉGICO Nº 2:**

“Mejorar la calidad de los servicios de salud centrada en el usuario”

El mejoramiento de los procesos de atención en una cultura de la calidad trae el logro de mejores beneficios de la población. El mejoramiento de la cultura organizativa produce, además, desarrollo de los recursos humanos de la institución.

### **Estrategias**

1. Autoevaluar y/o Acreditar la estructura y procesos de los servicios de salud.
2. Fortalecer y aprovechar la condición docente del hospital para promover una adecuada percepción del proceso salud-enfermedad y la excelencia de los servicios asistenciales.
3. Implementar el hospital con adecuada tecnología de II Nivel, contando con proyectos de inversión y convenios de cooperación nacional.
4. Ampliar la realización de auditorias de la calidad en salud.

### **OBJETIVO ESTRATÉGICO Nº 3:**

“Fortalecer la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad”

Se debe promover conductas y estilos de vida saludable en todos los grupos etéreos de la población, evitando el impacto negativo de la carga de la enfermedad en el desarrollo integral de las personas, familia y comunidad.

Se debe ayudar a construir una cultura de la salud orientada al desarrollo de prácticas de autocuidado.

### **Estrategias**

1. Fortalecer la prevención de la enfermedad en sus tres tipos: primario, secundario y terciario.
2. Implementar nuevas formas de organización de servicios que incorpore el enfoque de promoción de la salud en los ámbitos intra y extra mural.
3. Propiciar la formación de recursos humanos con enfoque de promoción de la salud.
4. Fortalecer el trabajo de los promotores de salud (agentes comunitarios de salud).
5. Desarrollar mecanismos de coordinación con los municipios, las escuelas y otras instituciones en el ámbito local para favorecer el desarrollo de entornos y estilos de vida saludables.

## **Plan Operativo**

En el Plan Operativo de 2008 figuran el número de atenciones por año y por tipo de consulta. Podemos apreciar que las atenciones anuales por emergencia, las intervenciones quirúrgicas, consultas médicas, consultas básicas, egresos (de pacientes) hospitalarios y atenciones totales han mostrado una tendencia al alza, siendo los años 2006 y 2007 los más fructíferos en cuanto a cantidad.

## **Gestión de Procesos**

Los procesos son manejados día a día. De esta manera, la calidad es construida durante todo el proceso y no al final del mismo. El mejoramiento y asesoramiento de los procesos se efectúa con base en la permanente medición de resultados con hechos y datos. A continuación presentamos una lista con lo mejor: caja, módulo de admisión. Los procesos que se gestionan el Servicio de Caja y el Módulo de Admisión de Estadística

## **Recursos Humanos**

Se aprobó el ROF del Hospital con la R.M. N° 923-2003-SA/DM con fecha 13 de Agosto del 2003.

La Institución cuenta con 562 trabajadores, de los cuales poco más de la mitad son trabajadores nombrados, el resto está contratado bajo la modalidad de Servicios No Personales (SNP) y/o Contratos de Administración de Servicios (CAS)<sup>108</sup>. El incremento de personal ha sido posible, debido desde 2004 se nombró a Personal Médico, de Servicios No Personales mediante dispositivo Legal y en Octubre del 2004 se incrementó el personal como consecuencia del Convenio de Administración por Resultados del año 2003.

En cuanto a la gestión de los recursos humanos, ésta es manejada de la siguiente manera.

---

<sup>108</sup> Ver Anexos

**Cuadro Nº 4: Modelo de Gestión Humana en el HSJ**

Elección	Señores antes que doctores; damas antes que enfermeras.
Inducción a los Médicos	Compromiso de la Dirección, bienvenida, compartir cultura y principios filosóficos H.S.J., reinducción permanente
Entrenamiento	Reconocimiento y potencialización de las competencias para un mejoramiento continuo
Educación y Formación	Desarrollo de competencias humanas, científicas y administrativas, valores H.S.J.
Valoración del Desempeño	Refuerzo positivo acuerdo de mejoramiento individual
Información	“Nadie ama lo que no conoce” buenas noticias, grupos primarios, comités, boletines, grupos interdisciplinarios.

Fuente: HSJ

### **Información y Análisis**

El sistema de Información y Análisis está basado en una cadena que parte de lo que ocurre en la realidad. De allí se obtienen los datos, los cuales se convierten en la información que generará el conocimiento. Dicha información servirá para la toma de decisiones que llevarán al hospital a realizar un conjunto de acciones encaminadas hacia los objetivos y metas del Hospital.

La información es procesada a través de programas informáticos que ayudan a sistematizarla y ordenarla. A continuación describiremos los sistemas de información utilizados.

**Cuadro Nº5: Lista de Sistemas Utilizados en el Hospital San José**

ITEM	DESCRIPCIÓN	Nº USUARIOS
1	MÓDULO DE BREVETES	1
2	SISTEMA DE EMERGENCIA	10
3	SISTEMA DE ESTADÍSTICA	20
4	MÓDULO DE FARMACIA VENTAS	5
5	MÓDULO DE FARMACIA ALMACÉN	5
6	MÓDULO DE FARMACIA JEFATURA	2
7	SISTEMA DE INMUNIZACIONES	2
8	SISTEMA DE RECAUDACIÓN	7
9	SISTEMA DE SIS (SKSS)	4
10	SISTEMA DE TESORERÍA	3
11	SISTEMA DE CONTROL DE ASISTENCIA Y ACCESO (VASIST)	4
12	SISTEMA INTEGRADO DE ADMINSTRACIÓN FINANCIERA PARA EL SECTOR PÚBLICO	30
13	SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN ADMINSTRATIVA	30

Fuente: HSJ

### **Condiciones de la Infraestructura**

El Hospital San José – Callao, nace a raíz de una situación de emergencia nacional, el terremoto del 31 de mayo del año 1970; para brindar socorro a los heridos y personas con patología de diferente traumatismo, fui construido de material prefabricado dentro de una área mínima de terreno asignado para el establecimiento que la realidad de ese entonces requería.

Luego de 37 años las condiciones de infraestructura del Hospital se han modificado drásticamente no siendo aun la adecuada y resulta insuficiente a fin de dar una respuesta a la gran demanda que tiene el hospital, cuenta con un plan de Mantenimiento que permite una mejor operatividad de los consultorios y oficinas administrativas en la Institución, tiene 45 consultorios para la atención de los pacientes.

El Hospital San José tiene una particularidad, parte de su Infraestructura es de material noble y otra Pre fabricada se está aprovechando al máximo los espacios, teniendo en cuenta que no se puede edificar más de dos pisos sobre todo en la parte que da a la calle las Magnolias por su proximidad a los cables de alta tensión, en este último trimestre se ejecutara después de mucho tiempo el Proyecto de Reubicación,

Ampliación y Equipamiento del Servicio de Hospitalización y Procedimientos, que permitirá mejorar la cobertura de atención a los pacientes incrementándose las camas de Hospitalización tanto de Medicina, Pediatría, Cirugía y Gineco-Obstetricia.

El Hospital San José atiende las 24 horas del día, las cuatro especialidades básicas como es Medicina, Cirugía, Ginecología y Pediatría; en la Mañana y en la Tarde, está equipada con 57 camas funcionales en hospitalización.

Los consultorios externos brindan atención medica tanto en el turno de mañana como en las tardes, con un total de 12 horas disponibles para la atención de consulta externa, con gran esfuerzo el hospital en los últimos años ha incrementado su infraestructura con recursos propios en el área de consulta externa, pero que por la demanda está quedando cara.

### **Satisfacción del Usuario**

La Unidad de Gestión de Calidad del Hospital desarrolla entre todos los miembros de la familia HSJ, acciones concretas que mejoren constantemente el nivel de satisfacción de quienes reciben nuestros servicios. De esta manera, diseñan servicios y procesos seguros a partir de las necesidades y deseos de sus clientes.

El servicio al cliente está basado en tres estrategias: amabilidad, oportunidad e información.

La calidad del Hospital está planificada de la siguiente manera:

- Incorporación de acciones de calidad al Plan Operativo Institucional.
- Incorporación de indicadores de calidad a los Compromisos de Acuerdo por Resultados (CAR) firmados con el Ministerio de Economía; así como en los Acuerdos de Gestión entre el MINSU.
- La mejora de la calidad forma parte de las políticas institucionales del hospital.
- Se cuenta con estructuras orgánicas y funcionales de calidad dentro del organigrama del Hospital.
- Se viene dotando de equipamiento básico y capacitación para el desarrollo de sus actividades.

- Se cuentan con equipos de mejora continua de la calidad formalizados resolutivamente en todos los servicios, así como Comités de seguridad del paciente, auditoría, autoevaluación y acreditación, infecciones intrahospitalarias, ética y quejas.

La última autoevaluación del Hospital comprendió los siguientes resultados en cumplimiento de procesos:

**Cuadro N° 6: Autoevaluación Hospital San José**

ITEM	MACROPROCESOS	PORCENTAJES
1	Atención en Emergencias	65.79%
2	Direccionamiento	64.71%
3	Desinfección y Limpieza	60.34 %
4	Gestión de Medicamentos	57.69%
5	Atención de Hospitalización	56.48%
6	Atención Quirúrgica	48.94%
7	Apoyo al Diagnóstico y Tratamiento	40.91%
8	Admisión y Alta	40%
9	Gestión de la Información	39.13%
10	Manejo del Riesgo de Atención	34.07%

Fuente. HSJ

### **Evaluación Presupuestal**

En cuanto a la ejecución presupuestal, en 2006, el PIM se gastó en un 85 %, en 2007, un 99% y en 2008, 81.14% de un PIM igual a 28,190,146 soles. Con ello, se puede afirmar que en 2008 ha habido un retroceso en la ejecución del presupuesto a pesar de ser el PIM mayor que los dos años anteriores<sup>109</sup>.

En el Anexo N° 01 se muestran los Resultados Obtenidos de la Evaluación de los Indicadores de Desempeño y la Comparación con los Resultados de las Encuestas, que resumimos en lo sgte:

- La mayoría de los usuarios entrevistados considera que está satisfecho con la atención en el Hospital, lo cual reafirma los resultados provenientes del mismo

<sup>109</sup> Ver Anexos

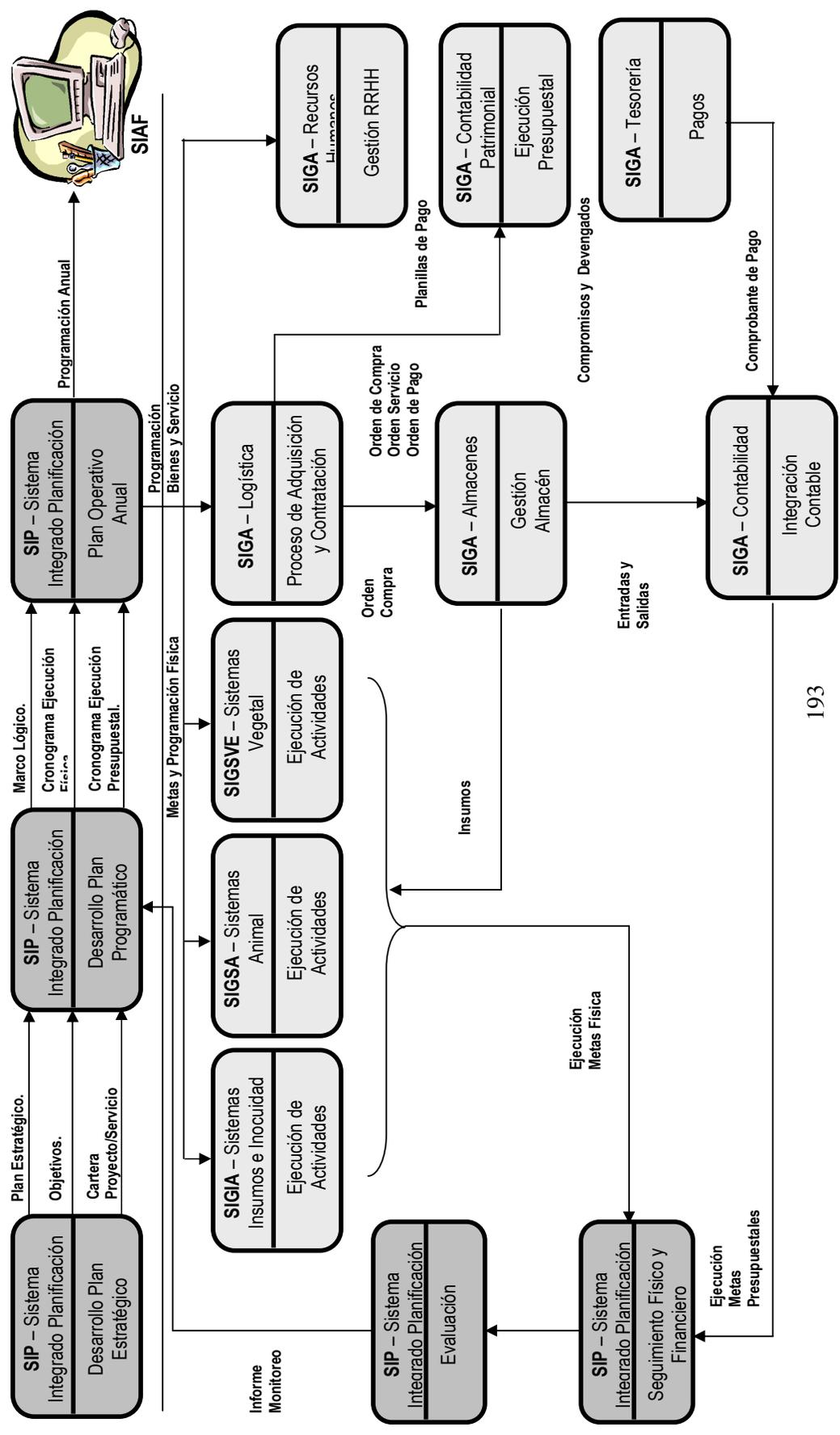
Hospital (87% de los usuarios satisfechos con la atención, de acuerdo con los resultados del CAR 2006).

- Los procesos son manejados día a día. De esta manera, la calidad es construida durante todo el proceso y no al final del mismo. El mejoramiento y asesoramiento de los procesos se efectúa con base en la permanente medición de resultados con hechos y datos
- Aún no se puede distinguir el impacto de la aplicación de los CAR sobre los usuarios del Hospital., es decir no se ha hecho un seguimiento a los usuarios acerca de las acciones tomadas como consecuencia de la atención en el hospital. Por ejemplo, un grupo de mujeres en gestación luego de haberse atendido en el hospital, estudiar si como consecuencia de dicha atención existe mayor prevención a embarazos no deseados.
- Casi la mitad de los usuarios entrevistados piensa que el Hospital no cuenta con suficiente material y equipo para una adecuada atención. Esto reafirma lo señalado en el Plan Operativo 2008 del Hospital, el cual menciona que la infraestructura aún no es del todo adecuada.
- Podemos afirmar que los indicadores de desempeño del hospital San José, así como los indicadores de Evaluación del CAR, son en su mayoría de cobertura, es decir, reflejan la relación entre la demanda total de los servicios que ofrece y la cantidad efectivamente entregada. Sin embargo, existen también indicadores de calidad, los cuales son evaluados a través del nivel de satisfacción manifestado por los beneficiarios de los servicios sobre determinados aspectos..
- De acuerdo con la evaluación del CAR dada en 2006, el único indicador de desempeño presupuestario existente era el “Porcentaje de Gastos Administrativos”. Aquellos indicadores relacionados con el desempeño institucional y correspondientes con los objetivos estratégicos 1 y 2 están basados en su mayoría en los conceptos de eficiencia, mientras aquellos correspondientes con los objetivos estratégicos 3 y 4 son indicadores de calidad.

- Por otra parte, los indicadores de evaluación del CAR son en su mayoría de calidad, con la excepción de N°2 y N°3, los cuales son indicadores de capacidad para cubrir la demanda actual. Por lo tanto, los indicadores están tomando en cuenta tanto aspectos cualitativos como cuantitativos.

# Sistema Integrado de Gestión SENASA

## 4.2. Caso 2 Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA



## **Reseña Histórica y organización**

El SENASA es un Organismo Público Adscrito al Ministerio de Agricultura<sup>110</sup>, con personería jurídica de derecho público interno, autonomía técnica, económica, financiera y administrativa. Fue creado con la finalidad de desarrollar y promover la participación de la actividad privada para la ejecución de los planes y programas de prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades de mayor significación socioeconómica en la actividad agraria y, es la institución responsable de cautelar la seguridad sanitaria del agro nacional.

## **Plan Estratégico 2008 - 2022**

### **Planeamiento de Escenarios al 2022**

En el marco del acuerdo nacional y los lineamientos de política de estado para el desarrollo de la agricultura y la vida rural en el Perú, aprobados en diciembre de 2006, así como las metas estratégicas planteadas por el Ministerio de Agricultura en agosto de 2007, el SENASA viene desarrollando una propuesta de plan estratégico, que bajo el enfoque de planeamiento de escenarios (prospectiva) incorpore el curso de las tendencias internacionales y regionales en materia de sanidad agraria, inocuidad agroalimentaria, producción orgánica y semillas a un programa de intervención de largo, mediano y corto plazo.

### **Visión**

Productos agrarios sanos, competitivos y de calidad para el Perú y el mundo.

### **Misión**

Servimos como autoridad nacional, protegiendo y mejorando la sanidad agraria, promoviendo y controlando la calidad de semillas, la producción orgánica y la inocuidad agroalimentaria, para el desarrollo sostenible y competitivo del sector agrario.

---

<sup>110</sup> Creado mediante Decreto Ley N° 25902 Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura (Art. 17 del título V).

## **Objetivos Estratégicos**

Objetivo 1: Proteger y mejorar el patrimonio fitosanitario

Para lograr este objetivo estratégico el SENASA ejecuta actividades permanentes en el campo de la sanidad vegetal tales como la vigilancia fitosanitaria, el análisis de riesgos de plagas, la cuarentena vegetal, el diagnóstico de sanidad vegetal, el desarrollo del control Biológico; y proyectos específicos como el control y erradicación de moscas de la fruta, entre otros.

Objetivo 2: Proteger y mejorar el patrimonio Zoosanitario.

Para lograr este objetivo estratégico el SENASA ejecuta actividades permanentes en el campo de la sanidad animal tales como la vigilancia zoosanitaria, el análisis de riesgos de enfermedades, la cuarentena animal, el diagnóstico de sanidad animal; y proyectos específicos como fiebre aftosa, carbunco sintomático, carbunco bacteridiano, enfermedades infecciosas y parasitarias, tuberculosis bovina, brucelosis bovina, enfermedades infecciosas, enfermedades aviares, sanidad apícola, enfermedades de porcinos, enfermedades zoonóticas, entre otros

Objetivo 3: Garantizar la calidad de los insumos de uso agropecuario.

Para lograr este objetivo estratégico el SENASA ejecuta actividades permanentes en el campo de los insumos agropecuarios tales como el registro, certificación y supervisión de semillas y viveros; el registro y fiscalización de fertilizantes; el registro y control post registro de plaguicidas de uso agrícola; el registro y control post registro de insumos pecuarios.

Objetivo 4: Garantizar la producción orgánica y contribuir con la inocuidad agroalimentaria.

Para lograr este objetivo estratégico el SENASA ejecuta actividades permanentes y proyectos en el campo de la inocuidad tales como el registro y fiscalización de

Organismos de Certificación de la Producción Orgánica; la vigilancia y control de la inocuidad de la producción agropecuaria primaria.

Objetivo 5: Garantizar la satisfacción de los usuarios y la sostenibilidad institucional

A este objetivo corresponden los proyectos y las actividades de direccionamiento estratégico y apoyo tales como la planificación y presupuestación, el desarrollo y soporte informático, la gestión administrativa y financiera, el desarrollo de los recursos humanos, la tercerización de servicios, el marketing institucional, el aseguramiento de la calidad de los servicios, el control institucional y la asesoría legal.

A continuación mostramos la Matriz de Indicadores de desempeño institucional

**Cuadro N°24: SENASA Matriz de Indicadores de desempeño institucional**

Objetivos Estratégicos	Indicadores	Unidad de Medida	Línea Base 2006	Meta al 2012	Meta al 2017	Meta al 2022
1. Proteger y mejorar el patrimonio fitosanitario	Pérdidas económicas evitadas en la producción agrícola por plagas presentes.	Millones de soles/año.	66.2	76.7	90	120
	Pérdidas económicas potenciales evitadas en la producción agrícola por plagas exóticas	Millones de soles/año	102	102	150	180
2. Proteger y mejorar el patrimonio zoonosanitario	Pérdidas económicas evitadas en la producción pecuaria por enfermedades presentes.	Millones de soles/año	680	723	800	900
	Pérdidas económicas potenciales evitadas en la producción pecuaria por enfermedades exóticas.	Millones de soles/año	1082	1899	210	240
3. Garantizar la calidad de los	95% de Insumos de uso agrícola	% de la superficie	12.50%	30%	50%	80%

insumos de uso agropecuario	fiscalizados cumplen con las Normas vigentes.	total				
	95% de Insumos de uso pecuario fiscalizados cumplen con las Normas vigentes	%	0	40%	60%	90%
4. Garantizar la autenticidad de la producción orgánica y contribuir con la inocuidad agroalimentaria	98% de los Productos Orgánicos fiscalizados cumplen con las Normas vigentes	%	0	50%	80%	98%
	100% de los alimentos frescos y productos primarios importados y exportados sujetos a fiscalización, cumplen los límites máximos permitidos	%	0	30%	60%	80%
5. Garantizar la satisfacción de los usuarios y la sostenibilidad institucional.	Indicador de Desempeño Institucional, superior al 98%	%	94	100	100	100
	100% de los Servicios y proyectos programados anualmente por el SENASA, están financiados	%	100%	100%	100%	100%

Fuente: SENASA

Para el logro de estas metas se requieren desarrollar servicios y ejecutar proyectos, para lo cual se ha desarrollado una matriz de inversiones en el marco del plan estratégico y de inversiones del SENASA para el periodo 2008 – 2002.

## Plan Operativo

Los Planes Operativos contienen la información relacionada a las actividades a realizar y metas a cumplir por parte de SENASA. A continuación describiremos las actividades y metas correspondientes a los años 2006 al 2008.

**Cuadro Nº25: SENASA Actividades y Metas 2006 y 2008**

Actividades	2006	2008
	Metas	Metas
Conducción y Orientación Superior	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Aprobar documentos de Gestión.</li> <li>-Coordinación interinstitucional</li> <li>-Evaluación de normas sanitarias</li> <li>-Legislación en materia agro sanitaria.</li> <li>-Planeamiento Institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Acciones de evaluación y seguimiento de la gestión institucional.</li> <li>-Acuerdos de concertación nacional e internacional.</li> <li>-Planeamiento Institucional.</li> <li>-Cooperación técnica y financiera</li> </ul>
Gestión Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ejecución Presupuestal y Financiera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Elaboración de EEFF y Presupuestales</li> <li>-Gestión de RR.HH.</li> </ul>
Control de Epidemias en el Sector Agrario	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Prospección y Evaluación de plagas.</li> <li>-Manejo integrado de la plaga</li> <li>-Diagnóstico Bacteriológico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Evaluación de plagas de la Papa, Cacao, Plátano, Café.</li> <li>-Instalación y revisión del Sistema de Vigilancia de moscas de la fruta.</li> </ul>
Defensa y Vigilancia Fitosanitaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sistema de Registro de Empresas y Plaguicidas.</li> <li>-Aplicación de Regulaciones Fitosanitarias para la Importación.</li> <li>-Apoyo fitosanitario en las Agro exportaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Emisión de servicios fitosanitarios de importación y exportación.</li> <li>-Realización de vigilancia predial en principales cultivos.</li> <li>-Elaboración de estudios de análisis de riesgo de plagas.</li> <li>-Diagnóstico de plagas, mediante la aplicación de técnicas y sistema de aseguramiento de la calidad.</li> <li>-Análisis de calidad de semillas.</li> </ul>

Sistema de Investigación y Sanidad Agraria	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Desarrollo y Promoción del Control Biológico.</li> <li>-Sistema de Registro de Semillas.</li> <li>-Declaración de Comerciantes de Semilla.</li> <li>-Fiscalización de la producción orgánica.</li> </ul>	-Fortalecimiento del Centro de Control Biológica.
Desarrollo de la Producción Agropecuaria		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Preparación del Control sobre la Producción Orgánica.</li> <li>-Fortalecimiento del sistema de registro.</li> <li>-Registro, vigilancia y fiscalización de empresas fabricantes de productos veterinarios y alimentos.</li> <li>-Elaboración de mecanismo de evaluación que contribuye a asegurar la calidad de la semilla.</li> <li>-Implementación de métodos implementados para determinar la presencia de residuos tóxicos en alimentos de producción agropecuaria.</li> <li>-Monitoreo y supervisión de los sistemas de Inocuidad Agroalimentaria.</li> </ul>
Control de Enfermedades en los animales	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Campaña de vacunación.</li> <li>-Informes situacionales de las enfermedades.</li> <li>-Educación sanitaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>--Campañas de vacunación.</li> <li>-Educación sanitaria.</li> </ul>
Defensa y Vigilancia Zoonosanitaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Registro de Empresas, productos veterinarios y alimentos para animales.</li> <li>-Sistema de vigilancia y control de residuos de medicamento veterinarios</li> <li>-Capacitación y entrenamiento.</li> <li>-Procedimientos en cuarentena zoonosanitaria.</li> <li>Elaboración de reportes de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Elaboración de regulaciones zoonosanitaria actualizadas.</li> <li>-Emisión de certificados zoonosanitarios de exportación e importación.</li> <li>-Realización de Análisis Bacteriológicos, Parasitológicos, Patológicos, Viroológicos, de Enfermedades Vesiculares, Patología Aviar</li> </ul>

	Información Zoonositaria. -Elaboración de reportes sobre Sistema de Salud Avícola peruano.	
--	---	--

Fuente. SENASA

## Recursos Humanos

Se aprobó el ROF de SENASA con la D.S. N° 008-2005-AG con fecha 9 de febrero de 2005.

En 2008, la Institución cuenta con 799 trabajadores, de los cuales poco más de la mitad son trabajadores nombrados, el resto está contratado bajo la modalidad de Servicios No Personales (SNP) y/o Contratos de Administración de Servicios (CAS).

El total de personal se incrementará en 27% de los 799 trabajadores existentes el año 2007 se ha planteado a 1012 para el año 2012, de los cuales los serán 836 trabajadores el 2012; y, los servicios no personales hoy CAS disminuirán de 342 a 176, con lo cual se tendrá una institución con mayor estabilidad y con el recurso humano motivado y adecuadamente remunerado que sea el soporte de la sostenibilidad de los logros de sanidad agraria alcanzados en parte por el programa de inversión pública. Este sinceramiento explica que los gastos de personal (por toda modalidad de contratación) se incrementen de los S/ 33.3 millones de nuevos soles el 2007 a 69.5 millones de nuevos soles en el año 2012<sup>111</sup>.

En el Anexo N° 02 se muestran los Resultados Obtenidos de la Evaluación de los Indicadores de Desempeño y la Comparación con los Resultados de las Encuestas, que resumimos en lo sgte:

### **Resultados del Caso SENASA**

- SENASA ha obtenido buenas calificaciones en su gestión debido al buen aparato organizativo. Posee un completo marco normativo, planes estratégicos bien sustentados y sistemas de información a la vanguardia en el sector público.
- A pesar del buen marco organizacional, existen dificultades para alcanzar las metas y objetivos en la sanidad agraria. Por lo tanto, los efectos sobre la sanidad agraria no se corresponden con la organización.
- El personal de SENASA, en general no está del todo conforme con los resultados obtenidos luego de la implementación de los CAR, debido principalmente a que gran parte de ellos no tenían acceso a los beneficios de éstos por encontrarse trabajando bajo la modalidad de Servicios No Personales- hoy CAS. Además, la mayoría de ellos se siente poco o nada capacitado acerca de la Gestión para Resultados.
- En cuanto a los usuarios de SENASA, la encuesta realizada para el estudio no asegura que más del 60% de los ellos se encuentra regularmente satisfecho con la atención en los servicios que ofrece la entidad, lo cual contrasta con los resultados de una encuesta realizada por la misma SENASA, en la que se concluyó que más del 80% consideraba la atención en los servicios como “óptimo” o “muy buenos”.
- SENASA, por su parte, posee un encadenamiento de objetivos estratégicos de diverso nivel: nivel nacional, nivel sectorial, nivel institucional. Así mismo, es una de las pocas entidades que posee una articulación de sus planes a nivel espacial y temporal. De esta manera, El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) articula sus objetivos estratégicos a la misión del PEI. A su vez, el PEI articula sus objetivos estratégicos a los objetivos estratégicos de cada actividad y proyectos

especificados en el marco lógico. Finalmente, los productos y acciones especificados en el Marco Lógico se ven reflejados en los resultados esperados y metas físicas a nivel de acciones del POA.

## **5. RESUMEN DE LA APLICACIÓN DE GpR EN EL PERÚ**

- La GpR en el Perú forma parte de la reorganización global de la administración pública, por lo tanto, del proceso de Modernización del Estado Peruano.
- Hasta el año 2006 la Gestión para Resultados en el Perú iba encaminada a una visión más integral. Una prueba de ello es la Directiva relacionada al Convenio de Administración por Resultados del 2006, en el cual se enfatizan criterios de Evaluación de Desempeño. Sin embargo, a partir del 2008, la Gestión para Resultados en el Perú se ha centrado en el Presupuesto para Resultados, dando un mayor énfasis al Planeamiento Estratégico.
- El Presupuesto para Resultados es un componente de la Gestión para Resultados y no al revés. Ha sido enfatizado de manera aislada, y no como parte del proceso de la Gestión para Resultados.
- El Presupuesto por Resultados ha constituido una herramienta determinante para un cambio de paradigma en la ejecución presupuestaria del Perú. Así, de tener un sistema de presupuestación de tipo incremental no asociado a productos ni resultados y responder a presiones políticas de gasto, se ha pasado a un sistema que incorpora información sobre desempeño, destino de los recursos, mandatos y compromisos, evaluación de resultados mediante indicadores, y sostenibilidad de las inversiones.
- El escaso planeamiento, de una visión compartida de futuro y de hacer seguimiento de las metas propuestas, ha originado que cada gobierno deje de lado lo que hizo el anterior y comience de cero, generando consecuentemente el desperdicio de: recursos, buenas políticas, iniciativas, y proyectos. De esta manera, la modernización del Estado no ha sido integral sino producto de

decisiones dispersas que se enfocaron en ciertos temas y entidades. La diferencia básica entre un país desarrollado y uno subdesarrollado es precisamente la continuidad de las políticas públicas, que se convierten en políticas de Estado, así como la existencia de una capa de funcionarios públicos encargados de aplicarlas. Por lo tanto, la reforma de la administración pública está muy ligada a esta función de planeamiento que el Estado debe realizar.

## **CAPÍTULO V**

### **APORTES PARA MEJORAR EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA GpR EN EL PERÚ**

El Perú no posee un Plan Estratégico Nacional que enfoque al país como un espacio integral, algo que ya poseen los distintos sectores económicos y entidades públicas. Por lo tanto, ya han trabajado planes estratégicos a nivel micro, mas no a nivel nacional

Por otra parte, el proceso de modernización del Estado no se ha llevado de manera integral. Así, lo que ha habido son reformas aisladas en varios procesos que la conforman, tales como, la implementación de una entidad para la gestión de los recursos humanos en la administración pública como SERVIR, la reforma en las compras estatales con la creación de OSCE, la mejora de los sistemas de información a través del SIAF y la gestión para resultados a través de los CAR, los que en un momento enfatizaban el desempeño de los trabajadores, para a partir del 2009, enfatizar el presupuesto como condición para medir la gestión.

La GpR en el Perú, como parte de la modernización del Estado, ha estado basada en los lineamientos de las directivas de los CAR para cada año los cuales venían incentivando el desempeño institucional a partir de la aplicación de bonos de productividad de acuerdo con el desempeño del personal. Sin embargo, a partir del 2008 a comenzado a producirse normativa donde el énfasis de la GpR se basa en el Presupuesto para Resultados, lo cual obliga a las entidades públicas a evaluar la GpR centrándose en el Presupuesto.

#### **1. PROPUESTA ORGANIZACIONAL**

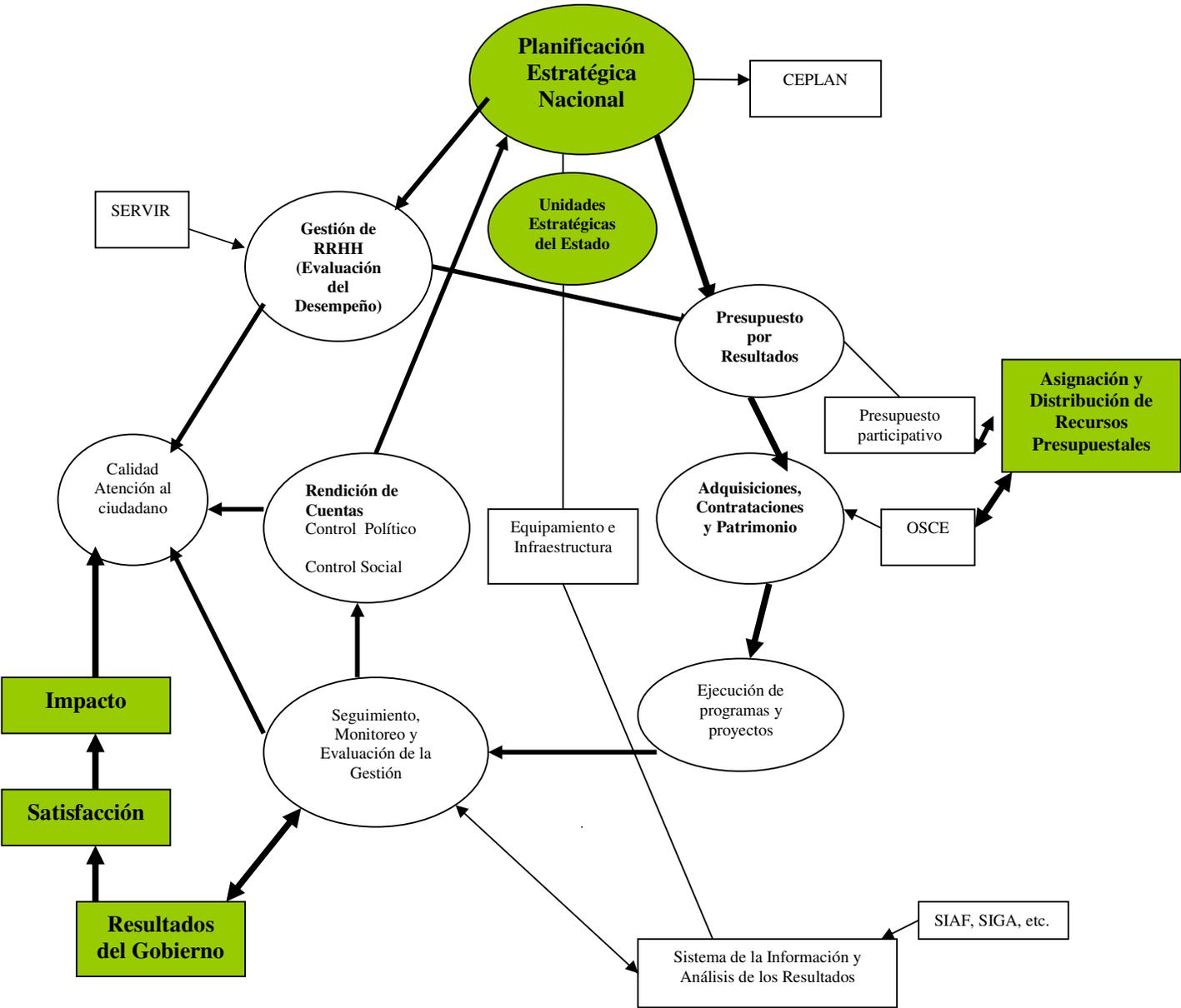
Desde el comienzo de su aplicación en el Perú, allá por 2002, la Gestión para Resultados ha estado dirigida por el MEF. Así, el MEF ha asumido funciones más específicas a partir de 2007, año en el que se implementó el Presupuesto por Resultados como el sistema al cual la Gestión para Resultados gira a su alrededor.

No obstante lo mencionado en el párrafo anterior, el énfasis dado al Presupuesto para Resultados estaría generando el desarrollo desigual de otros procesos no menos importantes de la Gestión para Resultados, los cuales están comprendidos dentro de los temas que no están a cargo del MEF, tales como el desempeño, la información y el monitoreo/control/evaluación.

Por lo anterior, nuestra propuesta se centra en asumir la Gestión para Resultados como un eje en el que el Presupuesto para Resultados es parte de él. Así, el CEPLAN, como órgano encargado del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, es el organismo que puede asumir la función de órgano rector de la Gestión para Resultados porque el artículo 7 inciso g) de la ley de su creación afirma que una de sus funciones es “promover y orientar, según el caso, la formación y capacitación de recursos humanos para la formulación de políticas públicas, planeamiento estratégico prospectivo y en materia de seguimiento y evaluación estratégica basada en resultados, en todos los niveles de gobierno”. Claramente, esta función afirma que CEPLAN debe promover el desarrollo de la Gestión para Resultados.

A continuación presentamos el esquema de propuesta organizacional de la GpR en el Perú

2. MODELO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS PROPUESTO PARA EL PERÚ



Elaboración propia

La posición del Estado frente a la GpR debe tener como objetivo final alcanzar metas y resultados que fomenten el desarrollo del país en todos los sectores de la economía. Para alcanzar ello, la GpR forma parte de la Modernización del Estado,

como tal debe complementarse con lineamientos que contribuyan a cumplir con las funciones del CEPLAN. Los lineamientos propuestos son:

- a) Fomentar el planeamiento estratégico en la gestión de las entidades públicas, incluyendo el fortalecimiento de sus unidades de Planeamiento, Inversión y Presupuesto. Esto es la cabeza del modelo de gestión para resultados propuesto, es decir, de el irradian los subsistemas para llevar a cabo con eficacia y eficiencia el modelo. La implementación de múltiples iniciativas en gestión hace necesario determinar dónde estamos y hacia dónde vamos. Así mismo, hay la necesidad de mejorar la integración de las diferentes áreas y servicios de las organizaciones
- b) Mayor transparencia y rendición de cuentas: Mejorar los sistemas de priorización de necesidades y de asignación de recursos públicos, es decir, optimizar el gasto público. Son positivos los esfuerzos de evaluar el presupuesto sobre la base de los resultados pero su aplicación efectiva no será posible si es que no se potencian las oficinas responsables de Planeamiento y Presupuesto en cada sector, liberándolas de las restricciones salariales, para atraer a profesionales competentes. Esto se logra a partir de la flexibilidad en la discusión presupuestaria y la construcción de sistemas avanzados de evaluación.

Así mismo, los criterios orientadores deberían ser la planificación estratégica, la vinculación entre la asignación de recursos y el desempeño institucional y la transparencia en las acciones públicas. De esta manera, la formulación de los presupuestos debe basarse en una planeación operativa (APO) que se oriente a cerrar la brecha entre una tendencia inercial y la situación a la que se aspira llegar (Resultados). Todos los avances de las actividades con sus respectivos resultados, compromisos e impactos deberán ser de conocimiento público, es decir, se fomentará la transparencia, lo cual lleva a generar el control de las actividades y procesos de la entidad pública.

- c) Simplificación de Trámites Administrativos: se debería poner más atención a las causas que están en la raíz de la generación de trabas burocráticas. Se necesita más trabajo en el campo de la capacitación de funcionarios, lucha contra los funcionarios corruptos. Esto contribuirá a evitar los trámites engorrosos. Por otro

lado es necesario identificar los trámites administrativos comunes en todo el sector y sincerar los costos de los TUPAS.

- d) Profesionalización de la Administración Pública: Las remuneraciones deben estar relacionadas a la complejidad del cargo, el mérito, la capacidad profesional y desempeño. Debe ser eliminado todo sistema basado únicamente en la antigüedad. Los recursos humanos deben adecuarse a las necesidades del servicio así como la falta de capacidades para desempeñarse en un cargo ser una causal de despido.
- e) Optimización de los mecanismos internos de la estructura organizacional, es decir, todo lo relacionado a los procesos, la gestión de recursos humanos, de los sistemas de información, finanzas y aspectos logísticos.
- f) Cultura Organizacional basada en resultados<sup>112</sup>

Es el conjunto de suposiciones, creencias, valores y normas que comparten un grupo de personas. Crea el ambiente humano en el que los empleados públicos realizan su trabajo. Con el tiempo la cultura de una entidad pública llega a ser conocida por los empleados y el público. La cultura se perpetúa entonces, porque la entidad tiende a atraer y conservar a individuos que parecen aceptar sus valores y creencias. Del mismo modo que la gente decide trasladarse a ciertas regiones (por la humedad, la temperatura o el régimen pluvial) también los empleados escogerán la cultura organizacional que prefieren como ambiente de trabajo.

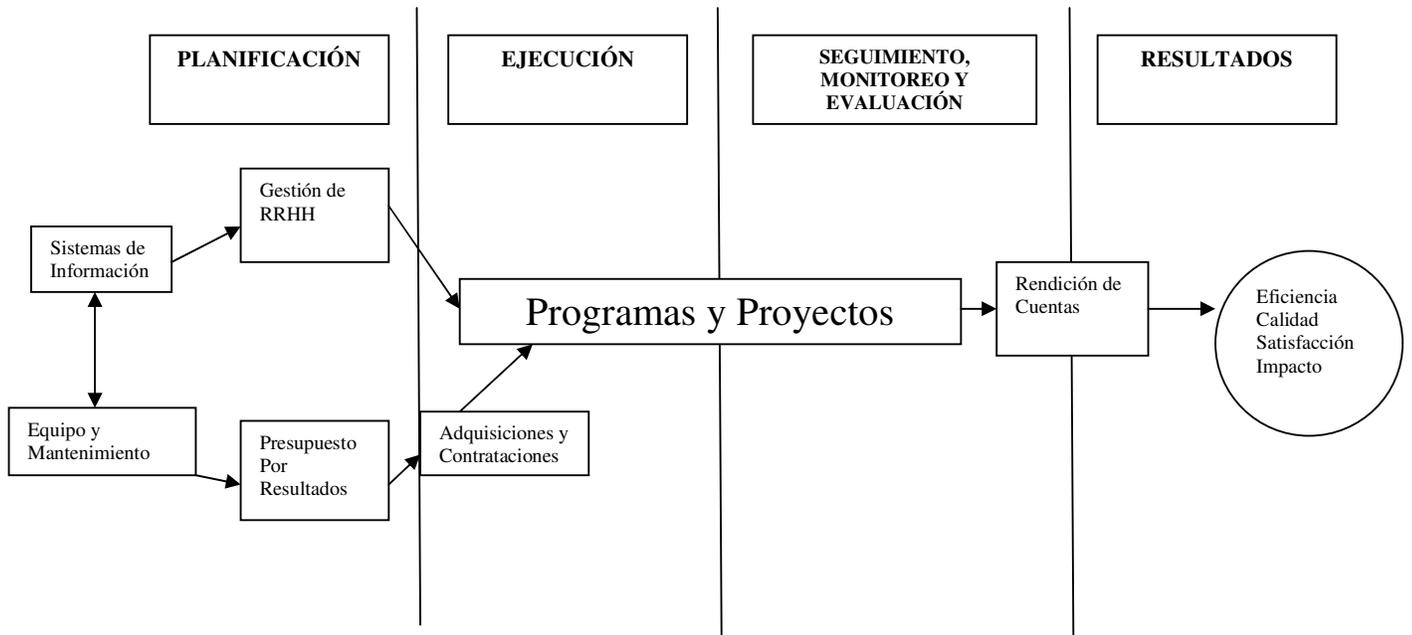
Si las entidades desean crear y dirigir de manera consciente su cultura, han de tener la capacidad de comunicarla al personal, en especial a los empleados de reciente ingreso. La socialización es el proceso que consiste en transmitir constantemente a los empleados los elementos fundamentales de la cultura de una organización. Incluye a la vez métodos formales (por ej. capacitación en la entidad) y medios informales (como la asistencia de un mentor) para plasmar las actitudes, pensamientos y comportamiento del personal.

---

<sup>112</sup> <http://www.losrecursoshumanos.com/contenidos/296-cultura-organizacional-concepto.html>

El modelo propuesto también puede ser expresado a través de las etapas de la Gestión para Resultados mediante el siguiente gráfico:

## 2.1. FASES DEL MODELO DE GpR PROPUESTO



Elaboración propia

Si todos los lineamientos mencionados se cumplen, entonces se logrará una mayor confianza y satisfacción de los ciudadanos respecto de la función que el Estado realiza.

Descrito todo lo anterior, el modelo propuesto se basa en la metodología de evaluación integrada según el ciclo PDCA<sup>113</sup>, el cual está compuesto por cuatro pasos para el mejoramiento o cambio de un proceso: planear, hacer, verificar, reaccionar:

### a) Planificar

<sup>113</sup> Shewhart, Walter (1939). *Statistical Method From the Viewpoint of Quality Control*. Shewhart dijo que el ciclo atrae su estructura de la noción de que una evaluación constante de prácticas empresariales, así como la disponibilidad de los empresarios de adoptar e ignorar ideas sin apoyo, son clave para la evolución de un proyecto con éxito.

El modelo propuesto parte de una Planificación Estratégica a nivel nacional, que enfoque la gestión pública con todos sus elementos integrados y que debe estar a cargo del CEPLAN. Así, el Plan Estratégico Nacional debe abarcar todos los sectores, y conectarlos a través de medidas que fomenten la satisfacción del ciudadano respecto a los servicios del Estado.

En la Planificación Nacional se organiza la Gestión de los Recursos Humanos y el Presupuesto por Resultados. La primera se constituye en la base para una gestión eficaz y eficiente de las políticas públicas lo que implica que los servidores públicos estén bien calificados para el desarrollo de sus funciones y de esa manera, contribuyan a fomentar la calidad en la atención al ciudadano en todos los sectores y entidades públicas. El organismo que debe consolidar la gestión de recursos humanos es SERVIR, el cual deberá no sólo hacer las selecciones del personal midiendo las aptitudes técnicas y emocionales, sino también deberá fomentar la capacitación de los funcionarios seleccionados a través de cursos y diplomados relacionados con los cargos que ostenten, donde las universidades prestan asistencia técnica y la infraestructura necesaria.

En cuanto al Presupuesto por Resultados, éste debe encontrarse muy integrado a la planificación estratégica. Mientras que los planes estratégicos señalan la orientación, el presupuesto facilita recursos para poder implementar los planes. Un proceso presupuestario en el marco de una planificación estratégica implica una formalización de la información presupuestaria. Así, el presupuesto, partiendo de un diagnóstico de la situación y de una identificación de los colectivos de ciudadanos a los que se dirige, tienen que explicar su misión y sus objetivos estratégicos y operativos en forma de fines específicos y medibles. Cabe señalar que el Presupuesto por Resultados debe seguir aplicándose en el marco del presupuesto participativo, a fin de se prioricen los proyectos que fomenten la eficiencia en el gasto público.

Una eficiente gestión de los recursos humanos y del presupuesto por resultados son instrumentos indispensables para constituir las Unidades Estratégicas del Estado.

Dichas unidades son los programas estratégicos relacionados con los sectores en los que el Estado decide intervenir, y que han sido mencionados en el Capítulo 4, acápite 4.3<sup>114</sup>.

b) Hacer

Una vez definido el presupuesto, se procede a realizar los gastos, es decir, se programan los procesos de adquisiciones y contrataciones del Estado, los cuales están a cargo de la OSCE (**asignación de recursos**). Después de hechas las adquisiciones y contrataciones se procede a ejecutar los programas y proyectos involucrados con dichos gastos, los cuales están inmersos en los sectores de la economía.

c) Verificar

El siguiente paso es el seguimiento, monitoreo y evaluación de los resultados de los programas y proyectos, lo cual tiene como punto central el desarrollo de los sistemas de información y análisis de resultados. Estos sistemas organizan toda la información relacionada aplicando tecnología que fomente un uso eficiente de la información.

En este sentido, el SIAF debe seguir proveyendo la información financiera, el gobierno electrónico debe ser fomentado aún más y finalmente debe consolidarse gradualmente el uso de la Ventanilla Única en trámites administrativos a nivel de entidades públicas, gobiernos regionales y locales, en ese orden.

Por otra parte, el sistema de Información y Análisis debe estar provisto de un soporte informático eficiente, de manera que evite el reprocesamiento forzado de la información cuando ésta no esté disponible. Sin embargo, este sistema deberá ser manejado por profesionales capacitados para la atención y uso y ser complementado con equipamiento e infraestructura que permita al personal trabajar de manera adecuada y, por tanto, contribuir a los objetivos trazados por determinada entidad.

---

<sup>114</sup> Aspectos Operativos

Tomando la experiencia de SENASA, este sistema deberá integrar a través de la red todas las áreas administrativas y funcionales de cada entidad, tales como logística, contabilidad, almacenes, recursos humanos, tesorería, entre otras.

Volviendo al tema del seguimiento, monitoreo y evaluación, cabe señalar algunas razones por las que es necesario medir los resultados de la acción pública.

1. Lo que se consigue medir, se consigue hacer
2. Si no se miden los resultados no se puede distinguir el éxito del fracaso
3. Si no puede verse el éxito, no se puede aprender del mismo
4. Si no se puede ver el fracaso, no se puede corregir
5. Si no se pueden demostrar los resultados, no se puede ganar el apoyo del ciudadano

La evaluación de los programas y proyectos debe darse sobre la base de ciertos criterios los cuales están generalmente relacionados a: i) el monto de recursos públicos involucrados; ii) el tamaño y características de la población objetivo; iii) la importancia para el sector; iv) el carácter innovador del programa o proyecto; y, v) el potencial de aplicación y replica de las lecciones derivadas de la evaluación. Después de ello, se verificará si los resultados de lo que se ha hecho concuerdan con la planificación. Esto implica volver a recopilar la información del control y rendición de cuentas y analizarla comparándola con los objetivos iniciales para evaluar si se ha producido la mejora esperada. Después de ello se documentarán las conclusiones.

Todos los resultados obtenidos del proceso de seguimiento, monitoreo y evaluación deben ser dados a conocer a todos los ámbitos de la población (vigilancia del entorno). De esta manera, debe existir un control político, por parte del presidente de la república y el congreso y un control social, por parte de la ciudadanía, congreso y organismos de control. Debe existir un diálogo entre autoridades y ciudadanos a través de las herramientas idóneas para ello. Un verdadero esquema de rendición de cuentas tiene tres dimensiones básicas: la obligación de los servidores públicos de informar sus decisiones; la obligación de dichos servidores públicos de justificarlas frente a los gobernados, y la posibilidad de la sanción por la violación a sus deberes públicos.

Produce efectos como: los ciudadanos se involucran en las actividades gubernamentales; produce un clima de inversión más confiable, reduce asimetrías originadas por privilegios informativos, y mejora el proceso de toma de decisiones de los servidores públicos al obligarles a conducirse con mayor responsabilidad.

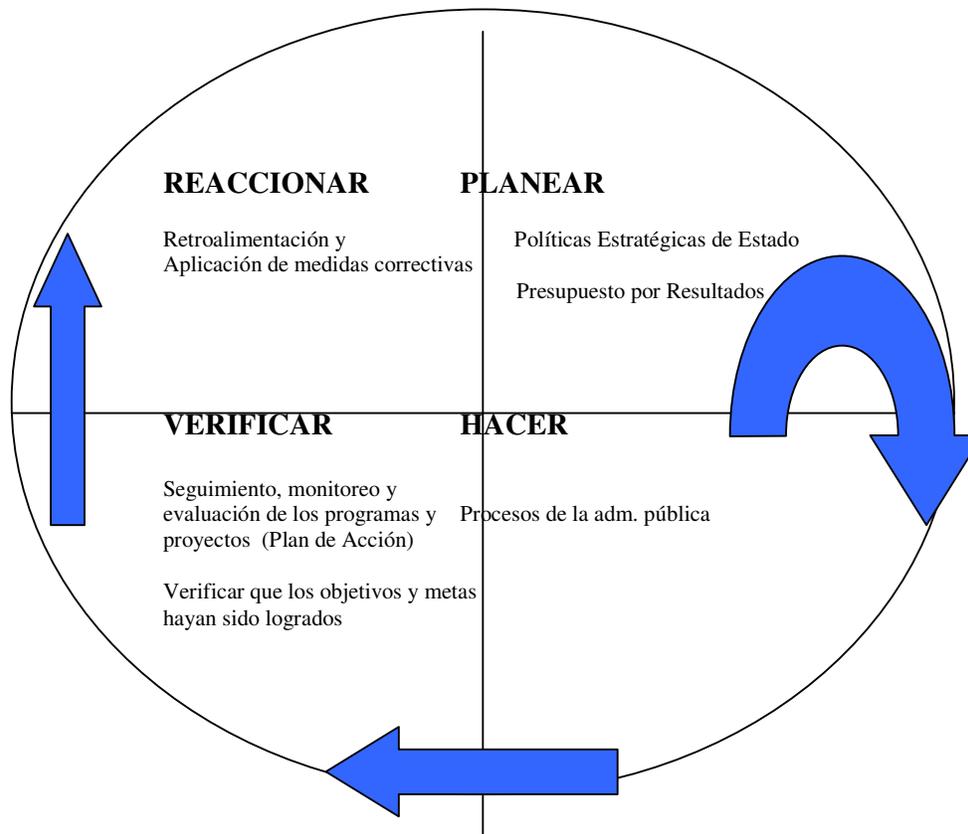
Finalmente, la rendición de cuentas y el desempeño de los recursos humanos son los pilares contribuyen a mejorar la calidad de atención al ciudadano, lo cual debería ser el fin de toda gestión pública. El desempeño en estos Sistemas contribuye al nivel de satisfacción del usuario de acuerdo con los resultados de los servicios. De esta manera, todos estos sistemas se complementan en el desarrollo de los procesos y actividades que van a producir un impacto en la población de acuerdo con los resultados y la satisfacción de la población.

#### d)Reaccionar

El último paso consiste en modificar los procesos según las conclusiones del paso anterior para alcanzar los objetivos planteados durante la planificación, si fuese necesario. Así mismo, de corresponder se aplicarán nuevas mejoras, si se han detectado errores en el paso anterior y, de esta manera, se documentará el proceso. De esta manera, volvemos a paso de la planificación y el ciclo se repite.

En conclusión, podemos resumir la operatividad que permitirá controlar, monitorear, seguir y evaluar la Gestión para Resultados a través del siguiente gráfico:

## 2.2 CICLO DE LA OPERATIVIDAD DE LA GpR



Elaboración propia

## 2.3. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

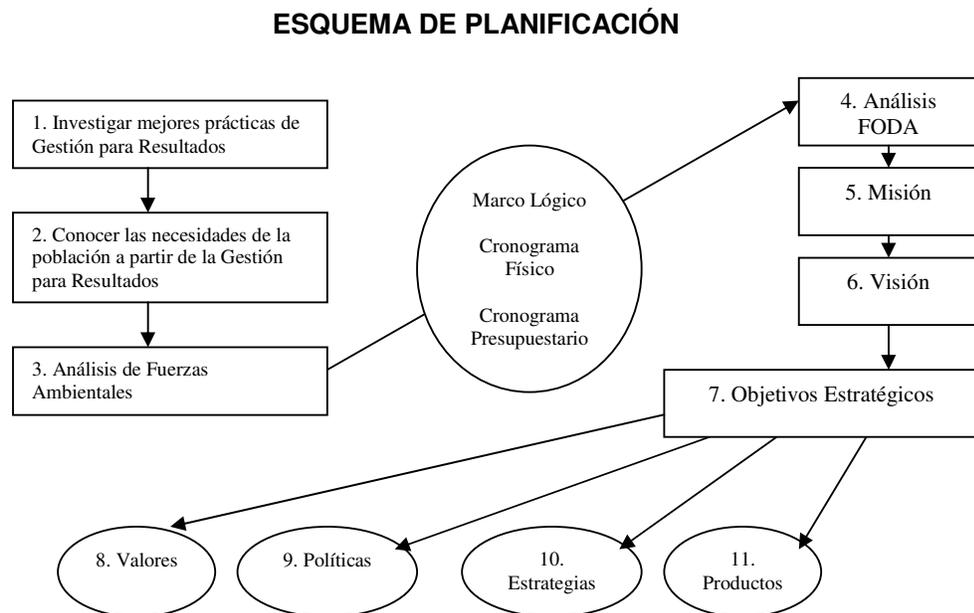
Sobre la base de la organización propuesta línea arriba, se describirá las actividades y procedimientos que servirán para alcanzar los objetivos de la Gestión para Resultados.

El CEPLAN, como órgano rector, asumirá las siguientes funciones de seguimiento, evaluación y difusión de resultados. Para ello, debería promover el desarrollo de un Plan para el Mejoramiento de la Gestión Pública

Los niveles de Planificación de toda entidad deberían darse a:

1. Nivel Estratégico: FODA, Misión, Visión, Objetivos, Políticas, Valores, Estrategias, Productos
2. Nivel Programático: marco lógico, cronograma físico, cronograma presupuestario.
3. Nivel Operativo: cronograma físico, cronograma presupuestario.

A continuación presentamos un esquema del funcionamiento de los tres niveles de planificación:



Fuente: Contraloría General República de Costa Rica

La evaluación del desempeño de toda la institución debe ponderar la contribución a los objetivos estratégicos de cada uno de los productos y servicios. Los indicadores para cada producto y sus respectivas dimensiones deben desarrollarse en forma integral, considerando las posibles interdependencias entre ellos.

Los resultados de las encuestas realizadas en ambas entidades denotan que los trabajadores demandan una mejor capacitación sobre la misión, visión y actividades

de la entidad donde laboran para de esa manera, asumir un mayor compromiso con la entidad, y por ende, incentivos que lleven a la mejora en el desempeño laboral. De esta manera, debería implementarse un Sistema de Calificaciones del Personal, similar al caso chileno, de manera que fomente el compromiso. Así mismo, debe haber evaluaciones del mismo, para lo cual podrían instaurarse “contratos de desempeño” (como el caso neozelandés). Esto permitirá la evaluación de los funcionarios y trabajadores en cuanto al cumplimiento y calidad de las funciones encomendadas.

Como ya se mencionó, la evaluación de la Gestión para Resultados debe partir de un Plan Nacional, el cual permita efectuar la misma a nivel nacional, sectorial e institucional, abarcando la evaluación del producto, efecto e impacto. En el caso peruano, las dos primeras ya se realizan, siendo la tercera una tarea pendiente.

También debería implementarse Programas de Mejoramiento de la Gestión con el objeto de fomentar la introducción de mejoras en la gestión a través de la vinculación entre el grado de cumplimiento de los objetivos comprometidos por la organización y una serie de incentivos.

El Presupuesto para Resultados en el Perú está ayudando a distribuir el presupuesto de las entidades de acuerdo con el desempeño de cada una de sus áreas. Por lo tanto, debe fomentarse aún más el uso creciente de la información sobre resultados de la gestión para determinar el presupuesto.

Por otro lado, se debe fomentar la mejora en la atención a los usuarios de las entidades. Para ello, es necesario considerar la participación de la ciudadanía en los procesos de evaluación como una práctica institucional cotidiana en las entidades públicas, tal como el caso español.

Finalmente, las entidades públicas deberán contar con un proceso definido y desplegado para llevar a cabo su modelo de Gestión. Éste proceso se encontrará alineado a un Cronograma de seguimiento, el cual puede ser ajustado mediante la participación ascendente y descendente de las distintas unidades de la entidad.

En cuanto a los Indicadores que se aplicarían para la evaluación de la gestión para resultados, éstos deben servir para estimar la eficacia, eficiencia y costo efectividad/eficiencia del gasto de las actividades públicas y estarán relacionadas con los siguientes puntos:

- Revisión del éxito de los programas en el logro de sus objetivos anunciados
- Revisiones de los programas según los sectores
- Evaluación sistemática de la eficiencia, eficacia y economía
- Evaluaciones de los costos/efectividad
- Compromisos de desempeño detallando resultados deseados
- Revisiones realizadas por organizaciones externas (por ejemplo, Banco mundial, NNUU)

Respecto a lo expuesto consideramos que el modelo propuesto es viable y sostenible en la medida que se evalúe periódicamente los avances, tanto cualitativos como cuantitativos, en la aplicación a la metodología propuesta. En la práctica todos los involucrados en la Gestión Pública en el Perú deben adoptar conceptos de eficacia que contribuyan al cumplimiento de los objetivos, esto se logrará implementar con:

- a) Amplia participación del Estado.
- b) Integración de políticas, procedimientos para facilitar su armonización.
- c) Indicadores que nos permitan medir la Gestión Pública
- d) Revisión y evaluaciones regionales con el objetivo de respaldar la propuesta.
- e) Adoptar enfoques armonizados cuando no se cumpla con los niveles de desempeño.
- f) Realizar avances para crear instituciones y establecer estructuras que brinden seguridad y protección pública y acceso equitativo a los servicios sociales básicos para los ciudadanos y una gestión pública responsable.
- g) Fomentar la participación amplia de un abanico de actores para establecer prioridades.
- h) Reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios anuales.
- i) Procurar establecer marcos de información y supervisión orientadas a resultados que supervisen el avance de acuerdo con dimensiones clave de las estrategias de

desarrollo nacionales y sectoriales y que estos marcos sigan un número de indicadores de fácil gestión, cuyos datos sean accesibles sin costos excesivos.

- j) Trabajar todos los entes del estado para fortalecer las capacidades del país y desarrollar una gestión basada en los resultados y la necesidad de la misma.
- k) Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados.
- l) Centrar el dialogo en los resultados en todas las fases del proceso de desarrollo.
- m) Gestionar para resultados

## CAPÍTULO VI

### CONCLUSIONES

Habiendo realizado el estudio de los países que han avanzado en el tema materia de nuestra investigación y examinado el caso de dos Entidades Peruanas que han realizado avances relacionados con nuestro tema, podemos concluir lo siguiente:

- Hasta la fecha no se ha concebido en el Perú una reforma del estado permanente e integral, por lo que consideramos que se encuentra en una etapa incipiente, toda vez que se han logrado algunos avances normativos en el esfuerzo por mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público, acorde con los paradigmas de la nueva gestión pública, apoyándose primordialmente en la modernización del marco normativo y en nuevas prácticas y sistemas de administración pública como: la puesta en uso, a partir de 1998 del Sistema Integrado de Administración Financiera – SIAF, la gestión de los recursos humanos a través de La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, la reorganización del Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - CONSUCODE (hoy Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado - OSCE), la implantación del gobierno electrónico, etc. Sin embargo, hay aún deficiencias en lo referente a: la planificación y programación estratégica y la capacidad de conducción de la política, de modo tal que la GpR se inscriba en una estrategia de País que oriente las políticas públicas.
- Con la dación de la Ley de modernización del Estado en el 2002 y hasta el año 2006 la GpR en el Perú ponía énfasis en el desempeño del empleado público a través del reparto de bonos de productividad, pero a partir del 2007, se ha centrado en el Presupuesto para Resultados, que emerge como componente central de este proceso de reformas que involucran, la reestructuración de los procesos presupuestarios para incorporar información sobre desempeño, destino de los recursos, mandatos y compromisos, evaluación de resultados mediante indicadores y sostenibilidad de las inversiones.

- A pesar de haber un buen planteamiento teórico - normativo de la GpR, aún existen deficiencias para su plena instauración, lo cual está relacionado con: 1) hacer un inadecuado planeamiento público, 2) la poca visibilidad de la puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión pública, 3) la falta de una cultura de enfoque de desempeño institucional basado en los resultados, 4) la baja flexibilidad de las normas y sistemas administrativos, y 5) el frágil enlace entre lo estratégico y lo presupuestal. Por ello, aún no se cumplen del todo los objetivos propuestos, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo.
- Si bien el Presupuesto para Resultados se constituye en una importante herramienta para promover la eficiencia en el gasto público, aún no se pueden notar resultados claros dado que su aplicación es aún incipiente. No deja de ser destacable su aplicación en entidades pertenecientes a una variedad de sectores de la economía, lo que está permitiendo cambios significativos en el desarrollo del proceso presupuestario pero su eficacia como herramienta aún no está consolidada.
- El personal de las entidades, en general no está del todo conforme con los resultados obtenidos luego de la implementación de los CAR, debido principalmente a que gran parte de ellos no tenían acceso a los beneficios de éstos por encontrarse trabajando bajo la modalidad de Servicios No Personales (hoy Contrato Administrativo de Servicios - CAS). Además, la mayoría de ellos se siente poco o nada capacitado acerca de la GpR.
- Tampoco se puede visibilizar el impacto y efecto de la aplicación de los CAR sobre los usuarios de las entidades, es decir no se ha hecho un seguimiento y monitoreo acerca de las acciones tomadas como consecuencia de la atención en la entidad.
- En relación a las dos Instituciones Públicas estudiadas, podemos concluir que los procesos de decisión en materia de GpR, se caracteriza por la concatenación entre impactos y resultados; pero estos no producen efectos adicionales, consideramos que los logros alcanzados se mantendrán a lo largo del tiempo una vez que se desarrolle las capacidades. Por ejemplo, si una determinada

población ha recibido durante un periodo prolongado una buena atención de salud, aunque esta se suspendiera (por un terremoto), los resultados y efectos se mantendrían por un cierto tiempo debido a que la buena salud de esa población es un buen punto de partida, es decir, es posible que la población haya desarrollado capacidades preventivas o aprendido a curar determinadas enfermedades, lo que le permite mantener autónomamente mejores niveles de salud. Ello se debe al desarrollo de capacidades, ello determinará el grado de sostenibilidad de la Gestión para Resultados.

- A todo esto se encuentra el compromiso político de las autoridades gubernamentales y la Institucionalización del proceso en todos los niveles de gobierno, de esta manera el Perú logrará poner en marcha un instrumento innovativo, eficaz y eficiente para la optimización del gasto público, que tenga un resultado, impacto y efecto sostenible en el mejoramiento de calidad de vida y bienestar de los ciudadanos.

## CAPÍTULO VII

### RECOMENDACIONES

Dado que en Perú la GpR ha tenido una aplicación deficiente, se plantean las siguientes recomendaciones a fin de hacer más eficiente los aportes para su aplicación:

- Poner especial atención a la creación de programas, políticas y proyectos y en general a fortalecer la planificación del desarrollo.
- Encaminar el sistema de GpR tomando en cuenta los subsistemas mencionados en el capítulo 1 y el modelo de gestión propuesto. De esta manera, se enfocará el Presupuesto para Resultados como un subsistema de la GpR. Esto llevará a la creación de un Plan Estratégico Nacional que integre todos los sectores y procesos de la gestión pública. Sin embargo, esta integración será gradual, mientras se tome conciencia del rumbo que quiere el Estado, el compromiso de los funcionarios y servidores públicos de querer hacer las cosas eficientemente.
- Reforzar las áreas de gestión de la calidad de las distintas entidades públicas a través de instrumentos como encuestas y estudios propios.
- Hacer el seguimiento a los usuarios de la entidad a través de una evaluación de impacto de la GpR, de manera que puedan medirse los efectos más allá del producto.
- Continuar y complementar mecanismos que incentiven un mejor desempeño de los trabajadores, como por ejemplo, los bonos de productividad y la estimulación a los trabajadores a través de premios y reconocimientos que no necesariamente estén vinculados a un valor monetario (por ejemplo: capacitación especializada, otorgamiento de diplomas o distinciones, reconocimiento al trabajador del mes, entre otros)
- Difundir la misión, visión, objetivos y metas de la entidad, de manera que los trabajadores se comprometan con los objetivos y fines de la entidad. De esta

manera, se hace necesario construir una elite tecnócrata a nivel nacional, regional y local; que permita apoyar la conducción del proceso de implementación de la GpR a nivel de todas las entidades estatales. Lo que se busca es que el desempeño logre efectos e impactos, y se genere un valor público, donde el estado se comprometa a realizar bien sus funciones, y que se perciban resultados bien definidos en todas las esferas del estado.

- Para lograr una adecuada GpR sobre la base de priorizar las metas físicas, la programación estratégica y los indicadores se necesita: a) hacer una formulación participativa del planeamiento estratégico del estado que acerque la situación posible a la situación deseable; b) lograr establecer una adecuada articulación de los objetivos y medios institucionales con los indicadores que permitan valorar el desempeño institucional a partir de la gestión para resultados; c) Establecer un Comité de Control de Gestión dentro de cada entidad, que permita hacer el seguimiento, monitoreo y evaluación de los resultados en cada uno de los procesos de la gestión institucional, con la finalidad de procurar la obtención de los mejores desempeños de las diversas unidades orgánicas de nuestras entidades a nivel de resultados e impactos.
- Fomentar en las entidades públicas la retroalimentación de todas las experiencias que son resultado del seguimiento, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos para, de esta manera, aplicar medidas correctivas que ayuden a ser más eficiente la GpR.
- Para que el Perú implemente debidamente la GpR propuesto requiere de un sistema de monitoreo, medición (antes, durante y después), y evaluación a nivel nacional.
- En el caso de las Instituciones estudiadas, deben establecerse actividades asociadas que contribuyan al mismo objetivo mas allá de las unidades de gasto o estructuras administrativas encargadas. Los impactos o resultados que ya se han alcanzado, serán la medida de la cantidad de bienes o servicios producidos por las Instituciones. A fin de que lo avanzado sea autosostenido en el tiempo es necesario vincularlos con reformas de carácter horizontal que, involucren a la totalidad de la Organización, generando las condiciones de viabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. AECA, 2002

Ávalos Aguilar, Roberto. *Innovación de la Gestión Pública. Análisis y Perspectiva*. Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal del INAP.

Berner H., Heidi. *Sistema de Evaluación y Control de Gestión – Presupuesto por Resultados.: la Experiencia Chilena*. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto. Santiago, Noviembre 2008.

Berretta, Nora. *El caso de Uruguay*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Diciembre 2007.

Beyer, Harald. *Las Reformas del Estado en Nueva Zelanda*. En: *Reforma del Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2002.

CEPAL. *Gasto Público Social como % del PBI 1990 – 2007*

CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2008*

Chanamé Zapata, César. *Alcances y Limitaciones de los Indicadores y Desempeño y Lecciones aprendidas*. Informe de Consultoría. Dirección Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, septiembre de 2005.

Cobas Carrato, Eduardo Carmelo. *La reforma administrativa del Estado uruguayo: enseñanzas estratégicas y perspectivas de futuro*.

Córdova, Francisco. *El Presupuesto por Resultados: un instrumento innovativo de Gestión Pública*. Piura, febrero de 2007.

Delgado Garza, Salvador. *Modernización de la Administración Presupuestaria (un presupuesto orientado hacia resultados)*. Asociación Mexicana de Finanzas y presupuesto Público. México, 23 de setiembre de 2005.

Directiva N° 005 – 2006 – EF/76.01 publicada en el Diario Oficial *El Peruano*, el 17 – 02 – 2008.

Directiva N° 008 – 2008 – EF/76.01 publicada en el Diario Oficial *El Peruano*, el 3 – 10 – 2008

Directiva N° 005 – 2006 – EF/76.01. Anexo C: “Determinación del Porcentaje de Cumplimiento de Indicadores”

Directiva N° 008 – 2009 – EF/76.01. Anexo B: “Determinación del Porcentaje de Cumplimiento de Indicadores

Flores Castro, Gala. *Alfabetización telemática y gobierno electrónico*

Fonseca Sibaja, Asdrúbal, coord. ...[et al]). *El Sistema Nacional de Evaluación : un instrumento para la toma de decisiones del gobierno de Costa Rica.*

García López, Roberto. *Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a mediano plazo para la Efectividad del Desarrollo.* Rio de Janeiro, Brasil, 9 – 10 agosto de 2006

García Sánchez, Isabel María. *La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias.* Secretaria General de presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales. Mayo 2007.

Hernández, Ignacio. *Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño Subsecretaría de Egresos.* Subsecretaría de Egresos, mayo de 2008.

Hernández, Miguel. *Apoyo a la instrumentación de un Sistema de Gestión por Resultados en la República Dominicana (PRODEV – RD).* Montevideo, 23 de octubre de 2006.

Hintze, Jorge. *Control y Evaluación de Gestión por Resultados.* Centro de Desarrollo y asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública TOP, Buenos Aires, 1999. [www.top.org.ar/publicac.htm](http://www.top.org.ar/publicac.htm)

Huarcaya Vásquez, Hedy. *Presupuesto por Resultados.* Dirección Nacional de Presupuesto Público. Ministerio de Economía y Finanzas. 30 de abril de 2008.

Informe Nacional de Costa Rica / Costa Rica. Dirección General de Servicio Civil.

Ley 29289. *Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2009.* Normas Legales Diario Oficial El Peruano. Lima, 11 de diciembre de 2008.

Ley 28175. *Ley Marco del Empleo Público.* Normas Legales Diario Oficial El Peruano. Lima, 18 de febrero de 2004.

Maluquer I Amorós, Salvador. *Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: La reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya.* En: Presupuesto y Gasto Público 43/2006: 9-37. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales, setiembre 2006

Marcel, Mario. *Presupuesto por resultados en América Latina: ¿moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública?* Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre 2008.

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)

Mora, Julia. *Transformación y gestión curricular.* En: Memorias Seminario Taller Evaluación y Gestión Curricular, Universidad de Antioquia, septiembre de 1999.

Mora Quirós, Mario. *Responsabilización por el Control de Resultados.*

Mora Quirós, Mario. *El caso de Costa Rica.* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Diciembre 2007.

Pérez - Durantez Bayona, Inés. *La Agencia de Evaluación de Calidad y la necesidad de evaluar las intervenciones públicas*. En: *Presupuesto y Gasto Público 51/2008*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, enero 2008.

Pimienta, Carlos. *Perú: La Contribución del BID para una Gestión para Resultados en el Perú: proyectos recientes y posibilidades futuras*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Plan Nacional de desarrollo en Marcha: principales logros de la administración Figueres Olsen: 1994-1995 / Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Ríos Hess, Salvador. *Diagnóstico de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en Chile*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Noviembre 2007.

Román Macedo, Laura. *La Reforma de la Administración Central en Gran Bretaña: el Programa Next Steps y la doctrina de la Responsabilidad Ministerial*. Revista de Estudios Políticos Nº 110. Octubre 2000

Salhuana, Roger. *El Presupuesto Participativo en Perú y la necesidad de su evaluación como mecanismo que busca mejorar la calidad del gasto público*. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección Nacional de Presupuesto Público. Lima, mayo 2008

Sánchez Albavera, Fernando. *Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Santiago de Chile, marzo 2003.

Shack, Nelson. *Seminario Internacional: Las Legitimidades del Gasto Público de Cohesión Social Los Presupuestos Participativos en el Perú (Proceso del Gasto Público que contribuye a la Cohesión Social)*. 11 – 12 enero de 2007, Santiago, Chile.

Shack, Nelson. *Sistema de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público a nivel del gobierno nacional en Perú*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Diciembre 2007.

Shick, Allen. *¿La Presupuestación tiene algún futuro?* Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Santiago de Chile, mayo, 2002.

Schröder, Peter. *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen Gobierno*. Fundación Friedrich Neumann, Oficina Regional América Latina.

Torrejón Gutiérrez, Segundo. *Clasificadores Presupuestarios*. Dirección Nacional de Presupuesto Público, Vice Ministerio de Hacienda, MEF. Febrero 2009

Valenzuela Espinoza, César. *Gestión por o para Resultados e Indicadores de Desempeño*. SINALOA, Aguascalientes, México, 8 de diciembre de 2008.

Villarreal Navarro, Julio. *Colombia y el Sistema de Monitoreo y Evaluación SINERGIA*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Diciembre 2007.

\_\_\_\_\_. *Presupuesto por Resultados. Productos y Avances 2008*. Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, junio 2008.

\_\_\_\_\_. *Presupuesto por Resultados: Conceptos y Líneas de Acción, Documento de Trabajo*. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección Nacional de Presupuesto Público, Lima, diciembre 2008.

\_\_\_\_\_. *Buenas Prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo*. OCDE - Banco Mundial, Primera Edición.

\_\_\_\_\_. *Evaluación de la aplicación de los Convenios de Administración por Resultados (CAR) en el Perú*. Lima, Governa SAC, noviembre de 2005.

\_\_\_\_\_. *Indicadores de Desempeño Año 2007. Evaluación de Cumplimiento*. Dirección de Presupuestos. Departamento de Gestión. Santiago, junio 2008. p. 7

\_\_\_\_\_. *Experiencias de la Nueva Gestión Pública en Colombia, Uruguay, España, Inglaterra y Nueva Zelanda*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Santiago, agosto de 2006. p. 7 – 8.

\_\_\_\_\_. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. CLAD. Octubre 1998.

\_\_\_\_\_. *Mejoras Metodológicas en la Aplicación de las Técnicas Presupuestarias: Perspectivas Futuras*. En [www.eurosocialfiscal.org](http://www.eurosocialfiscal.org). Noviembre de 2008.

\_\_\_\_\_. *Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón” 2006 – 2010. Informe Final Tomo III: Aportes al Desarrollo Social, Económico y Ambiental del país*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica – MIDEPLAN. San José, marzo 2008. p. 108 - 109

<http://www.worldbank.org/povertymonitoring>

<http://www.worldbank.org/impactevaluation>

<http://www.mitecnologico.com/Main/ControlEstrategico>

<http://www.supersalud.cl/568/article-4212.html>

<http://www.mideplan.go.cr/sine/index.html>

[www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)

<http://www.mitecnologico.com/Main/ConceptoDeAdministracion>

[www.aeval.es](http://www.aeval.es)

[www.hsj.minsa.gob.pe/](http://www.hsj.minsa.gob.pe/)

<http://www.losrecursoshumanos.com/contenidos/296-cultura-organizacional-concepto.html>

[http://jaquar.cgr.go.cr/content/dav/jaquar/Documentos/cenrel/XVI Congreso AI/Comision\\_2\\_archivos/frame.htm](http://jaquar.cgr.go.cr/content/dav/jaquar/Documentos/cenrel/XVI_Congreso_AI/Comision_2_archivos/frame.htm)

## ANEXO N° 01

### CASO 1: HOSPITAL SAN JOSÉ

#### Resultados Obtenidos de la Evaluación de los Indicadores de Desempeño

A continuación describiremos los resultados obtenidos de la evaluación de los indicadores de desempeño para el año 2006 y de los indicadores hospitalarios 2007 y 2008, basados en los respectivos Convenios de Administración por Resultados (CAR) y en los objetivos estratégicos del Plan Estratégico 2007 – 2010.

En 2006, los Indicadores de Evaluación del CAR fueron:

**Cuadro N° 7: Indicadores de Evaluación CAR 2006**

INDICADOR	META PROGRAMADA (EN %)	META ALCANZADA (EN %)	OBJETIVO ESTRATÉGICO
Tiempo de Espera en el Servicio de Emergencia	100	100	Objetivo Estratégico N° 2
Porcentaje de Partos Complicados	100	97.56	Objetivo Estratégico N° 1
Razón de N° de exámenes de laboratorio por N° de atenciones en consultorios externos	96	100	Objetivo Estratégico N° 2
Porcentaje de Recetas Despachadas en Consultorios externos	90.19	37.77	Objetivo Estratégico N° 1
Porcentaje de Gastos Administrativos	100	100	Objetivo Estratégico N° 3

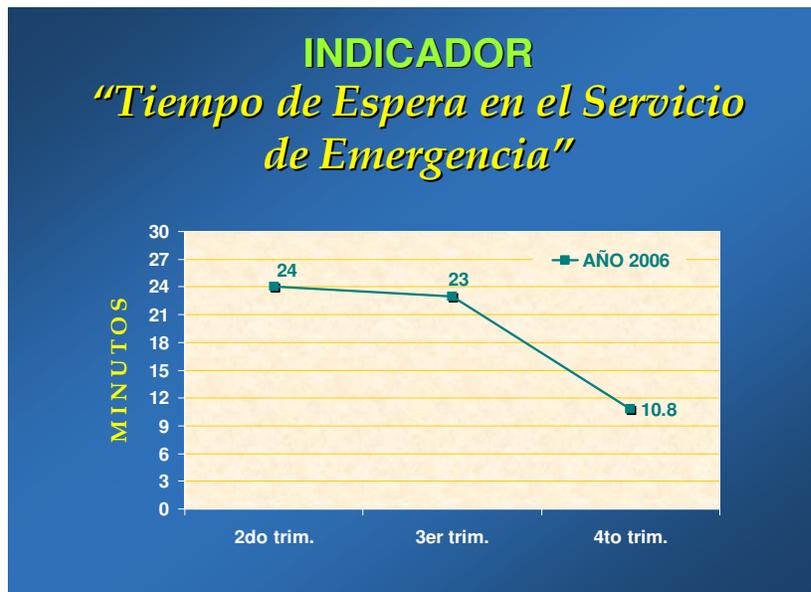
Fuente: HSJ

Durante la ejecución del CAR 2006 el HSJ encontró gran dificultad en alcanzar la meta del indicador RECETAS DESPACHADAS, por cuanto se encontró una marcada injerencia de los visitantes médicos que asisten a nuestra institución, quienes cortaban el flujo de los pacientes que salían de la consulta, con la farmacia, desviando a estos hacia las farmacias de la calle. Además, se tuvo problemas con el abastecimiento de los medicamentos de nuestra farmacia por la demora en las compras Nacional y Regional que alteró el normal ingreso de fármacos.

Los demás, indicadores no presentaron dificultades en su cumplimiento, el promedio ponderado de 97.92% en el último trimestre fue el porcentaje más alto, durante los cuatro años del convenio (2003 – 2006)

El objetivo estratégico 1 calza con los indicadores “Porcentaje partos Complicados” y “Porcentaje Recetas Despachadas”. En el año 2006, tomando en cuenta ambos indicadores, el objetivo 1 se cumplió satisfactoriamente a través del primer indicador, dado que el porcentaje de recetas despachadas no pudo cumplirse debido a la presencia de visitantes médicos en la zona de los consultorios. El objetivo estratégico 2 se cumplió a través de los indicadores “Tiempo de Espera en el Servicio de Emergencia” y “Razón de Nº de Exámenes de laboratorio por Nº de atenciones en consultorios externos”. Y el objetivo estratégico Nº 3 se alcanzó a través del indicador “Porcentaje de Gastos Administrativos”, los cuales se cumplieron al 100%.

**Gráfico N°3: Indicador “Tiempo de Espera en el Servicio de Emergencia”**



**Gráfico N°4: Indicador “Porcentaje de Satisfacción de los usuarios atendidos”**

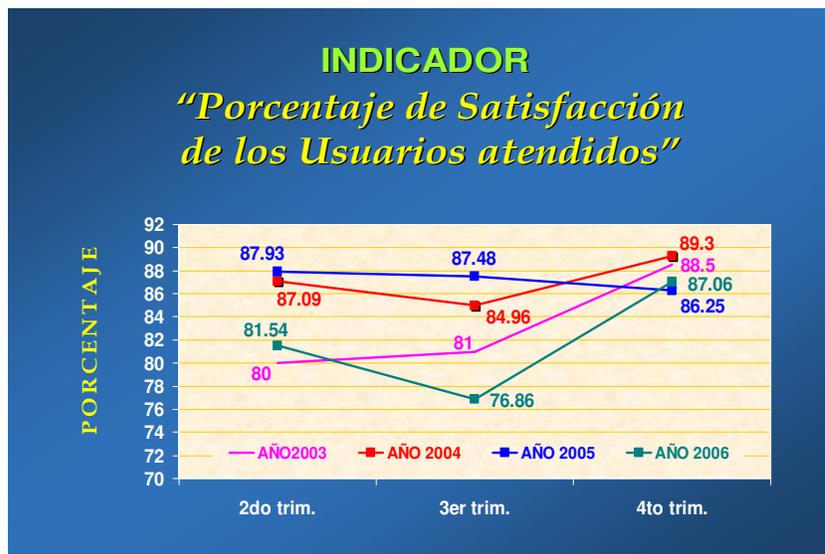


Gráfico Nº5: Indicador "Porcentaje de Partos complicados"

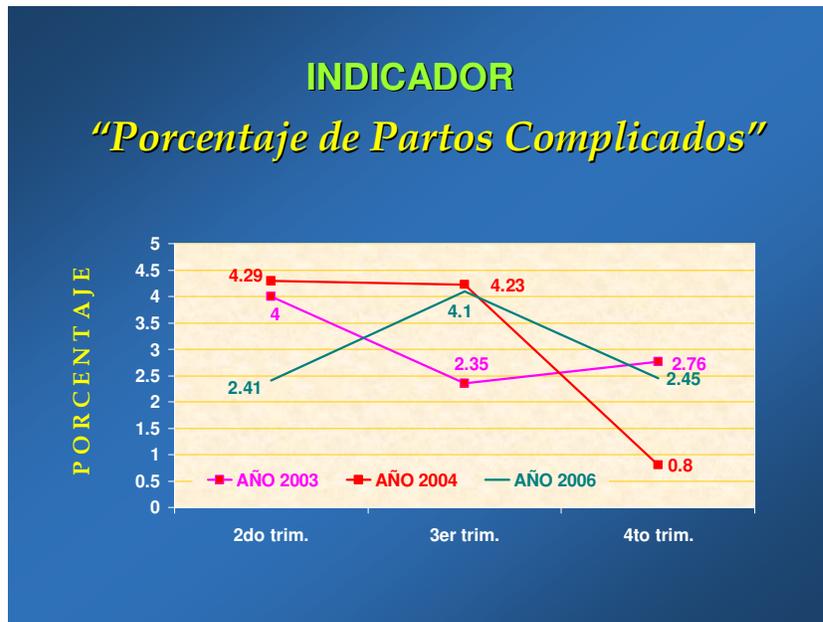


Gráfico Nº6: Indicador "Porcentaje de Recetas despachadas en consultorios externos"

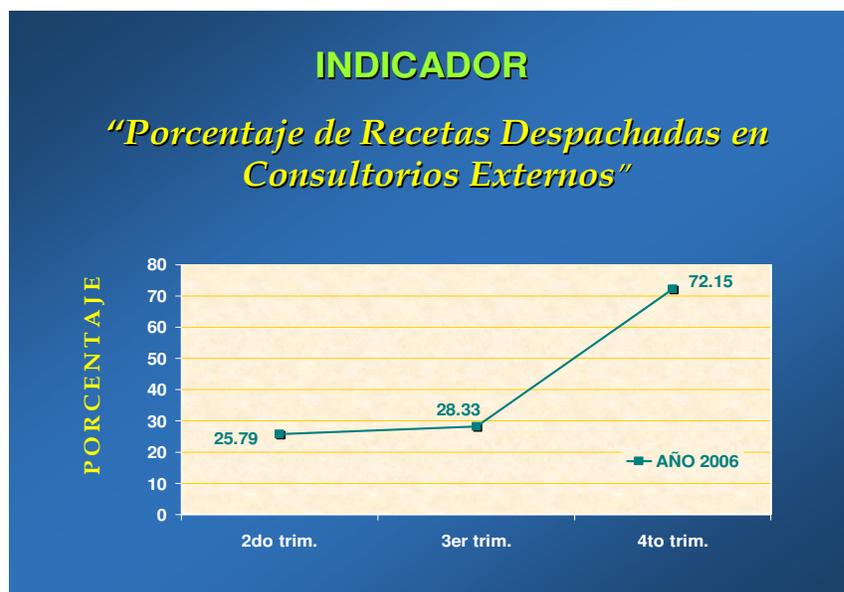


Gráfico N°7: Indicador “Exámenes de Laboratorio por Consulta”

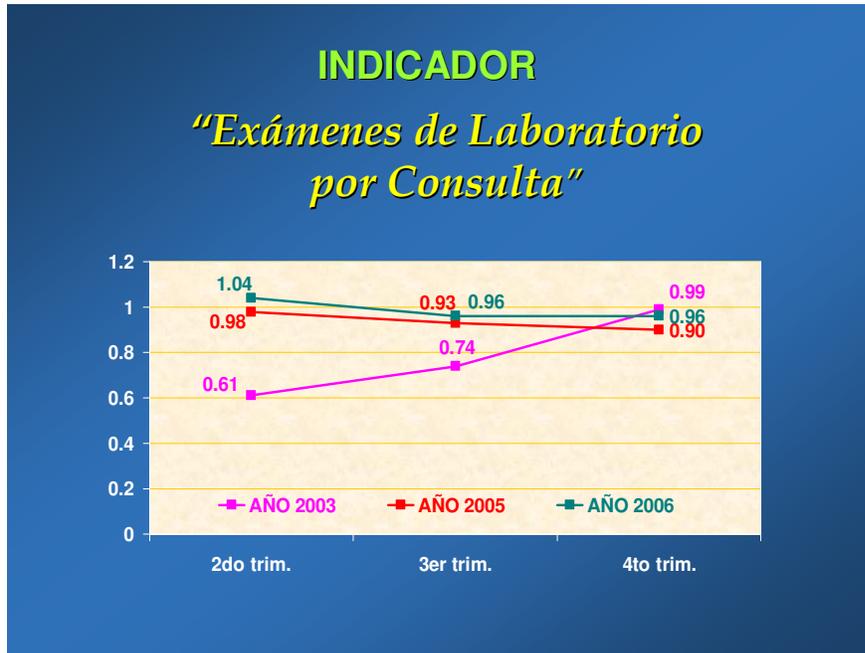
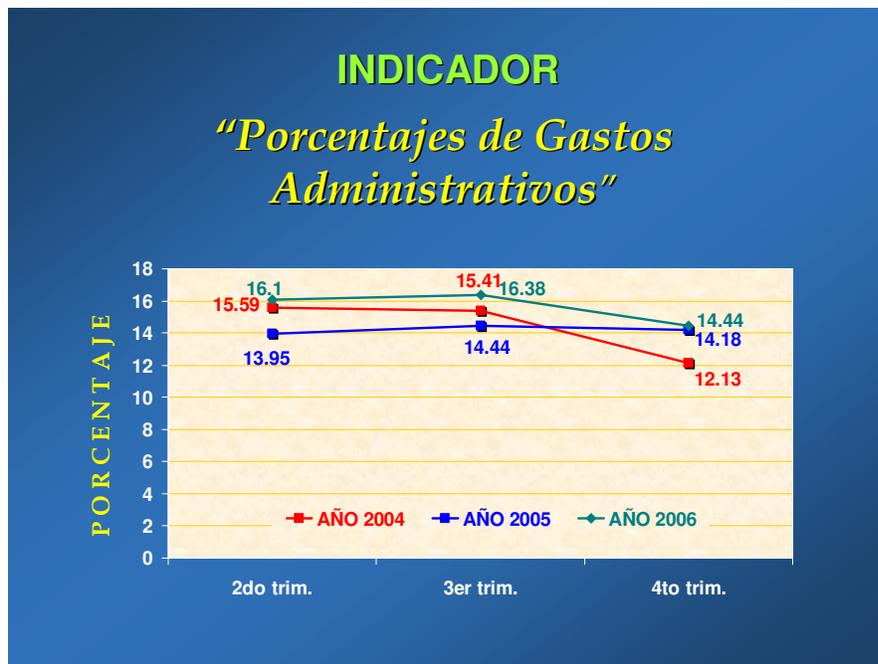


Gráfico N°8: Indicador “Porcentajes de Gastos Administrativos”



Por otra parte, el hospital, cumplió oportunamente con los 4 compromisos del convenio, siendo la primera vez que el Ministerio de Salud certificó el cumplimiento del Plan Operativo Institucional – 2006. Habiendo alcanzado el 95.30% a nivel de indicadores y 96:56% a nivel de objetivos.

A continuación describimos los compromisos del CAR – 2006 Hospital San José – Callao.

1. Elaborar y aprobar el Plan de mantenimiento de los equipos médicos del Hospital San José.
2. Elaborar y aprobar el Plan de mantenimiento de los equipos de cómputo del Hospital San José.
3. Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Capacitación de Recursos Humanos de los servicios asistenciales y administrativos del Hospital San José.
4. Cumplimiento del 90% del Plan Operativo del 2006.

A continuación presentamos los resultados de los Indicadores Hospitalarios en 2006.

**Cuadro Nº8: Indicadores Hospitalarios 2006 Hospital San José**

INDICADOR	FORMULA DE CALCULO	VALOR
<b>RENDIMIENTO HORA MEDICO</b>	NUM. DE ATENCIONES MEDICAS/ NUMERO DE HORAS MEDICAS EFECTIVAS	200289 / 47100 = <b>4.25</b>
<b>UTILIZACION DE LOS CONSULTORIOS FISICOS</b>	NUMERO DE CONSULTORIOS MEDICOS FUNCIONALES/ NUMERO DE CONSULTORIOS MEDICOS FISICOS	557 / 395 = <b>1.41</b>
<b>CONCENTRACION DE CONSULTAS</b>	NUMERO TOTAL DE PACIENTES ATENDIDOS/ NUMERO DE ANALISIS CLINICOS REALIZADOS EN CONS EXTERNA	200289 / 60886 = <b>3.29</b>
<b>PROMEDIO DE ANALISIS DE LABORATORIO POR CONSULTA EXTERNA</b>	NUMERO DE ANALISIS CLINICOS REALIZADOS EN CONS EXTERNA/ NUMERO DE ATENCIONES	201378 / 200289 = <b>1.01</b>

En 2007 no hubo una evaluación de los indicadores de desempeño de acuerdo con la metodología de los CAR. Sin embargo, se evaluaron las metas físicas y financieras cuyos principales resultados son los siguientes:

### Cuadro N°9:

#### HOSPITAL SAN JOSÉ: PRINCIPALES METAS FÍSICAS Y FINANCIERAS 2007

COMPONENTE	UNIDAD DE MEDIDA	CANT. EJECUTADA	% AVANCE	MONTO (SOLES)	% AVANCE
CAPACITACION AL PERSONAL	PERSONA	3783	100.00	5 3,981.79	99.99
ATENCION DE EMERGENCIAS Y URGENCIAS	ATENCION	63909	97.23	1 ,125,978.80	99.13
ATENCION EN HOSPITALIZACION	DIA - CAMA	21526	99.98	2 ,318,212.41	97.61
ATENCION EN CONSULTAS EXTERNAS	CONSULTA	132514	100.39	1 ,253,888.20	98.70

Fuente: Hospital San José

Como se puede apreciar, la capacitación al personal del hospital llegó al total de los empleados, la atención de las emergencias y la hospitalización estuvieron por encima del 97% de avance a nivel físico y presupuestal y la atención en consultas externas fue ligeramente mayor a lo establecido, aunque a nivel presupuestal alcanzó el 98.7%.

En 2008 tampoco se evaluaron los Indicadores de Desempeño de acuerdo con los CAR, por no haberse firmado dicho convenio. Sin embargo, a marzo de 2008 se presentaron los siguientes resultados en los principales Indicadores Hospitalarios

#### Cuadro N°10: Indicadores Hospitalarios 2008 Hospital San José

INDICADOR	FORMULA DE CALCULO	VALOR
<b>RENDIMIENTO HORA MEDICO</b>	NUM. DE ATENCIONES MEDICAS/ NUMERO DE HORAS MEDICAS EFECTIVAS	17333 / 4214 = <b>4.11</b>
<b>UTILIZACION DE LOS CONSULTORIOS FISICOS</b>	NUMERO DE CONSULTORIOS MEDICOS FUNCIONALES/ NUMERO DE CONSULTORIOS MEDICOS FISICOS	56 / 37 = <b>1.51</b>
<b>CONCENTRACION DE CONSULTAS</b>	NUMERO TOTAL DE PACIENTES ATENDIDOS/ NUMERO DE ANALISIS CLINICOS REALIZADOS EN CONS EXTERNA	17333 / 8205 = <b>2.11</b>
<b>PROMEDIO DE ANALISIS DE LABORATORIO POR CONSULTA EXTERNA</b>	NUMERO DE ANALISIS CLINICOS REALIZADOS EN CONS EXTERNA/ NUMERO DE ATENCIONES	17071 / 17333 = <b>0.98</b>

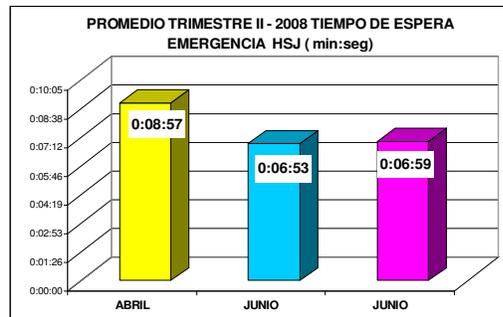
Fuente: Hospital San José

Si comparamos estos resultados con los obtenidos en 2006, se observa que el Rendimiento por Hora de los médicos pasó de 4.11 a 4.25. La Concentración de

consultas, es decir la cantidad de atenciones que recibió en promedio cada paciente que acudió a la institución, se situó en 2.11 comparado con 3.29 de 2006, siendo el estándar de 4. El promedio de Análisis de Laboratorio por Consulta Externa fue de 0.98 comparado con 1.01 de 2006, siendo 1 (uno) la meta para este indicador.

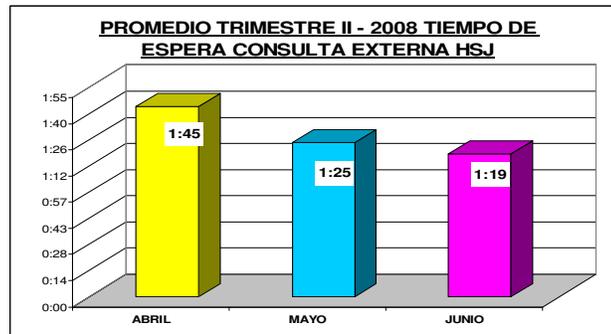
A continuación mostramos los tiempos promedio de espera tanto en consulta externa como en emergencias para el trimestre abril – junio 2008. Podemos observar que el tiempo de espera en el servicio de emergencia durante este trimestre osciló entre los 6:53 y 8:57 minutos, tiempo comparable al obtenido en el 2006, el cual fue de 10:08 minutos.

**Gráfico N°9**



Fuente: Hospital San José

**Gráfico N° 10**



Fuente: Hospital San José

### **Comparación con los Resultados de las Encuestas**

Ahora, para calzar los resultados obtenidos de la evaluación de desempeño a raíz del CAR y el Plan Estratégico, se ha optado por realizar encuestas a nivel de funcionarios, trabajadores y usuarios del Hospital. Para ello, en el mes de enero de 2009 se entrevistó a 10 funcionarios (trabajadores con cargos gerenciales), 30 trabajadores y 80 usuarios, obteniéndose los siguientes resultados

a) Usuarios

**Cuadro N°11**

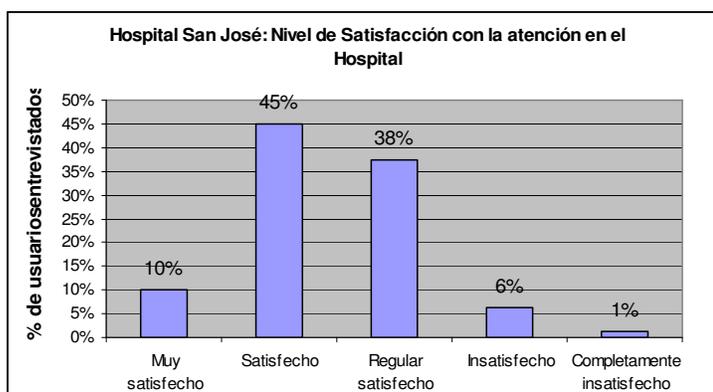
**Nivel de Satisfacción con la atención en el hospital**

	Muy satisfecho	Satisfecho	Regular satisfecho	Insatisfecho	Completamente insatisfecho	Total
Sábados	1	9	8	1	1	20
Lunes a viernes mañanas	4	15	14	2		35
Lunes a viernes tardes	3	12	8	2		25
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>36</b>	<b>30</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>80</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Gráfico N°11**



Fuente: Hospital San José

Elaboración Propia

**Cuadro N°12**

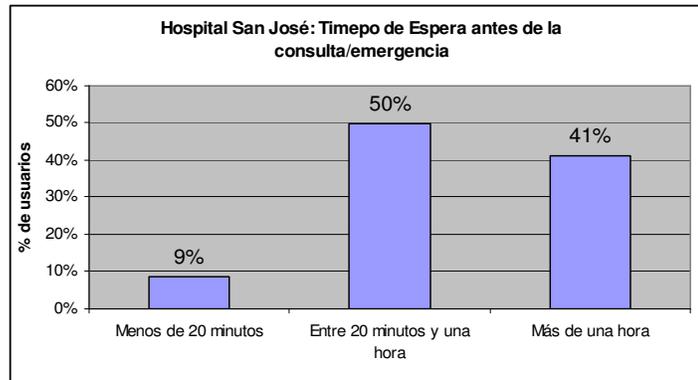
**Tiempo de espera antes de la consulta**

	Menos de 20 minutos	Entre 20 minutos y una hora	Más de una hora	Total
sabados	1	8	11	20
lunes a viernes mañanas	3	18	14	35
lunes a viernes tardes	3	14	8	25
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>40</b>	<b>33</b>	<b>80</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Gráfico N°12**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Cuadro N°13**

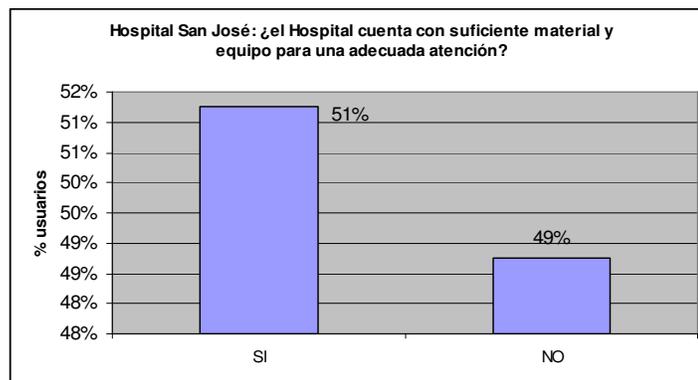
**El hospital cuenta con suficiente material y equipo para una adecuada atención**

	SI	NO	Total
sabados	9	11	20
lunes a viernes mañanas	19	16	35
lunes a viernes tardes	13	12	25
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>39</b>	<b>80</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Gráfico N°13**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

### Cuadro N°14

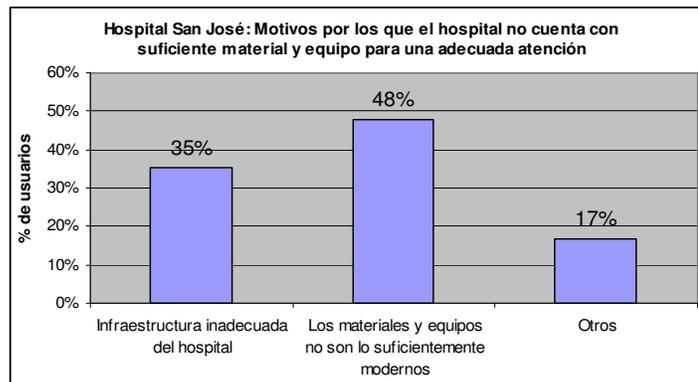
#### Motivos por los que el hospital no cuenta con suficiente material y equipo

	Infraestructura inadecuada del hospital	Los materiales y equipos no son lo suficientemente modernos	Otros	Total
sabados	8	6	2	16
lunes a vienes mañanas	8	8	4	20
lunes a vienes tardes	1	9	2	12
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>23</b>	<b>8</b>	<b>48</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

### Gráfico N°14



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

A nivel de usuarios podemos apreciar que el 45% de ellos manifestó estar “satisfecho” con la atención en el Hospital. Esta pregunta está relacionada con el Objetivo Estratégico N°2 y con el Indicador “Porcentaje de satisfacción de los usuarios atendidos”, el cual aparte a un 86% en la Evaluación de Desempeño del CAR del 2006. Si al porcentaje de usuarios satisfechos le añadimos los porcentajes de usuarios “totalmente satisfechos” y “regularmente satisfechos”, la suma de los tres porcentajes llega aun 88%, cifra comparable a la obtenida por la Evaluación del CAR.

En cuanto al tiempo de espera antes de ser atendidos los usuarios por una consulta, la mitad de ellos manifestaron esperar entre 20 minutos y una hora y un 41%, afirmó esperar más de una hora. Esto es corroborado con las lo obtenido del Indicador Hospitalario de 2008, el cual arrojó un tiempo de espera equivalente a 1:19 horas en junio.

Así mismo, el 51% de los entrevistado afirmó que el hospital cuenta con suficiente material y equipo para una adecuada atención, mientras un 49% respondió que no. Esto está en relación con el Objetivo Estratégico N°1, a través del objetivo específico “mejorar la infraestructura física”. Podemos afirmar que las opiniones se encuentran divididas. En cuanto a los motivos que expresan por los que hospital no cuenta con suficiente material equipo, el 48% afirma que los equipos no son de última generación mientras un 35% respondió que la infraestructura aún no es adecuada.

b) Trabajadores

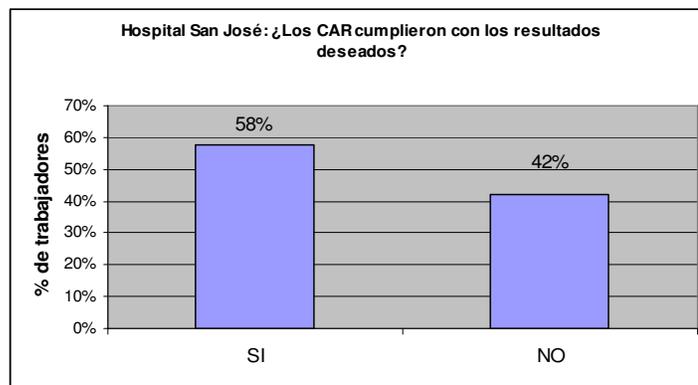
**Cuadro N°15**

<b>Los Convenios de Administración de Resultados cumplieron con los resultados deseados, por ello la implementación del Presupuesto por Resultados</b>	SI	15
	NO	11
	<b>TOTAL</b>	<b>26</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Gráfico N°15**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Cuadro N°16**

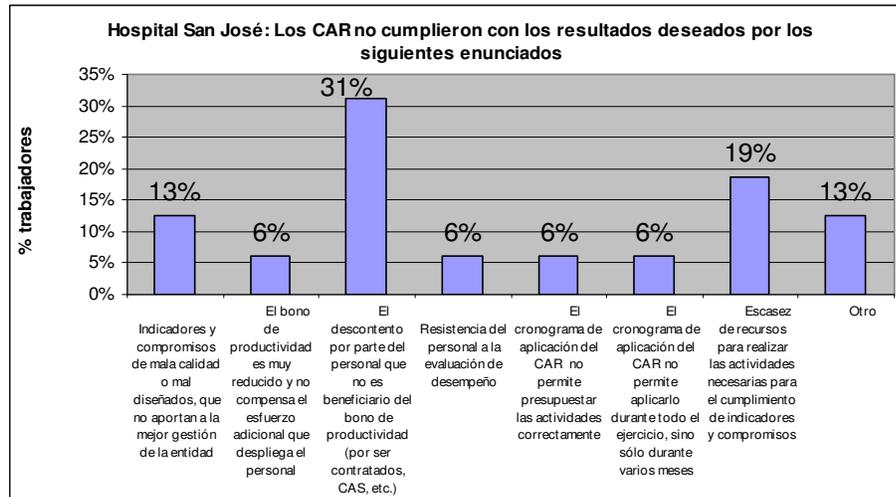
**Los CAR no cumplieron con los resultados deseados por los siguientes enunciados**

Indicadores y compromisos de mala calidad o mal diseñados, que no aportan a la mejor gestión de la entidad	2
El bono de productividad es muy reducido y no compensa el esfuerzo adicional que despliega el personal	1
El descuento por parte del personal que no es beneficiario del bono de productividad (por ser contratados, CAS, etc.)	5
Resistencia del personal a la evaluación de desempeño	1
El cronograma de aplicación del CAR no permite presupuestar las actividades correctamente	1
El cronograma de aplicación del CAR no permite aplicarlo durante todo el ejercicio, sino sólo durante varios meses	1
Escasez de recursos para realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de indicadores y compromisos	3
Otro	2
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Gráfico N°16**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

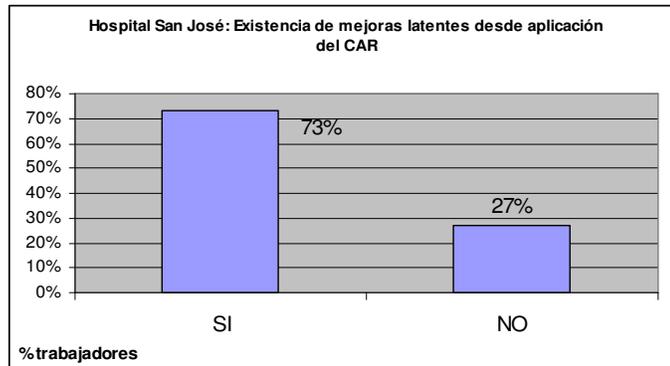
**Cuadro N°17**

Existencia de mejoras latentes en la gestión desde la aplicación del CAR	SI	19
	NO	7
	<b>TOTAL</b>	<b>26</b>

: Encuesta

Elaboración Propia

**Gráfico N°17**



Fuente: Encuesta

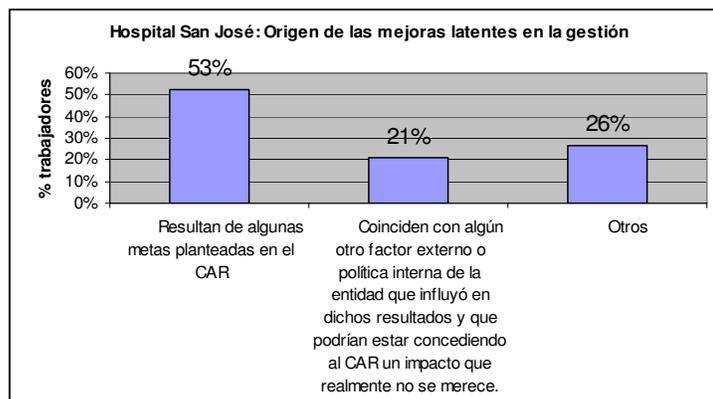
Elaboración Propia

**Cuadro N°18**

**Origen de las mejoras latentes en la gestión**

Resultan de algunas metas planteadas en el CAR	10
Coinciden con algún otro factor externo o política interna de la entidad que influyó en dichos resultados y que podrían estar concediendo al CAR un impacto que realmente no se merece.	4
Otros	5
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>

**Gráfico N°18**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Cuadro N°19**

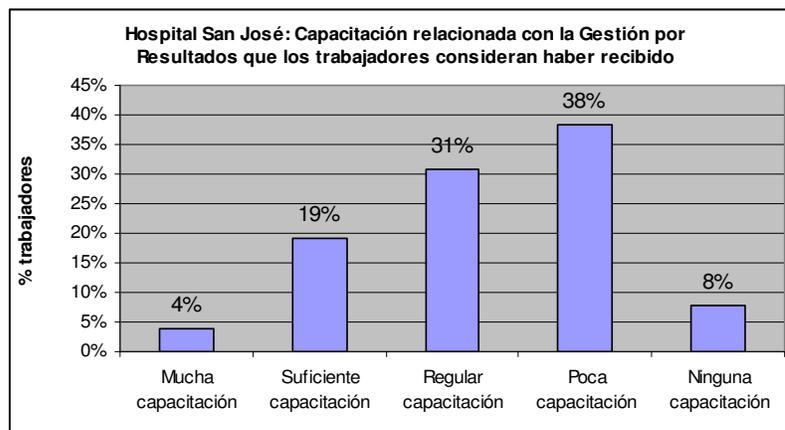
**Capacitación relacionada con la implementación del Sistema de Gestión por Resultados que cree han recibido los trabajadores**

Mucha capacitación	1
Suficiente capacitación	5
Regular capacitación	8
Poca capacitación	10
Ninguna capacitación	2
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Gráfico N°19**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

En cuanto a la opinión de los trabajadores del Hospital, un 58% de los entrevistados respondió que los CAR cumplieron con los resultados deseados. Sin embargo, del 42% que opinó lo contrario, el 31% afirmó que esto se debía al descontento por parte del personal bajo la modalidad de Servicios No Personales- hoy CAS. Por otra parte, el 73% de los entrevistados piensa que hubo mejoras latentes en el Hospital luego de la implementación de los CAR. El principal motivo de ello es que dichas mejoras resultan de algunas metas planteadas en el CAR. Finalmente, el 38% de los trabajadores entrevistados considera haber recibido poca capacitación sobre los CAR y el 31% piensa haber recibido regular capacitación. Esto contrasta con el resultado de 2007, según el cual se cumplió en capacitar a todos los trabajadores del Hospital. Es muy probable que la capacitación para el personal no haya sido suficiente.

c) Funcionarios

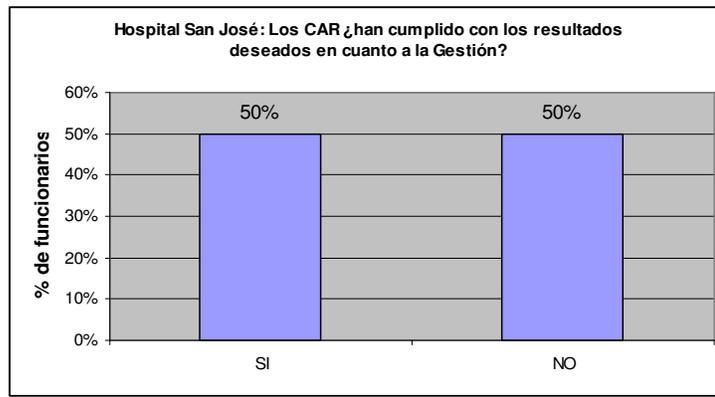
**Cuadro N°20**

Los Convenios de Administración de Resultados cumplieron con los resultados deseados, por ello la implementación del Presupuesto por Resultados	SI	5
	NO	5
	<b>TOTAL</b>	<b>10</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Gráfico N°20**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

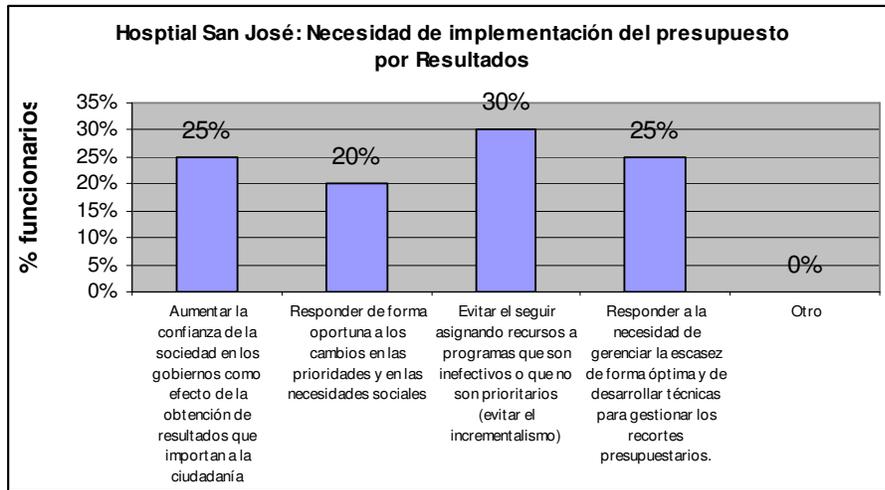
**Cuadro N°21**

<b>Necesidad de la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú</b>	
Aumentar la confianza de la sociedad en los gobiernos como efecto de la obtención de resultados que importan a la ciudadanía	5
Responder de forma oportuna a los cambios en las prioridades y en las necesidades sociales	4
Evitar el seguir asignando recursos a programas que son inefectivos o que no son prioritarios (evitar el incrementalismo)	6
Responder a la necesidad de gerenciar la escasez de forma óptima y de desarrollar técnicas para gestionar los recortes presupuestarios.	5
Otro	
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Gráfico N°21**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

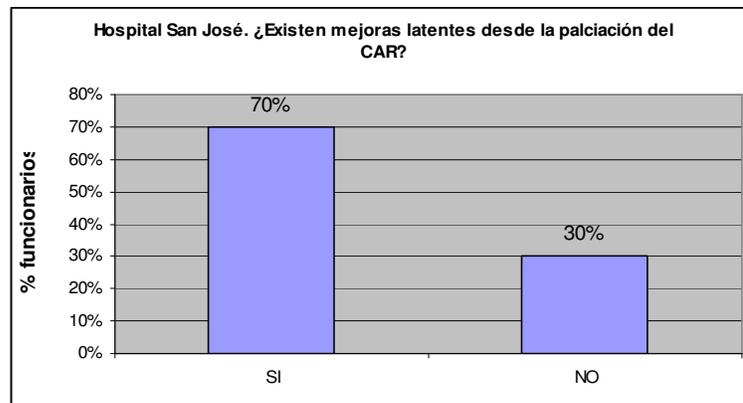
**Cuadro N°22**

Existen mejoras latentes en la gestión desde la aplicación del CAR	SI	7
	NO	3
	<b>TOTAL</b>	<b>10</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Gráfico N°22**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Cuadro N°23**

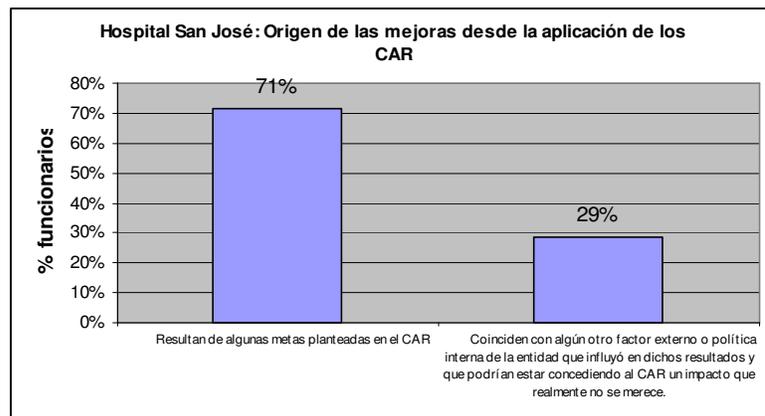
**Origen de las mejoras desde la aplicación del CAR**

Resultan de algunas metas planteadas en el CAR	5
Coinciden con algún otro factor externo o política interna de la entidad que influyó en dichos resultados y que podrían estar concediendo al CAR un impacto que realmente no se merece.	2
Otros	
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Gráfico N°23**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

En cuanto a los altos funcionarios del Hospital, la mitad de los entrevistados piensa que los CAR han cumplido con los resultados deseados en cuanto a la gestión. Además un 30% de ellos piensa que el principal motivo para la implementación del presupuesto por Resultados es evitar el seguir asignando recursos a programas que son inefectivos o que no son prioritarios (evitar el incrementalismo). Finalmente, el 70% de los entrevistados piensa que hubo mejoras latentes en el Hospital luego de la implementación de los CAR.

## Anexo N° 02

### CASO 2: SENASA

#### Resultados obtenidos de la Evaluación de los Indicadores de Desempeño

A continuación presentamos los resultados obtenidos de los Convenios de Administración para Resultados obtenidos hasta 2005, los cuales se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro N°26: SENASA Indicadores de Evaluación CAR 2002 - 2005**

Indicador	Valor 2002	Valor 2003	Valor 2004	Valor 2005
1. Verificación de la calidad de los controladores biológicos producidos por los laboratorios de convenio	137	145	148	106
2. Gestiones y establecimientos de requisitos fitosanitarios para la exportación de plantas y productos vegetales			2	4
3. Apertura y Mantenimiento de Mercados para mercancías Peruanas			0	4
4. País declarado libre de influenza Aviar				1
5. Ausencia de notificaciones de fiebre aftosa en el ámbito nacional			100%	100%
6. Reconocimiento por la Organización Mundial de Sanidad Animal de 10 departamentos del sur del país como libres de fiebre aftosa				1
7. Supervisión de comités departamentales y regionales de las semillas				8
8. Fiscalización de Productos de uso veterinario, alimentos para animales y empresas del sistema de registro y comercialización			11.10%	100%
9. Ausencia de plaga cuarentenaria A1 en red de monitoreo preventivo	0	0	0	0-10

Fuente. SENASA

#### Compromisos 2005:

1. Generación de externalidades positivas por la condición sanitaria lograda, posibilitando productos agrícolas con menos aplicaciones de plaguicidas.

2. Reducción de costos de producción agrícola por el menor uso de plaguicidas en el control biológico.
3. Generación de externalidades positivas por el acceso a nuevos mercados, debido al levantamiento de la restricción sanitaria.
4. Generación de mayor oferta exportable.
5. Generación de externalidades positivas por la condición sanitaria mantenida, posibilitando mayor oferta exportable y consumo nacional
6. Reducción de costos de producción pecuaria debido al ahorro en el tratamiento de la enfermedad a nivel nacional.
7. Generación de externalidades positivas por la comercialización de semillas que cumplen los requisitos sanitarios.
8. Ahorros significativos en le productor al contar con semillas de buena calidad.
9. Generación de externalidades positivas por la condición sanitaria lograda, reduciendo el riesgo que los productos veterinarios comercializados perjudiquen la salud humana o animal.
10. Generación de externalidades positivas por la condición sanitaria mantenida, evitando la presencia de la plaga en el Perú.

Podemos apreciar que casi todos los indicadores han mejorado su valor del 2002 al 2005, a excepción del primero. Así mismo, todos los compromisos fueron cumplidos durante el año.

A continuación mostramos los objetivos específicos estratégicos institucionales de SENASA con sus indicadores correspondientes.

**Cuadro N°27: Objetivos Estratégicos Específicos Institucionales**

Objetivos Estratégicos	Indicadores de Resultado	Unidad de Medida	Programado año 2007	Ejecutado año 2007	% de cumplimiento
Proteger y mejorar el patrimonio fitosanitario	Acceso a mercados para la exportación de productos vegetales	Producto-Mercado	3	4	133
	Detecciones de plaga cuarentenaria en red de monitoreo preventivo	Detecciones de plaga Cuarentenaria	0 a 10	0	0
	Notificación de incumplimiento por parte de los países importadores para la exportación de productos vegetales.	Notificación	Notificación 0 a 1	2	0
	Superficie monitoreada en cultivos priorizados	Hectáreas	18,640	20,587	110
	Reducción de las pérdidas económicas en cultivos priorizados	Nuevos Soles	10,00	5,0	50,00
	Superficie agrícola hospedante atendida con acciones de prospección.	Hectáreas	641,438	792,472	124
	Superficie agrícola hospedante atendida con acciones de supresión, erradicación, post erradicación o de área libre de la	Hectáreas	555,034	472,899	85

	plaga.				
	Metodología desarrolladas de producción de agentes Biológicos	Unidad	12	14	117
	Control de calidad de organismos benéficos para el control de plagas agrícolas	Índice (%)	50	50.5	101
Defensa y Vigilancia Zoonosanitaria	Notificaciones de incumplimiento remitido por los países importadores a las exportaciones de productos de origen pecuario certificados por SENASA.	Notificación	1	0	0
	Acceso y mantenimiento de mercados para la exportación de mercancías pecuarias	Producto-Mercados	5	10	200
	Superficie evaluada y monitoreada en cultivos priorizados	Hectáreas	18,640	20,587	110
	Reducción de las pérdidas económicas en cultivos priorizados	Nuevos Soles	10,00	5,0	50,00
	Regiones del Perú con reconocimiento internacional por la OIE como zonas libres de fiebre	Km2	668130.61	668130.61	100

	aftosa sin vacunación				
	Notificación de ocurrencia de Fiebre Aftosa	Notificación	0	0	0
	Regiones del Perú con reconocimiento internacional por la OIE como zonas libres de fiebre aftosa sin vacunación	Regiones	7	7	100
Garantizar la autenticidad de la producción orgánica y contribuir con la inocuidad agroalimentaria, y Garantizar la calidad de los insumos de uso agropecuario.	Volumen de productos orgánicos exportados	Índice	5%		0
	Productores orgánicos certificados con respaldo de la Autoridad	Productores	8500	10,175	120
	Índice de uso de semillas certificada de los cultivos Priorizados	Índice (%)	16	14.3	89
	Plaguicidas comercializados en el país están registrados y regulados por la legislación vigente.	Registros	70	70	100
	Productos de uso veterinario y alimentos para animales registrados.	Registros	835	836	100
Garantizar la satisfacción de los usuarios y la sostenibilidad institucional	Desempeño de la gestión	Índice (%)	100	111	111

Fuente: SENASA

En 2007, podemos apreciar la mayoría los indicadores correspondientes al Objetivo N°1 se han cumplido, inclusive por encima de lo proyectado. Los únicos indicadores que no se cumplieron fueron dos relacionados con la Defensa y Vigilancia Fitosanitaria. De igual forma ocurre con los indicadores de los otros objetivos, habiendo porcentaje de cumplimiento de cada indicador superior al 50%, a excepción de un indicador de Defensa y Vigilancia Zoonitaria, y el volumen de productos orgánicos exportados, los cuales son han tenido grado de avance.

### Comparación con los Resultados de las Encuestas

Ahora, para calzar los resultados obtenidos de la evaluación de desempeño a raíz del CAR y el Plan Estratégico, se ha optado por realizar encuestas a nivel de funcionarios, trabajadores y usuarios de SENASA. Para ello, en el mes de enero de 2009 se entrevistó a 5 funcionarios (trabajadores con cargos gerenciales), 18 trabajadores y 21 usuarios, obteniéndose los siguientes resultados

a) Usuarios

**Cuadro N°28**

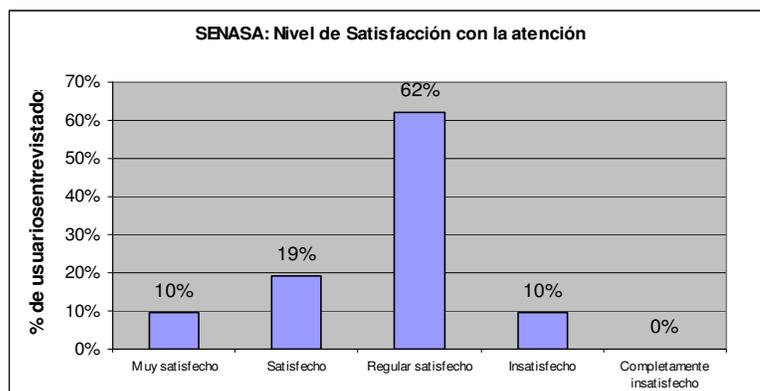
**SENASA: Nivel de Satisfacción con la atención**

	Muy satisfecho	Satisfecho	Regular satisfecho	Insatisfecho	Completamente insatisfecho	Total
Lima			10	1		11
Cusco	2	4	3	1		10
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>21</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Gráfico N°24**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

Si estos resultados los comparamos con la Encuesta de medición de satisfacción del usuario de SENASA realizada en 2006, en esta última se concluyó que Como se puede apreciar más del 54 % calificó los servicios de SENASA como “óptimo”, un 33% como “muy bueno”, y sólo un 13 % de deficiente. En cambio, en la encuesta realizada para este estudio, tan sólo un 29% está “muy satisfecho” o “satisfecho” con los servicios, siendo calificada como “regular” (62%) por la mayoría de encuestados.

**Cuadro N°29**

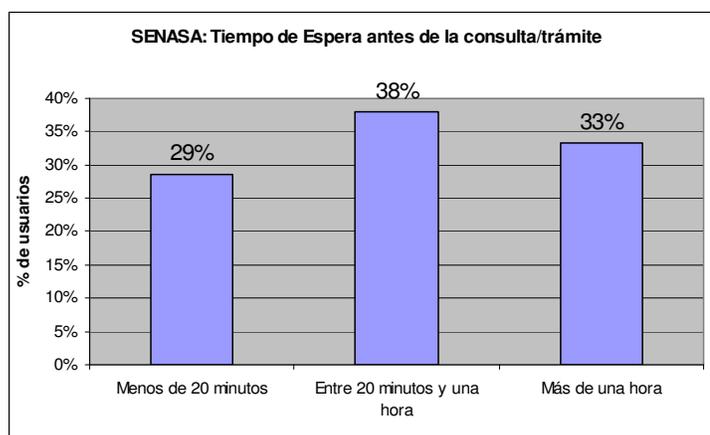
**SENASA: Tiempo de espera antes de la consulta**

	Menos de 20 minutos	Entre 20 minutos y una hora	Más de una hora	Total
Lima		7	4	11
Cusco	6	1	3	10
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>21</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Gráfico N°25**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Cuadro N°30**

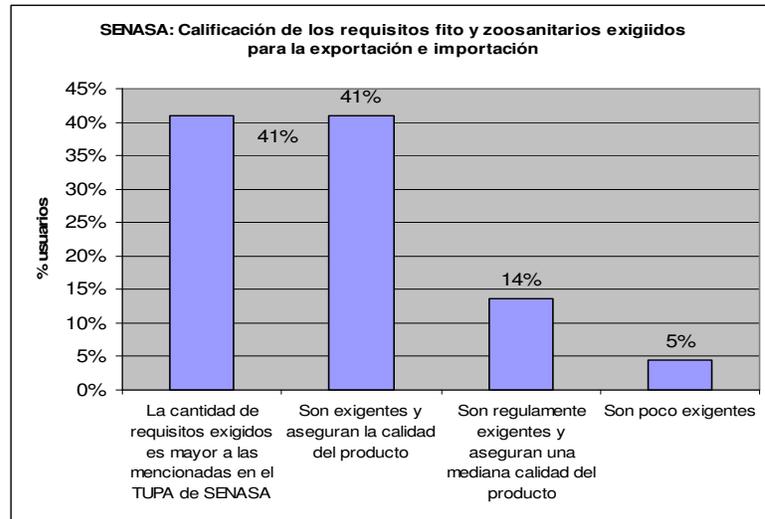
**SENASA: Calificación de los requisitos fito y zoonosanitarios exigidos para la exportación e importación**

	La cantidad de requisitos exigidos es mayor a las mencionadas en el TUPA de SENASA	Son exigentes y aseguran la calidad del producto	Son regulamente exigentes y aseguran una mediana calidad del producto	Son poco exigentes	Total
Lima	8	1	2		11
Cusco	1	8	1	1	11
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>22</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Gráfico N°26**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

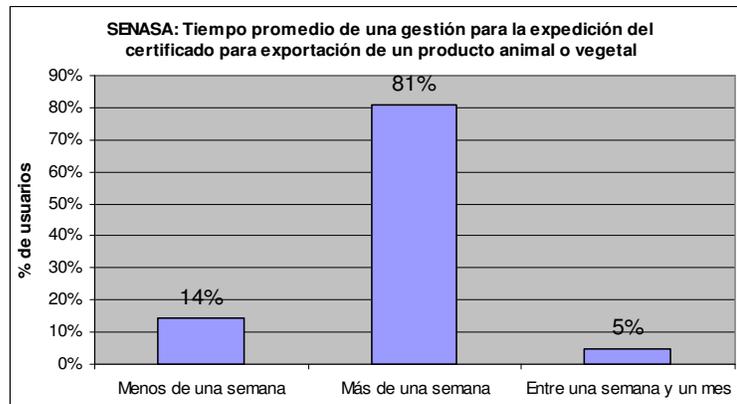
Si estos resultados los comparamos con el Informe N° 2 de la Encuesta de medición de satisfacción del usuario de SENASA realizada en 2006, en esta última se concluyó que el 80% considera que existe simplificación administrativa en la elaboración de las normas, mientras que en el tercer informe, este porcentaje asciende a 94%. Estos resultados contrastan con los obtenidos de la encuesta realizada para este estudio, ya que allí se obtuvo que un 41% considera que la cantidad de requisitos es mayor a la exigida por el TUPA y el restante 59% considera o bien que la normativa es exigente y asegura calidad, regularmente exigente o poco exigente.

**Cuadro N°31**

**SENASA: Tiempo promedio de una gestión para la expedición del certificado para exportación/importación de un producto animal o vegetal**

	Menos de una semana	Más de una semana	Entre una semana y un mes	Total
Lima		10	1	11
Cusco	3	7		10
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>21</b>

**Gráfico N°27**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

Si estos resultados los comparamos con el Informe N°2 de la Encuesta de medición de satisfacción del usuario de SENASA realizada en 2006, en esta última se concluyó que en el caso de los usuarios de los Centros de Diagnóstico animal y vegetal el 79% manifestó que se cumplía con el tiempo indicado para la entrega de resultados. Si bien la encuesta realizada para este estudio no mide el cumplimiento del tiempo, nos da una idea del tiempo promedio en la atención a la expedición del un certificado para exportación, el cual demora, en general, más de una semana.

**Cuadro N°32**

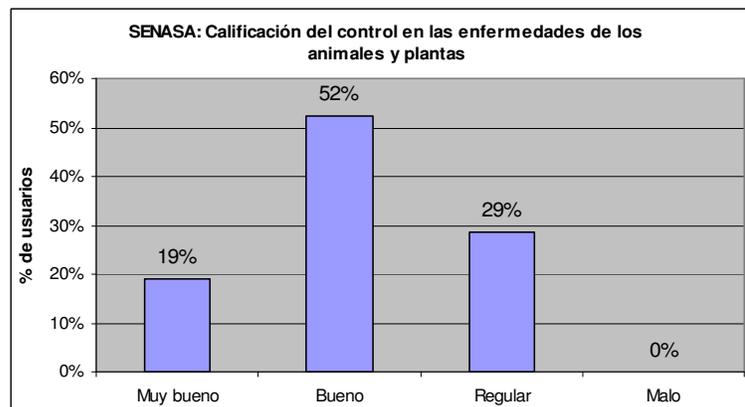
**SENASA: Calificación del control en las enfermedades de las plantas y animales**

	Muy bueno	Bueno	Regular	Malo	Total
Lima		7	4		11
Cusco	4	4	2		10
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>21</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Gráfico N°28**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

## Alineación de los resultados de la Encuesta con los objetivos Estratégicos y los Indicadores CAR

A nivel de usuarios podemos apreciar que el 62% de ellos manifestó estar “regularmente satisfecho” con la atención en los servicios que ofrece la Entidad. Este resultado es un indicio del desfase que podría existir entre el desempeño de SENASA ante las entidades evaluadoras de la gestión, donde obtiene excelentes resultados, y lo que opina el usuario.

En cuanto al tiempo de espera antes de ser atendidos los usuarios por una consulta, existen opiniones divididas. Así, un 38% manifestó esperar en promedio entre 20 minutos y una hora, un 33% más de una hora y el 29% menos de 20 minutos. En cuanto al sistema de calificación de los requisitos fito y zoonosanitarios exigidos para la exportación e importación, más del 80% de los usuarios considera o bien que la cantidad de requisitos exigidos es mayor a la mencionada en el TUPA de SENASA o que son exigentes y aseguran la calidad del producto. Esto van en concordancia con los Objetivos Estratégicos N° 1 y 2 y con los indicadores del CAR 2005 N° 1 (Verificación de la calidad de los controladores biológicos”, N° 2 (Gestiones y establecimientos de requisitos fitosanitarios para la exportación de plantas y productos vegetales), y N° 3 (Apertura y mantenimiento de mercados para mercancías peruanas). De los tres indicadores, 2 han mejorado sus resultados del 2002 al 2005.

En cuanto al tiempo promedio de una gestión para la expedición del certificado para la exportación de un producto animal o vegetal, más del 80% de los usuarios asegura que éste es mayor a una semana. Este resultado se relaciona con el indicador CAR 2005 N° 2, en lo que se refiere a las gestiones.

En cuanto a la calificación del control en las enfermedades de los animales y plantas, el 52% lo califica como “bueno”, un 29% como “regular” y un 19% como “muy bueno. Este resultado va en concordancia con los Objetivos Estratégicos N° 3 y N° 4 y con los indicadores CAR 2005, N° 4, 5 ,6 ,7 ,8 y 9. Así, si sumamos los porcentajes de “bueno” y “muy bueno”, obtenemos que el 81% de los usuarios considera que el control es eficiente y efectivo, lo cual se ve reflejado en la mejora que ha experimentado en indicador CAR N° 8 (Fabricación de productos de uso veterinario, alimentos para animales y empresas del sistema de registro y comercialización) de 11.1% en 2004 a 100% en 2005.

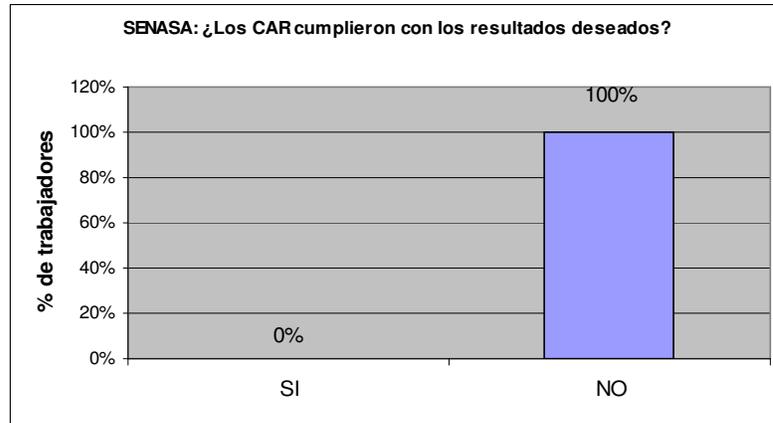
### b) Trabajadores

**Cuadro N°33**

Los Convenios de Administración de Resultados cumplieron con los resultados deseados, por ello la implementación del Presupuesto por Resultados	SI	
	NO	18
	<b>TOTAL</b>	<b>18</b>



**Gráfico N°29**



Fuente. Encuesta

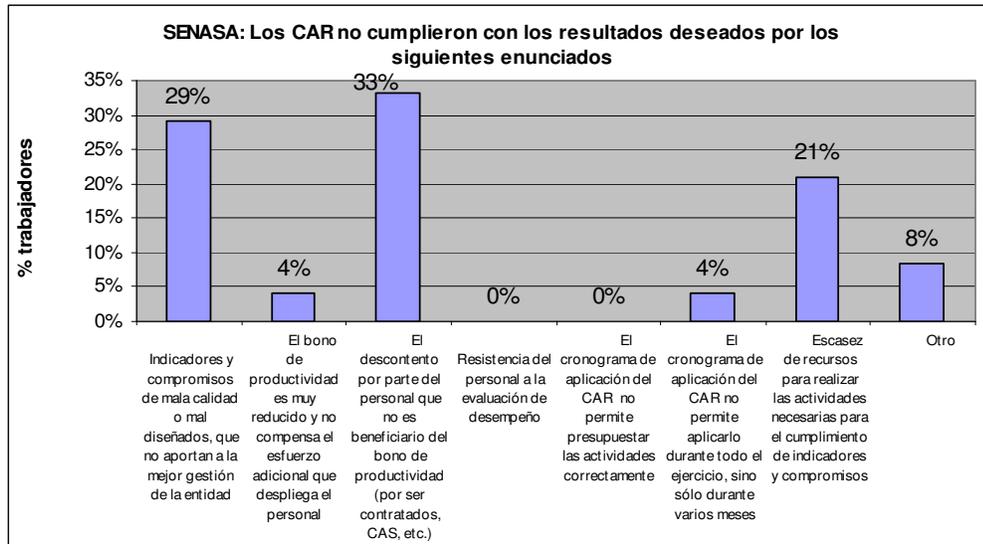
Elaboración Propia

**Cuadro N°34**

**Los CAR no cumplieron con los resultados deseados por los siguientes enunciados**

Indicadores y compromisos de mala calidad o mal diseñados, que no aportan a la mejor gestión de la entidad	7
El bono de productividad es muy reducido y no compensa el esfuerzo adicional que despliega el personal	1
El descontento por parte del personal que no es beneficiario del bono de productividad (por ser contratados, CAS, etc.)	8
Resistencia del personal a la evaluación de desempeño	
El cronograma de aplicación del CAR no permite presupuestar las actividades correctamente	
El cronograma de aplicación del CAR no permite aplicarlo durante todo el ejercicio, sino sólo durante varios meses	1
Escasez de recursos para realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de indicadores y compromisos	5
Otro	2
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>

**Gráfico N°30**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

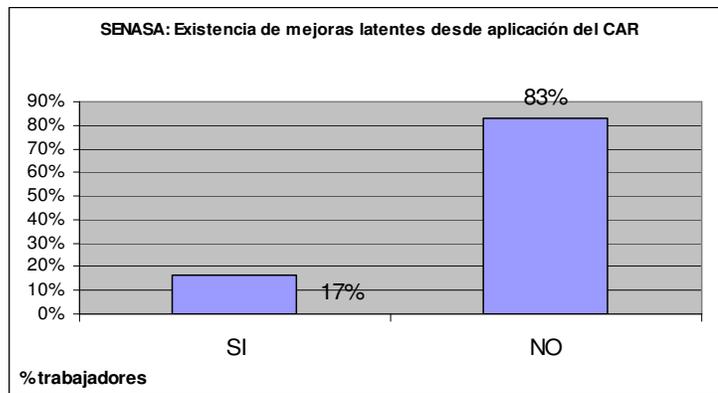
**Cuadro N°35**

Existencia de mejoras latentes en la gestión desde la aplicación del CAR		
	SI	3
	NO	15
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	

Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Gráfico N°31**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Cuadro N°36**

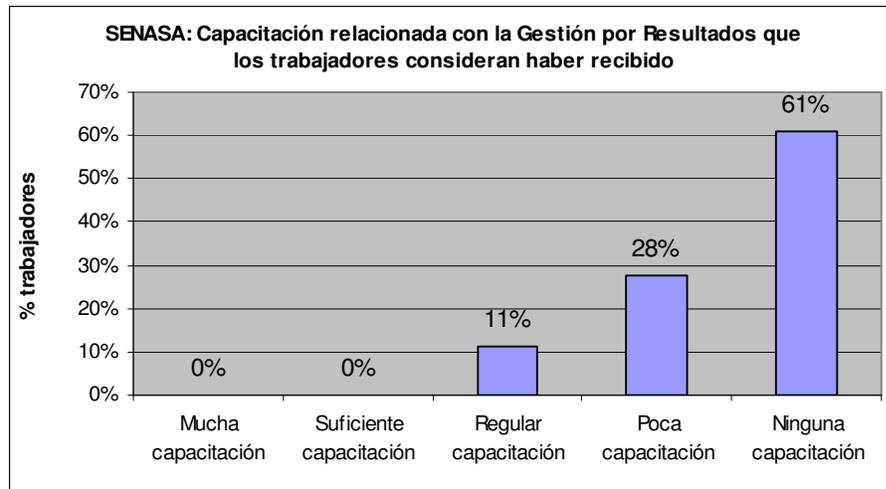
**Capacitación relacionada con la implementación del Sistema de Gestión por Resultados que cree han recibido los trabajadores**

Mucha capacitación	
Suficiente capacitación	
Regular capacitación	2
Poca capacitación	5
Ninguna capacitación	11
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>

Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

**Gráfico N°32**



Fuente: Encuesta

Elaboración Propia

En cuanto a la opinión de los trabajadores del Hospital, todos los entrevistados respondieron que los CAR no cumplieron con los resultados deseados. Esto se debía al descontento por parte del personal bajo la modalidad de Servicios No Personales hoy CAS (33%), indicadores o compromisos de mala calidad o mal diseñados (29%) y a la escasez de recursos para realizar actividades necesarias para el cumplimiento de indicadores y compromisos (21%).

Por otra parte, el 83% de los entrevistados piensa que no hubo mejoras latentes en la Entidad luego de la implementación de los CAR. Esto entra en conflicto con el desempeño de SENASA ante las entidades evaluadoras de la gestión, donde obtiene excelentes resultados, ya que los trabajadores no están opinando igual. Finalmente, el 61% de los trabajadores entrevistados considera no haber recibido capacitación sobre los CAR y el 28% piensa haber recibido poca capacitación. Llama la atención que ningún trabajador entrevistado respondiera que recibió mucha o suficiente capacitación. Es muy probable que la capacitación para el personal no haya sido suficiente.

**ANEXO N° 03**

**FORMULARIOS DE ENCUESTAS**

## ENCUESTA PARA FUNCIONARIOS

**1. Identificando al entrevistado:**

- a. Nombre de la entidad:
- b. Nombre y apellido:
- c. Cargo que ocupa:
- d. Años de antigüedad en la entidad:
- e. Ejercicios para los que la entidad que suscribió CAR:

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
------	------	------	------	------	------	------

- f. Desde cuándo tiene usted a su cargo la gestión de los Convenios de Administración de Resultados?

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
------	------	------	------	------	------	------

**2.¿ Que implica una Gestión para Resultados?**

- Asignar responsable de los procesos y sus resultados
- Cultura Organizacional
- Oportunidades internas para mejorar la efectividad y la eficiencia
- Todo lo anterior


**3.¿Existe en la actualidad, en la gestión pública peruana, una evaluación correcta de los resultados obtenidos?**

- Si fuera no por qué (puede marcar más de una opción):
- Recursos Humanos de poca especialización en evaluación, en operaciones, en sistemas de información, de certificación
- Escasa disponibilidad de información
- Indicadores de Desempeño mal definidos
- Objetivos poco claros
- Escaso monitoreo y evaluación por parte de externos
- Escasa coordinación entre ministerios y servicios
- Escaso monitoreo de los compromisos institucionales
- Otros

SI	NO
----	----


4. ¿El Sistema actualmente vigente en el Perú, conlleva a que exista una optimización eficiente de los recursos públicos?

SI
----

NO
----

Si fuera no por qué (puede marcar más de una opción):

Inadecuados sistema de control e información

Exceso de personal en en funciones de menor rango

Duplicidad de funciones en puestos públicos

Priorización de intereses políticos antes que los técnicos

Actos de corrupción arraigados

Otros


5. ¿En que medida, la Evaluación de Resultados se convierte en una herramienta efectiva para el mejoramiento de la gestión pública? (puede marcar más de una opción)


Introduce enfoques e instrumentos simplificados, ágiles y flexibles para efectuar el seguimiento de logros de efectos,

Presenta métodos que vinculan los productos de los proyectos, programas, políticas, alianzas y asistencia con el logro de efectos

Proporciona orientación práctica a las oficinas de campo en el seguimiento y el análisis del desempeño

Asegura la toma de decisiones con base en la información obtenida.

Apoyar la responsabilidad de cada una de las personas involucradas en el área.

Otro

6. ¿De qué forma el Sistema de Evaluación de Resultados en la gestión pública, permitirá optimizar los recursos públicos? (puede marcar más de una opción)


Incrementando los índices de economía, eficiencia, eficacia y calidad en el uso de los recursos de la entidad

Mejorando los procesos internos y los sistemas de gestión de la entidad

Reestructurando los procesos rutinarios y procedimientos.

Fomentando transparencia en la gestión pública orientada a resultados.

Otro

**7. ¿Qué papel cumplen los esfuerzos de evaluación de la gestión pública en los procesos de modernización y democratización del Estado? (puede marcar más de una opción)**

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión.

Fomentar una adecuación flexible de los recursos, sistemas de gestión y estructura de responsabilidades

Dotar a la Administración Pública de un conjunto de metodologías y técnicas, para lograr consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos del gobierno y los planes de cada uno de los organismos.

Otro

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SI	NO

**8. ¿En el Sistema Evaluación de Resultados que se aplica en el Perú, existen los mecanismos que evalúen tanto los aspectos cuantitativos como los cualitativos?**

<input type="checkbox"/>					
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Si la respuesta es afirmativa ¿cuáles son? (puede marcar más de una opción)

Indicadores que cuantifiquen los bienes y servicios producidos

Indicadores que midan la cobertura de beneficiarios a Iso que se atiende

Indicadores que determinan la calidad de los bienes y servicios entregados

Indicadores que miden los cambios en las condiciones y características iniciales

Compromisos de orden cualitativo orientadas a mejorar la estructura de costos, la articulación con otras entidades públicas, los sistemas de información

Otro

**9. ¿ Existe comprensión de lo que esperan los usuarios?**

Si la respuesta es afirmativa ¿de qué manera? (puede marcar más de una opción)

SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Institucionalizando la percepción de que los usuarios son sujetos con derechos a una atención adecuada, rápida y cordial.

Elevando la transparencia de la gestión pública orientada a resultados a través de la publicación de los mismos por medios escritos e informáticos

Motivando al personal para el logro de metas claras

Asignando responsabilidades al interior de la entidad.

Fortaleciendo una cultura de evaluación, rendición de cuentas y transparencia.

Otros

**10. ¿Tienen claramente identificados los principales retos estratégicos de la organización?**

Si la respuesta es afirmativa ¿cuáles considera como tales? (puede marcar más de una opción)

SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Cambio en la cultura organizacional de la entidad, hacia la gestión por resultados

Incremento de los índices de economía, eficiencia, eficacia y calidad en la entidad

Ayudar a dar coherencia a los instrumentos de planeamiento que aplica la entidad

Mejorar los procesos internos y los sistemas de gestión de la entidad, transformándolos en medios eficientes para el cumplimiento de funciones y logro de resultados.

Elevar la participación de los servidores públicos y descentralizado la toma de decisiones de gestión.

Reestructurar los procesos rutinarios y procedimientos.

Otro

SI	NO

**11. ¿Cree que los Convenios de Administración de Resultados cumplieron con los resultados deseados, por ello la implementación del Presupuesto por Resultados?**

Si la respuesta es NO ¿cuáles son los motivos? (puede marcar más de una opción)

Indicadores y compromisos de mala calidad o mal diseñados, que no aportan a la mejor gestión de la entidad

El bono de productividad es muy reducido y no compensa el esfuerzo adicional que despliega el personal

El descontento por parte del personal que no es beneficiario del bono de productividad (por ser contratados, CAS, etc.)

Resistencia del personal a la evaluación de desempeño

El cronograma de aplicación del CAR no permite presupuestar las actividades correctamente

El cronograma de aplicación del CAR no permite aplicarlo durante todo el ejercicio, sino sólo durante varios meses

Escasez de recursos para realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de indicadores y compromisos

Otro

--	--	--	--	--	--	--	--

**12. ¿Cuál es la necesidad de la implementación del PpR en el Perú? (puede marcar más de una opción)**

Aumentar la confianza de la sociedad en los gobiernos como efecto de la obtención de resultados que importan a la ciudadanía

Responder de forma oportuna a los cambios en las prioridades y en las necesidades sociales

Evitar el seguir asignando recursos a programas que son inefectivos o que no son prioritarios (evitar el incrementalismo)

Responder a la necesidad de gerenciar la escasez de forma óptima y de desarrollar técnicas para gestionar los recortes presupuestarios.

Otro

--	--	--	--	--

**13. ¿ Todavía se sigue suscribiendo CAR ?**

SI	NO
----	----

De ser la respuesta negativa, ¿cuáles fueron los motivos? (puede marcar más de una opción)

--	--	--	--	--	--

Entrada en vigencia de la Ley de Presupuesto, donde sólo las entidades bajo régimen laboral público están autorizadas a firmar un CAR

La entidad ya no es elegible para suscribir CAR, pero estaría dispuesta a hacerlo

No se contaba con financiamiento para lograr las metas y compromisos que demanda un CAR

El plazo entre la presentación de la propuesta y la suscripción del CAR no fue suficiente

El personal no está interesado en que se suscriba CAR

Otro: (elegibilidad, incentivo, ausencia de ahorros, desconocimiento, el personal se opone, conflictos con los sindicatos, por la inspección de la CGR, otro)

**14. ¿Se han realizado mejoras latentes en la gestión desde la aplicación del CAR?**

SI	NO
----	----

Si la respuesta es afirmativa, ¿Cuál es el origen de dichas mejoras?

Resultan de algunas metas planteadas en el CAR

--	--	--

Coinciden con algún otro factor externo o política interna de la entidad que influyó en dichos resultados y que podrían estar concediendo al CAR un impacto que realmente no se merece.

Otros

**15. ¿Qué opina del incentivo de los CAR: bono de productividad? (puede marcar más de una opción)**

<input type="checkbox"/>									
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Fomenta la Productividad y el buen desempeño del personal.

Tiene un nivel efectivo de contribución al cumplimiento directo o indirecto

El bono se distribuye por igual entre todos los trabajadores

Asigna una mayor porción a los funcionarios que desempeñan cargos directivos

Incluye a los funcionarios que desempeñan cargos directivos

Otros

**16. Difusión de la suscripción del CAR**

En la entidad

El 100% del personal conoce de la suscripción del CAR.

Entre 75 y 100% del personal conoce de la suscripción del CAR

Entre 50 y 75% del personal conoce de la suscripción del CAR

Entre 25 y 50% del personal conoce de la suscripción del CAR

Menos del 25% del personal conoce de la suscripción del CAR

<input type="checkbox"/>									
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

**18. El personal, en promedio, conoce... (Puede marcar más de una opción.)**

De la existencia del CAR

De la existencia del bono de productividad

Los indicadores y compromisos, pero sólo superficial o referencialmente

Los indicadores y compromisos, así como las metas y la forma de evaluación de cada uno de ellos

El cronograma de pagos del bono de productividad

La metodología de distribución del bono de productividad

La metodología de evaluación de desempeño del personal

La forma de financiamiento del bono de productividad

<input type="checkbox"/>									
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

**19. Sensibilización al personal respecto a su importancia y beneficios**

El CAR ha permitido que

Se mejore un sistema de evaluación del personal en la entidad.

Se implemente un sistema de evaluación del personal en la entidad


**20. ¿Qué tipo de instrumentos de medición del desempeño usa la entidad?**

PEI (Programa Estratégico Institucional)

POI (Plan Operativo Institucional)

Otro


Estos instrumentos se utilizan:

Como mecanismo de gestión

Son una pura formalidad.

**21. ¿Conocen claramente las necesidades de los usuarios?**

Si la respuesta es afirmativa, ¿de que manera dan a conocer los resultados de la gestión de la entidad a los usuarios? (puede marcar más de una opción)

Están publicados en la página web de la entidad.

Están publicados en paneles en las instalaciones de la entidad.

Están a disposición de quien los solicite en la entidad.

No son puestos a disposición del personal por la entidad.

SI
----

NO
----


## ENCUESTA PARA USUARIOS DEL HOSPITAL SAN JOSÉ

### 1. ¿Cuál es el nivel de satisfacción con la atención en el hospital?

- Se encuentra completamente satisfecho
- Se encuentra satisfecho
- Se encuentra medianamente satisfecho
- Se encuentra insatisfecho
- Se encuentra completamente insatisfecho

--	--	--	--	--

### 2. Para sacar una cita, ¿cómo califica al procedimiento?

- Oportuno y rápido
- Regularmente oportuno y con regular tiempo de espera
- Inoportuno y lento

--	--	--

### 3. ¿Cómo es la orientación respecto a dónde debe dirigirse para su consulta?

- Es orientado oportunamente, con respeto y cortesía
- Es orientado con regular respeto y cortesía
- No es orientado con respeto y cortesía

--	--	--

### 4. ¿Cuál es el tiempo de espera antes de ser atendida su consulta?

- Menos de 20 minutos
- Entre 20 minutos y 1 hora
- Más de 1 hora

--	--	--

### 5. ¿Cómo evalúa la calidad de atención ?

- Muy buena
- Buena
- Regular
- Mala

--	--	--	--

SI	NO

**6. ¿Hubo mejoría e impacto positivo de los medicamentos en la salud, como resultado de la atención?**

De ser la respuesta negativa, ¿cuáles son los motivos que considera?

No se curó

No sirvió el medicamento

No se alivió con los medicamentos

No lo atendieron como esperaba

--	--	--	--

SI	NO

**7. ¿Considera que el hospital cuenta con suficiente material y equipo para una adecuada atención?**

De ser la respuesta negativa, ¿cuáles son los motivos? (puede marcar más de una opción)

Infraestructura inadecuada del hospital

Los materiales y equipos no son lo suficientemente modernos

Otros

--	--	--

SI	NO

**8. ¿Considera que el hospital cuenta con personal suficientemente capacitado para una adecuada atención?**

De ser la respuesta negativa, ¿cuáles son los motivos? (puede marcar más de una opción)

El personal médico no está lo suficientemente capacitado

El personal administrativo no dirige de manera adecuada hacia los distintos ambientes del hospital

Otro

--	--	--

**9. ¿Cómo califica la organización de los horarios de atención?**

Adecuados

Regularmente adecuados

Inadecuados

--	--	--

## ENCUESTA PARA USUARIOS DE SENASA

**1. ¿Cuál es el nivel de satisfacción con la atención en SENASA?**

- Se encuentra completamente satisfecho
- Se encuentra satisfecho
- Se encuentra medianamente satisfecho
- Se encuentra insatisfecho
- Se encuentra completamente insatisfecho

--	--	--	--	--

**2. ¿Cómo califica los procedimientos para realizar un trámite en SENASA?**

- Claros y rápidos
- Regulamente entendibles
- Confusos y engorrosos

--	--	--

**3. ¿Cómo es la orientación respecto a dónde debe dirigirse para su trámite?**

- Es orientado oportunamente, con respeto y cortesía
- Es orientado con regular respeto y cortesía
- No es orientado con respeto y cortesía

--	--	--

**4. ¿Cuál es el tiempo de espera antes de ser atendido su trámite?**

- Menos de 20 minutos
- Entre 20 minutos y 1 hora
- Más de 1 hora

--	--	--

**5. ¿Cómo califica la atención recibida durante el trámite?**

- Muy buena
- Buena
- Regular
- Mala

--	--	--	--

**6. ¿Cuán oportunas son las inspecciones fito y zoonitarias?**

Muy oportunas  
Regularmente oportunas  
Se realizan con retraso

--	--	--

**7. ¿Cómo evalúa la calidad del servicio de los inspectores?**

Muy buena  
Buena  
Regular  
Mala

--	--	--	--	--

**8. ¿Considera que SENASA cuenta con suficiente material y equipo para una adecuada inspección?**

De ser la respuesta negativa, ¿cuáles son los motivos? (puede marcar más de una opción)  
Infraestructura inadecuada de la entidad  
Los materiales y equipos no son lo suficientemente modernos  
Otros

SI	NO
----	----

--	--	--

**9. ¿Considera que SENASA cuenta con personal suficientemente capacitado para una adecuada inspección?**

De ser la respuesta negativa, ¿cuáles son los motivos? (puede marcar más de una opción)  
El personal técnico no está lo suficientemente capacitado  
El personal administrativo no dirige de manera adecuada hacia los distintos ambientes de la entidad  
Otro

SI	NO
----	----

--	--	--

**10. ¿Cómo califica los requisitos fito y zoonosanitarios exigidos para la exportación e importación?**

La cantidad de requisitos exigidos es mayor a las mencionadas en el TUPA de SENASA  
Son exigentes y aseguran la calidad del producto  
Son regulamente exigentes y aseguran una mediana calidad del producto  
Son poco exigentes

--	--	--	--

**11. ¿Cuánto demoran las gestiones para la expedición del certificado para exportación/importación de un producto animal o vegetal?**

Menos de una semana  
Más de una semana  
Entre una semana y un mes

--	--	--	--

**12. ¿Cómo califica el control de SENASA en las enfermedades de las plantas y animales?**

Muy bueno  
Bueno  
Regular  
Malo

--	--	--	--	--	--

## ENCUESTA PARA TRABAJADORES

Gerente/Director    Profesional    Especialista    Técnico    Auxiliar

**1. Identificando al entrevistado:**

**2. ¿Qué tipo de instrumentos de medición del desempeño usa la entidad?**

- PEI (Programa Estratégico Institucional)
- POI (Plan Operativo Institucional)
- Otro

--	--	--	--

- Estos instrumentos se utilizan:
- Como mecanismo de gestión
- Son una pura formalidad.

--	--	--	--

**3. De acuerdo con su percepción, las principales ventajas del CAR en relación a la organización interna son: (puede marcar más de una opción)**

- Definición de objetivos y metas por parte de la entidad.
- Cambio en la cultura organizacional de la entidad, hacia la gestión por resultados
- Incremento de los índices de economía, eficiencia, eficacia y calidad en la entidad
- Ayuda a dar coherencia a los instrumentos de planeamiento que aplica la entidad
- Ayuda a traducir los objetivos institucionales en actividades concretas y susceptibles de ser medidas
- Fortalecimiento de la relación institucional de la entidad con la DNPP
- Otros

--	--	--	--

**4. De acuerdo con su percepción, las principales ventajas del CAR en relación al servicio de los usuarios son: (puede marcar más de una opción)**


Motivación del personal para el logro de metas claras, por la existencia del bono de productividad

Asignación de responsabilidades al interior de la entidad

Introducción o refuerzo del proceso de evaluación de personal

Fortalecimiento de la cultura de evaluación, rendición de cuentas y transparencia

Se han difundido la misión, visión y objetivos institucionales a todo el personal.

Otros

NO
----

SI
----

**5. ¿ Cree que los Convenios de Administración de Resultados cumplieron con los resultados deseados, por ello la implementación del Presupuesto por Resultados?**

Si la respuesta es NO ¿cuáles son los motivos? (puede marcar más de una opción)

Indicadores y compromisos de mala calidad o mal diseñados, que no aportan a la mejor gestión de la entidad

El bono de productividad es muy reducido y no compensa el esfuerzo adicional que despliega el personal

El descontento por parte del personal que no es beneficiario del bono de productividad (por ser contratados, CAS, etc.)

Resistencia del personal a la evaluación de desempeño

El cronograma de aplicación del CAR no permite presupuestar las actividades correctamente

El cronograma de aplicación del CAR no permite aplicarlo durante todo el ejercicio, sino sólo durante varios meses

Escasez de recursos para realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de indicadores y compromisos

Otro


**6. ¿Se han realizado mejoras latentes en la gestión desde la aplicación del CAR?**

Si la respuesta es afirmativa, ¿Cuál es el origen de dichas mejoras?

Resultan de algunas metas planteadas en el CAR

Coinciden con algún otro factor externo o política interna de la entidad que influyó en dichos resultados y que podrían estar concediendo al CAR un impacto que realmente no se merece.

Otros

SI
----


NO
----

**7. ¿Estima que las autoridades de la entidad se encuentran comprometidas con el desarrollo del instrumento o es más un tema que se deja únicamente a cargo de la Oficina de Planificación y Presupuesto?**

Se encuentran muy comprometidas

Se encuentran comprometidas

Se encuentran medianamente comprometidas

Se encuentran poco comprometidas

El tema está a cargo únicamente de la Oficina de Planificación y Presupuesto.


**8. Sensibilización al personal respecto a su importancia y beneficios**

El CAR ha permitido que

Se mejore un sistema de evaluación del personal en la entidad.

Se implemente un sistema de evaluación del personal en la entidad


**9. ¿Considera que ha habido mejoras en el ámbito económico -remunerativo, luego de la aplicación del CAR?**

De ser su respuesta afirmativa, ¿cuáles son los efectos? (puede marcar más de una opción)

Mejora de la Productividad y del desempeño del personal.

El bono de productividad tiene un nivel efectivo de contribución al cumplimiento directo o indirecto

Distribución del bono por igual entre todos los trabajadores

Se ha elevado la participación de los servidores públicos y descentralizado la toma de decisiones de gestión.

Otros

SI
----


NO
----

**10. Difusión de la suscripción del CAR**

En la entidad

El 100% del personal conoce de la suscripción del CAR.

Entre 75 y 100% del personal conoce de la suscripción del CAR

Entre 50 y 75% del personal conoce de la suscripción del CAR

Entre 25 y 50% del personal conoce de la suscripción del CAR

Menos del 25% del personal conoce de la suscripción del CAR


**11. La información que el personal tiene de los CAR, ha provenido mayormente de... (Puede marcar más de una opción)**

Charlas, actividades o eventos informativos realizados al interior de la entidad.

Charlas, actividades o eventos informativos realizados por funcionarios del MEF.

Lectura de material informativo distribuido por la entidad (p.e. trípticos, memorandum, etc.)

Indagaciones por iniciativa del personal (p.e. revisión de las normas legales, revisión del CAR, etc.)

Consultas formuladas directamente en la DNPP.

Consultas formuladas al funcionario correspondiente del sector al cual pertenece la entidad.

Conversaciones informales con otros trabajadores al interior de la entidad.

Otro:


**12. ¿Cuál es la necesidad de la implementación del PpR en el Perú? (puede marcar más de una opción)**

--	--	--	--	--

Aumentar la confianza de la sociedad en los gobiernos como efecto de la obtención de resultados que importan a la ciudadanía

Responder de forma oportuna a los cambios en las prioridades y en las necesidades sociales

Evitar el seguir asignando recursos a programas que son inefectivos o que no son prioritarios (evitar el incrementalismo)

Responder a la necesidad de gerenciar la escasez de forma óptima y de desarrollar técnicas para gestionar los recortes presupuestarios

Otro

**13. ¿Cuánta capacitación relacionada con la implementación del Sistema de Gestión por Resultados cree que han recibido los trabajadores?**

--	--	--	--	--

Mucha capacitación

Suficiente capacitación

Regular capacitación

Poca capacitación

Ninguna capacitación

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Grafico 1	Gestión para Resultados.....
Grafico 2	Hospital San José – Modelo de Gestión.....
Gráfico 3	Indicador “Tiempo de Espera en el Servicio de Emergencia” .....
Gráfico 4	Indicador “Porcentaje de Satisfacción de los usuarios atendidos” .....
Gráfico 5	Indicador “Porcentaje de Partos complicados.....
Gráfico 6	Indicador “Porcentaje de Recetas despachadas en consultorios externos” ...
Gráfico 7	Indicador “Exámenes de Laboratorio por Consulta” .....
Gráfico 8	Indicador “Porcentajes de Gastos Administrativos” .....
Gráfico 9	Promedio Trimestre II 2008 Tiempo de Espera Emergencia
Gráfico 10	Tiempo de Espera Consulta Externa
Grafico 11	Nivel de Satisfacción con la atención en el Hospital
Grafico 12	Tiempo de Espera antes de la consulta emergencia
Grafico 13	El HSJ cuenta con suficiente material y equipos para una adecuada atención
Grafico 14	Motivo por los que el HSJ no cuenta con suficiente material y equipos
Grafico 15	CAR han cumplido con los resultados deseados
Grafico 16	CAR no han cumplido con los resultados deseados
Grafico 17	Existen mejoras latentes en la gestión desde la aplicación del CAR
Grafico 18	Origen de las mejoras latentes en la gestión desde la aplicación del CAR
Grafico 19	Capacitación relacionada con la implementación del Sistema de Gestión para Resultados que creen han recibido los trabajadores.
Grafico 20	Los CAR han cumplido con los resultados deseados en cuanto a la gestión
Grafico 21	Necesidad de la implementación del Presupuesto por Resultado en el Perú

- Grafico 22 Existen mejoras latentes en la gestión desde la aplicación del CAR
- Grafico 23 Origen de las mejoras desde aplicación del CAR.
- Grafico 24 Nivel de satisfacción en la atención
- Grafico 25 Tiempo de espera antes de la consulta del trámite
- Grafico 26 Calificación de los requisitos fito y zoonosanitarios exigidos para la exportación e importación
- Grafico 27 Tiempo promedio de una gestión para la expedición del certificado de exportación / importación de un producto animal o vegetal
- Grafico 28 Calificación del control de enfermedades de las plantas y animales
- Grafico 29 Los CAR han cumplido con los resultados deseados por ello implementación del presupuesto para resultado
- Grafico 30 CAR no han cumplido con los resultados deseados
- Grafico 31 Existen mejoras latentes en la gestión desde la aplicación del CAR
- Grafico 32 Capacitación relacionada con la implementación del Sistema de Gestión para Resultados que creen han recibido los trabajadores.

## ÍNDICE DE CUADROS

- Cuadro 1 Resumen de Aplicación de GpR a nivel Institucional.....
- Cuadro 2 Penalidades Bono de Productividad.....
- Cuadro 3 Comparativo del Proceso de GpR en el Perú.....
- Cuadro 4 Modelo de Gestión Humana HSJ.....
- Cuadro 5 Lista de Sistemas Utilizados en el Hospital San José.....
- Cuadro 6 Autoevaluación Hospital San José.....
- Cuadro 7 Indicadores de Evaluación CAR 2006.....
- Cuadro 8 Indicadores Hospitalarios 2006 Hospital San José
- Cuadro 9 Principales Metas Físicas y Financieras 2007

- Cuadro 10 Indicadores Hospitalarios 2008 Hospital San José
- Cuadro 11 Nivel de Satisfacción con la atención en el Hospital
- Cuadro 12 Tiempo de Espera antes de la consulta
- Cuadro 13 El HSJ cuenta con suficiente material y equipos para una adecuada atención con suficiente material y equipos
- Cuadro 14 Motivo por los que el HSJ no cuenta con suficiente material y equipos
- Cuadro 15 CAR han cumplido con los resultados deseados
- Cuadro 16 CAR no han cumplido con los resultados deseados
- Cuadro 17 Existen mejoras latentes en la gestión desde la aplicación del CAR
- Cuadro 18 Origen de las mejoras latentes en la gestión desde la aplicación del CAR
- Cuadro 19 Capacitación relacionada con la implementación del Sistema de Gestión para Resultados que creen han recibido los trabajadores.
- Cuadro 20 Los CAR han cumplido con los resultados deseados en cuanto a la gestión
- Cuadro 21 Necesidad de la implementación del Presupuesto por Resultado en el Perú
- Cuadro 22 Existen mejoras latentes en la gestión desde la aplicación del CAR
- Cuadro 23 Origen de las mejoras desde aplicación del CAR.
- Cuadro 24 SENASA Matriz de Indicadores de desempeño institucional
- Cuadro 25 SENASA Actividades y Metas 2006 y 2008
- Cuadro 26: SENASA Indicadores de Evaluación CAR 2002 – 2005
- Cuadro 27 Objetivos Estratégicos Específicos Institucionales
- Cuadro 28 Nivel de satisfacción en la atención
- Cuadro 29 Tiempo de espera antes de la consulta del trámite
- Cuadro 30 Calificación de los requisitos fito y zoonosanitarios exigidos para la exportación e importación
- Cuadro 31 Tiempo promedio de una gestión para la expedición del certificado de exportación / importación de un producto animal o vegetal

- Cuadro 32 Calificación del control de enfermedades de las plantas y animales
- Cuadro 33 Los CAR han cumplido con los resultados deseados por ello implementación del presupuesto para resultado
- Cuadro 34 CAR no han cumplido con los resultados deseados
- Cuadro 35 Existen mejoras latentes en la gestión desde la aplicación del CAR
- Cuadro 36 Capacitación relacionada con la implementación del Sistema de Gestión para Resultados que creen han recibido los trabajadores.

**ANEXOS**

- Caso 1 Hospital San José .....
- Caso 2 SENASA .....