El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional

Contador Marcos Pedro Makón
Secretario
Secretaría para la Modernización del Estado
Vicepresidencia de la Nación
Argentina

Introducción

Durante los últimos años el país vivió un creciente proceso de deterioro de las cuentas públicas, con el consecuente impacto en el nivel del déficit fiscal y con su correlato en el incremento del nivel de endeudamiento del sector público.

Este estado de situación se tradujo en un creciente incremento de la tasa de riesgo país y dificultades en el acceso al mercado voluntario de crédito. Ambas situaciones impactaron de manera directa en las expectativas que despierta nuestro país para las inversiones de riesgo, auténticos motores de crecimiento en una economía de mercado.

Como respuesta a este estado de situación el Congreso de la Nación voto la Ley 25.152 en donde se expresan entre otros, dos grandes propósitos. En primer lugar el compromiso de lograr para el 2003 el equilibrio de las cuentas públicas, es decir la eliminación del déficit fiscal como motor del incremento del endeudamiento externo.

En simultaneo el artículo 5 de la Ley establece un nuevo esquema de asignación de recursos a los programas que integran el presupuesto de la APN, sobre la base de compromisos mutuos. Por un lado el compromiso de la organización de mejorar sus estándares de calidad e incremento de su productividad y por otro el compromiso de la administración de flexibilizar el uso de los recursos a los efectos de posibilitar un uso más creativo y eficiente de los mismos.

Este nuevo mecanismo de asignación de recursos y compromiso de resultados, se denomina Acuerdos Programa y deben ser suscritos entre el Jefe de Gabinete de Ministros y el responsable de la organización.

Toda vez que estos acuerdos suponen mayores grados de flexibilidad en el uso de los recursos y atento al contexto de dificultades fiscales, la Gestión por Resultados, en tanto mecanismo de fortalecimiento de las capacidades de planificación y optimización de los procesos críticos de las organizaciones, vía la reingeniería de procesos, se presenta como un instrumento idóneo a los efectos de asegurar en las organizaciones que suscriban estos acuerdos, la existencia de capacidades internas que aseguren los fines que se persiguen.

LA GERENCIA EN LAS ORGANIZACIONES DE LA APN

El mundo contemporáneo se encuentra sometido a constantes cambios y nuevas situaciones que demandan organizaciones con capacidad de adaptarse al contexto rápidamente. Resulta necesario, en consecuencia, introducir cambios en la gestión de las instituciones públicas para permitir que éstas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad.

En este contexto, la gerencia pública o profundiza el proceso de modernización, eleva la calidad de su desempeño y se afirma como principal protagonista del proceso de producción de políticas públicas, desde una perspectiva estratégica congruente con el plan nacional. O bien, continúa un proceso de declinación en el que, víctima de fuertes restricciones y

demandas sociales crecientes, así como de su propia ineficacia e ineficiencia, irá perdiendo su rol de conducción del proceso de políticas públicas a manos de otros actores sociales.

El aparato burocrático público está agotado debido a una planificación estratégica ritual e ineficaz y a rutinas operativas morosas y de baja calidad. Esta debilidad del contexto institucional está acompañada por un rol poco preponderante del presupuesto como herramienta de gestión de los organismos; más aún, el proceso presupuestario (tanto en su etapa de formulación como de ejecución) no se vincula con los planes estratégicos, cuando éstos existen. Como consecuencia, la formulación presupuestaria no toma en cuenta los objetivos estratégicos de la organización ni incluye la reflexión sobre los recursos necesarios para llevar adelante las políticas que la Alta Dirección propone. En definitiva, la formulación presupuestaria se ha reducido, en la mayoría de los casos, a un ejercicio orientado exclusivamente a garantizar el equilibrio macroeconómico del sector público.

Estas debilidades se traducen en serias deficiencias de la Administración en cuanto a la calidad de los servicios que provee, a su capacidad regulatoria y a su rol de garante de la igualdad de oportunidades. Además, y dado este marco, no es sorprendente que la Alta Dirección de los organismos públicos se halle abrumada por agendas dominadas por urgencias cotidianas que frustran la posibilidad de planificar estratégicamente el futuro. Por los mismos motivos, el gerenciamiento del sistema de incentivos previsto por el actual modelo de gestión de recursos humanos, no sólo no premia la innovación y la eficacia, sino que por el contrario el “hacer y transformar” se convierte en un riesgo, orientando la gestión hacia el cumplimiento de las formas sobre los resultados.

El modelo gerencial actual está estructurado en torno a procedimientos morosos que consolidan prácticas de trabajo rutinarias y de baja calidad. En su mayor parte, los servicios públicos son conducidos por la rutina y no están orientados a la consecución de resultados que se consideren importantes desde el punto de vista político. La burocracia conduce a los directivos, dejándoles un margen muy pequeño de autonomía para la acción creativa e innovadora. Estos se abocan casi exclusivamente a la administración de los problemas cotidianos sin poder atender los aspectos estratégicos.

Se vuelve imprescindible, entonces, sentar las bases de un nuevo modelo de gestión que recree el vínculo productivo entre la Alta Dirección y las gerencias operativas, asignando responsabilidades claras a una y otras, de manera de focalizar la acción de las organizaciones públicas hacia el logro de resultados concretos y de impacto en la sociedad.

LA GESTIÓN POR RESULTADOS

IMPACTO ESPERADO

Organizaciones públicas con capacidades instaladas capaces de suscribir y sustentar los compromisos que surgen de la firma de los Acuerdos-Programa con la Jefatura de Gabinete de Ministros, en el marco de la Ley No. 25.152, instrumento que establece una relación explícita entre el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales y flexibilidades en el manejo y asignación de recursos. La sustentabilidad de los compromisos quedan reflejadas en los acuerdos intrainstitucionales, Compromisos de Resultados de Gestión, que vinculan a la Alta Dirección de los organismos y sus gerencias operativas.

ASPECTOS CONCEPTUALES BASICOS

La gestión por resultados 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 período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

Dado que el modelo pone en el centro de la discusión la medición del desempeño de la gestión pública, adquiere relevancia una distinción conceptual que hace a la naturaleza de la producción pública: productos y resultados. Los organismos públicos, responsables de una determinada producción pública utilizan insumos financieros, humanos y materiales - asignados a través del presupuesto, para la producción de bienes y servicios (productos) destinados a la consecución de objetivos de política pública (resultados). Los sistemas de evaluación de productos y de resultados, consecuentemente, tienen distintas connotaciones: mientras la medición de productos puede asociarse a un proceso continuo, al interior de las organizaciones, el segundo tiene consecuencias que trascienden el ámbito de una institución.

La discusión anterior arroja luz sobre la necesidad de ordenar y focalizar las prioridades de una institución, identificando y jerarquizando procesos, productos y beneficiarios, *como una actividad metodológica de apoyo a la definición de indicadores de desempeño gerencial.* Así aparece la conveniencia de utilizar la planificación estratégica situacional como un ejercicio sobre el cual se base la implantación de un modelo de gestión por resultados porque permite elaborar acciones estratégicas, vectores de resultado y colocar a la gerencia operativa bajo un arco direccional claro y de mediano plazo.

Por otro lado, la implantación de un sistema de evaluación generalmente requiere una adecuación de los procesos internos, detectando inconsistencias entre los objetivos de la institución y su operación diaria. Como consecuencia, suele ser necesario rever procedimientos, rutinas operativas e instancias de coordinación entre distintas áreas de una organización pública. Este conjunto de actividades, conocidas usualmente como reingeniería de procesos, es el otro pilar sobre el que descansa la implantación de este nuevo modelo de gestión. La reingeniería permite introducir cambios en las prácticas de trabajo a partir del análisis de los procedimientos y circuitos administrativos y de rediseños que involucren mejoras de eficiencia. En conjunto, posibilita orientar los procesos internos al logro de los productos identificados como prioritarios en el Plan Estratégico.

La gestión por resultados implica una administración de las organizaciones públicas focalizada en la evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno. Dada la débil coordinación que generalmente existe entre la Alta Dirección y las gerencias operativas, es necesario que el esfuerzo modernizador proponga una nueva forma de vinculación entre ambas en la que se definan responsabilidades y compromisos mutuamente asumidos.

La SME propicia, entonces, la implantación del modelo de gestión por resultados priorizando la acción sobre la Alta Dirección y las gerencias operativas con las dos herramientas metodológicas presentadas más arriba: la planificación estratégica situacional y la reingeniería de procesos, respectivamente.

A través de la primera se planteará un conjunto de actividades que brinden a la Alta Dirección la posibilidad de elaborar el Plan Estratégico del organismo que defina vectores de resultados y oriente los procesos de gestión.

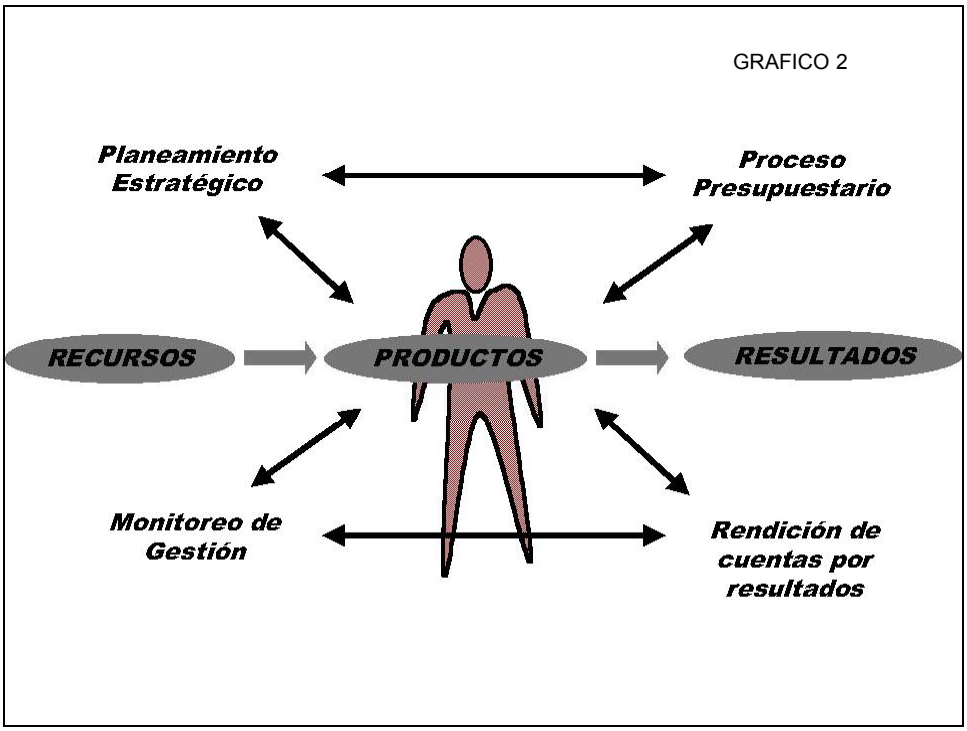
La reingeniería de procesos posibilitará cambios en las prácticas de trabajo, brindará soluciones a problemas de organización y de utilización de recursos y permitirá abrir

espacios de reflexión sistemática para innovar los procedimientos y rutinas administrativas.

Con el fin de fortalecer este nuevo vínculo entre la Alta Dirección y las gerencias operativas, los resultados obtenidos mediante la aplicación de la planificación estratégica y la reingeniería pueden articularse a través de los *Compromisos de Resultados de Gestión (CRG)*. En éstos se establece que la Alta Dirección determina el desempeño esperado del gerente a partir de la elaboración del Plan Estratégico del organismo, de la identificación de los planes operativos, de los resultados a obtener y de la asignación de recursos a través del proceso de formulación presupuestaria. Las gerencias operativas, por su parte, se comprometen a cumplir las metas y a dar cuenta de los resultados obtenidos. El modelo se hace autosustentable en la medida que existan indicadores de la gestión gerencial en el marco de un sistema de seguimiento y monitoreo de la gestión, y un sistema de incentivos que premie el buen desempeño y, recíprocamente, castigue los incumplimientos (*ver Gráfico 2*).

Así, el modelo de gestión por resultados incentiva una fuerte descentralización en la toma de decisiones de gestión para que la Administración Pública pueda responder a las demandas sociales eficazmente, sin renunciar a la transparencia de la gestión. Esta descentralización se apoya, como vimos, en un Plan Estratégico formulado en estrecha vinculación con el presupuesto del organismo y precisa de conjunto de indicadores medibles y de un sistema de incentivos racional.

En general, y la experiencia internacional al respecto así lo demuestra, es recomendable un mayor grado de flexibilidad en la administración de los recursos disponibles (materiales, financieros y humanos) a medida que se profundiza la implantación del modelo.



LA GESTIÓN POR RESULTADO: ANTECEDENTES

Antecedentes nacionales

Existen en la República Argentina leyes, decretos y resoluciones administrativas

relevantes a la hora de plantear la implantación de un modelo de gestión por resultados en el ámbito de la Administración Pública Nacional.

Estas disposiciones normativas pueden clasificarse en dos categorías: (1) las referidas a reforma del estado y (2) las relativas al sistema presupuestario, financiero y de control de las acciones del gobierno.

En cuanto a la primera categoría, la Ley 24.629, también denominada de Segunda Reforma del Estado y sancionada en 1996, menciona conceptos tales como reorganización administrativa, racionalización y eficiencia de las acciones de los funcionarios públicos. Además, da el marco para el Decreto 928/96 que intentó sentar algunas de las bases de un modelo de gestión por resultados, estableciendo la obligatoriedad para los Organismos Descentralizados de diseñar Planes Estratégicos y mencionando un "nuevo rol" del Estado orientado al ciudadano, a la medición de resultados y a la jerarquización y participación de los recursos humanos. Finalmente, y como consecuencia de la aplicación del Decreto 928/96, se encuentra una serie de normas de similar jerarquía que aprueban planes estratégicos para algunos Organismos Descentralizados.

Si bien este cuerpo normativo colocó en la agenda pública los tópicos propios del modelo de gestión por resultados, pecó de formalista porque no priorizó el fortalecimiento de las capacidades gerenciales que permiten generar organizaciones creativas, alineadas estratégicamente y preocupadas por a lograr resultados relevantes para el ciudadano.

La segunda de las categorías mencionadas se refiere específicamente a la Ley No.24.156, de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, sancionada en 1992 y a la Ley de Solvencia Fiscal, sancionada en 1999.

La primera organizó la administración financiera gubernamental, estableciendo sistemas, órganos rectores, competencias y funciones para aquéllos. Definió, además, dos sistemas de control, ambos ex-post: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), órgano de control externo y dependiente del Poder Legislativo. Su puesta en vigencia ha posibilitado a la autoridad económica contar con información oportuna de la Administración Pública Nacional para la administración de las restricciones macroeconómicas; no obstante, las rigideces que acompañaron a su implementación han obstaculizado la profundización de la reforma micro en las organizaciones públicas.

La Ley No. 25.152 propone, entre otros aspectos, centrar el análisis en la calidad de gasto público. Con este fin, instituye un Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto que debe ser administrado por la Jefatura de Gabinete de Ministros la que, además, tiene la facultad de celebrar Acuerdos - Programa con las organizaciones de la Administración Pública Nacional. En dichos acuerdos, los organismos adquieren ciertas flexibilidades para la administración de sus recursos materiales y humanos y facultades para modificar sus estructuras organizativas que contemplen el establecimiento de un sistema de premios y castigos. Como contraprestación, las organizaciones se comprometen al cumplimiento de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas y a respetar niveles acordados de gastos.

Antecedentes internacionales

La gestión por resultados se ha implementado en diversos países con el principal objetivo de 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.

Relevando las experiencias de Australia, Nueva Zelandia, Estados Unidos, Países Bajos, países escandinavos y algunos países latinoamericanos, aparecen algunos rasgos

comunes. Se prevé el establecimiento de Planes Estratégicos, de mediano a largo plazo y de Planes Anuales en los que se especifican con detalle las metas de gestión de corto plazo. Estas metas se expresan en forma de productos e impactos cuantificables y plazos de ejecución. Ambos Planes suponen una suerte de contrato o acuerdo entre el gerente público y la autoridad política.

En muchos casos, existe un organismo público encargado de implementar el proceso ante el cual los entes responsables deben rendir cuentas. Por otro lado, la reforma del modo de gestión frecuentemente ha sido promovida y apoyada a partir de la sanción de normas jurídicas explícitamente orientadas. Los alcances en general cubren a todo el sector público pero en algunos países el proceso de implementación se encuentra estructurado por etapas, así como existen también "experiencias piloto" previas a la aplicación general del modelo.

A su vez, resulta bastante significativo el rol que cumple el Congreso en el control del desempeño de las organizaciones que se basa en la comparación entre los resultados alcanzados y las metas propuestas en los Planes Anuales.

La relación que se genera entre la aplicación de la gestión por resultados y el presupuesto en los diversos países no es uniforme. No obstante, puede señalarse que todavía no existe una vinculación directa y proporcional entre el desempeño de los organismos y su disponibilidad de recursos. En general, se observa que el intento está orientado en dos sentidos: por un lado, que el establecimiento de las metas esperadas sea consistente con la estructura presupuestaria correspondiente; por el otro, que la perspectiva de diseño presupuestario pueda ser extendida en años, permitiendo un horizonte de planificación más extenso, a la vez que aumentando los plazos de evaluación de la gestión por resultados del corto al mediano plazo.

En consecuencia, la implementación de la gestión por resultados no constituye un modelo único ni se lleva a cabo de un modo predeterminado ni utilizando un conjunto dado de herramientas. Más bien, existen diferentes modalidades de implementar gestión por resultados, que dependen de las herramientas que se utilicen, el contexto político, social y económico en el cual el país se encuentre y la profundidad con que se pretenda aplicar el modelo.

OBJETIVO DEL PROGRAMA

El objetivo del Programa es implantar un modelo de gestión por resultados en las distintas organizaciones de la Administración Pública Nacional a partir del fortalecimiento de sus capacidades institucionales mediante el recurso de la planificación estratégica situacional y la reingeniería de procesos. De esta manera, se hará viable nueva forma de asignación de recursos a través de los Acuerdos Programa.

PRODUCTOS ESPERADOS

Se señaló que la SME propone la utilización de dos herramientas para implantar un modelo de gestión por resultados: una a nivel de la Alta Dirección -la planificación estratégica situacional- y otra a nivel de las gerencias operativas -la reingeniería de procesos. En este apartado se hará referencia a los productos que se esperan obtener resaltando las mayores capacidades de gestión que dichos productos implican.

El trabajo conjunto con la Alta Dirección y las gerencias operativas de las organizaciones permitirá obtener los siguientes productos:

- Plan Estratégico del organismo
- Planes Operativos
- Procesos identificados como prioritarios en el Plan Estratégico, rediseñados
- Procesos de formulación, programación y ejecución presupuestaria rediseñados
- Compromisos de resultados de gestión (CRG)
- Esquema de incentivos
- Sistema de monitoreo de la gestión

La formulación del *Plan Estratégico* permitirá que la Alta Dirección adquiera la habilidad de diseñar agendas estratégicas que establezcan prioridades de gestión claras en línea con el programa de gobierno del máximo responsable de cada organización pública. A través de un ejercicio participativo y riguroso, en el que toda la Alta Dirección deberá involucrarse, se abrirán espacios de reflexión para formular desafíos estratégicos y los planes operativos para alcanzarlos, vinculados estrechamente con la formulación presupuestaria del organismo. En otras palabras, se persigue elaborar un Plan Estratégico que supere el divorcio entre la visión de la Alta Dirección y la realidad operativa del organismo, como frecuentemente ha ocurrido, revalorizando el rol del presupuesto como una efectiva herramienta de gestión.

Los *Planes Operativos* son los cursos de acción definidos para lograr los objetivos estratégicos o de largo plazo identificados en el Plan Estratégico. El diseño, desarrollo y rendición de cuentas por los resultados alcanzados es responsabilidad de las gerencias operativas de los organismos. En algunos casos, el desarrollo de los Planes Operativos implica la necesidad de recurrir a la reingeniería de algunos o todos los procesos incluidos en ellos. La responsabilidad por esta actividad recae también en las gerencias operativas.

La potencia del planeamiento estratégico situacional reside en el compromiso de la Alta Dirección con la definición de la visión a largo plazo y en el fuerte vínculo entre la estrategia y la operación. Este vínculo debe ser explicitado aún más claramente a través de *Compromisos de Resultados de Gestión (CRG)* que representan la nueva forma de vinculación entre la Alta Dirección y las gerencias operativas. Esta herramienta se ve enriquecida porque puede concretarse en el marco operativo que otorga la formulación presupuestaria; es decir, la Alta Dirección y las gerencias operativas acuerdan sobre resultados, recursos y planes de acción en un proceso que se enmarca y, a su vez, da contenido a la formulación y ejecución presupuestaria.

Los CRG implican una fuerte descentralización en la toma de decisiones operativas. En virtud de la dinámica de este proceso, la Alta Dirección puede preservar espacios de reflexión para los diseños estratégicos y las gerencias operativas conocen exactamente qué se espera de ellas y se comprometen a lograrlo. El *esquema de incentivos* diseñado por la Alta Dirección da sentido a la gestión exitosa o al compromiso cumplido, porque lo premia. Evidentemente, un esquema de incentivos puede utilizar instrumentos variados: reconocimiento salarial adicional, acceso a capacitación, participación en ámbitos de discusión de políticas, etc., cuya elección y viabilidad dependerá de condiciones legales e institucionales y de la creatividad de la Alta Dirección. Sin perjuicio de ello, el esquema que resultare elegido debe ser explicitado a los gerentes públicos al momento de suscribir los CRG conjuntamente con el *sistema de monitoreo de la gestión*, cuyo diseño y administración es también una responsabilidad de la Alta Dirección. Ello así porque la asignación de resultados a obtener por los gerentes implica una definición cuidadosa de indicadores de

gestión que puedan ser monitoreados a fin de determinar el grado de cumplimiento de aquéllos.

PLAN DE IMPLANTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS

Actividades Preparatorias

Esta primera fase inicia el proceso de instalación del modelo de gestión por resultados. Dado que este proceso supone un cambio de fondo en las prácticas de trabajo y, por lo tanto, en la cultura organizacional, requiere del **compromiso** explícito de la máxima autoridad del organismo de liderar y encabezar el proceso de cambio.

En este sentido, mediante una serie de **entrevistas** con el máximo nivel de la jurisdicción, en las cuales se acuerdan las características generales del proceso de cambio organizativo, se generan los insumos necesarios para realizar la **formulación del proyecto**, tomando en cuenta las particularidades específicas del organismo.

Una vez acordado el proyecto, se formula el **Convenio** marco de la cooperación técnica. En este punto resulta fundamental establecer con claridad el grado de compromiso e involucramiento de la Alta Dirección del organismo en el proceso de implantación. Por ello, es necesario determinar en el Convenio una clara definición de la **contraparte ejecutiva** de la jurisdicción, quien, en definitiva, será la que lleve adelante el proceso.

En forma simultánea, se comienzan a prefigurar el **equipo de planificación** que actuará en la primera etapa del proceso. El tamaño del equipo estará vinculado a las dimensiones y complejidad del organismo.

Esta fase concluye con la formalización y firma del Convenio Marco de Cooperación Técnica.

Conformación de Equipos

Para llevar adelante el proceso de modernización de la gestión de un organismo, se requiere, al menos de la conformación de dos **equipos** (según el tamaño y la complejidad del organismo podrán conformarse otros equipos ad-hoc).

Es necesario conformar el **Comité de Gestión Estratégica**, el cual constituye la contraparte ejecutiva del organismo. Este Comité asume dos formatos diferenciados de acuerdo a los distintos momentos del proceso: el **Comité reducido**, conformado por no más de cinco personas de plena confianza de la máxima autoridad del organismo. Su función es garantizar el arco direccional del plan estratégico durante su elaboración. Para ello deberá participar en tareas de análisis situacional, articulando las producciones de los diferentes momentos del proceso con la visión de la máxima autoridad del organismo. Deberá también desarrollar estrategias permanentes de viabilización del proceso al interior del organismo. El otro formato del Comité de Gestión Estratégica es el denominado **Comité ampliado**, conformado por no más de 20 actores clave del organismo, es decir que sean participantes de los procesos decisorios. Su función es participar activamente del proceso de análisis

situacional y en la formulación de las estrategias del plan.

Debe conformarse el **equipo de Análisis y Diagnóstico**. Este equipo es coordinado por el equipo de Planificación Estratégica y tiene como objetivo el desarrollo de investigaciones diagnósticas por cada área del organismo, de manera de contrastar y dar sustento a las hipótesis que surgen del análisis situacional.

Análisis Situacional y Formulación De Estrategias I

Esta fase supone el comienzo de la implantación del modelo de gestión por resultados en campo. Su principal objetivo es lograr una primera versión del **Plan Estratégico** ha llevar a cabo en el organismo. Para ello se utilizarán una serie de técnicas cualitativas y cuantitativas, que incluyen: análisis de diagnósticos previos, análisis de normativa básica, análisis del modelo organizacional, análisis de los proyectos en marcha, análisis de los procesos decisorios, análisis de recursos humanos, análisis de recursos materiales, entrevistas al máximo responsable del organismo y entrevistas a informantes clave.

El producto final de esta fase, Plan Estratégico 1o. versión, deberá comprender el modelo explicativo de la situación del organismo, la ponderación de procesos causales, la descripción de los nudos críticos, un primer análisis de gobernabilidad, una propuesta de apuestas estratégicas, y planes operativos tentativos para alcanzarlas.

Análisis Situacional y Formulación de Estrategias II

El producto obtenido en la fase anterior es el insumo básico sobre el cual se desarrollarán los **talleres de planeamiento estratégico** con la participación del Comité de Gestión Estratégica ampliado y la coordinación metodológica del equipo de las unidades de cooperación. El objetivo de estos talleres es someter a la primera versión del Plan Estratégico a la crítica y ajuste de los actores principales de los procesos analizados.

Una vez realizados los ajustes necesarios, **el Plan será presentado por el Comité de Gestión Estratégica ante el máximo responsable del organismo**. Este momento representa una nueva instancia de ajuste a la luz de la visión del titular del organismo.

El producto final de esta fase es el **Plan Estratégico** del organismo, verificado y contrastado con los actores principales de los procesos.

Diseño y Análisis de Planes Operativos Tentativos

En forma paralela a la fase anterior, otro grupo de trabajo perteneciente al equipo de las unidades de cooperación, está en condiciones de avanzar en el análisis de prefactibilidad de los procesos tentativos identificados en fases anteriores.

Esta actividad supone dos tareas. En primer lugar, se realizarán los **diseños preliminares de las operaciones de reingeniería de procesos.** Así se evaluará la justificación o razón de ser de cada uno de los procesos, se describirá la interrelación de

ellos con otros procesos, se llevará a cabo un primer análisis de eficiencia y eficacia, identificando en la medida de lo posible, costos, procedimientos, puntos de control y productos finales.

En segundo lugar, se **analizarán los indicadores de resultado existentes y/o posibles** para cada uno de los procesos seleccionados. Esta tarea supone un análisis genérico de información referida a indicadores en otros organismos, nacionales e internacionales. Además, se asignarán los recursos humanos, materiales y financieros existentes para el logro de los productos finales fijados de modo de adaptar los indicadores de resultado a la realidad presupuestaria del organismo.

El producto final de esta fase será el Plan Estratégico del organismo incluyendo las propuestas de los Planes Operativos que surjan de las actividades reseñadas más arriba.

Elaboración y Puesta en Marcha del Plan Táctico Operativo

Esta fase, cuyo producto final es la puesta en marcha del Plan Táctico Operativo del organismo, supone la realización de actividades en línea con las planteadas en la fase anterior. Así, a partir del conjunto de Planes Operativos propuestos y validados en la fase anterior, se **definirán las trayectorias temporales y se diseñarán en detalle cada uno de los planes operativos.** Esta actividad incluye tareas tales como: identificación de las operaciones de reingeniería necesarias para optimizar cada proceso, identificación de un responsable del proceso y de su rediseño y de su equipo de trabajo y propuesta definitiva de los indicadores de resultados.

Además, se efectuará un **análisis de los recursos existentes y requeridos para abordar la puesta en marcha del Plan Táctico Operativo**. En ese sentido se identificarán posibles asistencias externas y se definirán los términos y condiciones para viabilizar su contratación.

Finalmente, se planteará una tarea de **evaluación de consistencia entre los distintos planes propuestos a nivel operativo** con el objeto de cuantificar la exigencia que se plantea a la organización, de identificar tempranamente posibles cuellos de botella sobre áreas que se encuentren directa o indirectamente involucradas en varios procesos y de proponer vías de solución a posibles conflictos surgidos del proceso de reingeniería. El resultado de esta tarea quedará expuesto en un nuevo cronograma de actividades.

Desarrollo de Operaciones

Esta fase supone el desarrollo de dos tipos de operaciones. Por un lado, están las operaciones surgidas del Plan Táctico Operativo que, de acuerdo a lo señalado en el apartado anterior, quedarán formuladas en términos de responsables, resultados, indicadores, recursos necesarios y tiempos de ejecución. Por el otro, existen operaciones que definiremos como “predeterminadas” para indicar que ya se encuentran definidas al inicio del proceso de reingeniería.

Con respecto al primer grupo, se las conocerá en detalle al momento de la Puesta en Marcha del Plan Táctico Operativo. En cuanto al segundo grupo, se describirán brevemente

a continuación.

REINGENIERÍA DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS

La información de gestión y los procesos y sistemas que permiten captarla y procesarla constituyen un elemento clave en el gerenciamiento de los organismos públicos. Es por ello que se propone el **rediseño de los procesos presupuestarios, administrativo-contables y financieros,** de modo de ponerlos en línea con los preceptos fijados por la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control.

La reingeniería de procesos tiene el objetivo de instalar nuevas prácticas de trabajo a la vez que persigue que los Servicios Administrativos Financieros operen integradamente en el marco de los sistemas de información previstos por los órganos rectores.

La reingeniería de procesos (de presupuesto, de contabilidad, de tesorería, de compras y contrataciones y de recursos humanos) incluirá actividades tales como:

- Relevamiento de los procesos en vigencia
- Rediseño de los procesos relevados y racionalización administrativa
- Implantación y seguimiento de los procesos rediseñados
- Análisis de alternativas informáticas para la eficientización de la ejecución de los procesos
- Capacitación a los responsables y operadores del proceso
- Implantación de mecanismos de monitoreo y evaluación

Una actividad prioritaria dentro de esta fase es la de *rediseño del proceso presupuestario*.

Con el objetivo que el organismo formule adecuadamente su Proyecto de Presupuesto, se plantea la necesidad de establecer una estrategia que pivotee alrededor de dos ideas-fuerza:

- *Instalar una cultura de responsabilidad presupuestaria en el organismo*, de modo que el responsable de cada programa presupuestario sea el actor principal del proceso de formulación presupuestaria. En ese sentido, se hará responsable de la información vertida en el presupuesto, de los supuestos utilizados para proyectar gastos y será el quien explique las variaciones o desvíos entre el gasto real y el presupuestado.
- *Establecer una clara coordinación técnica del proceso presupuestario* en cabeza del Servicio Administrativo Financiero. Esta función requerirá que el SAF encare su propio rediseño a fin de estar en condiciones de brindar el apoyo necesario a las áreas sustantivas de la organización

En cuanto a los productos finales de esta actividad, se identifican por lo menos los siguientes:

- Manuales de Procedimiento
- Anexos Metodológicos en los que se explicitarán los supuestos utilizados en el Presupuesto del Organismo
- Modelos de Informes de Gestión

CONTROL DE GESTIÓN

La implantación de un modelo de gestión por resultados persigue el objetivo de focalizar

la gerencia pública en el control en los resultados y no sólo en los procedimientos. En este marco, los indicadores de resultado se convierte en un insumo central porque permitirán mensurar el logro de los objetivos, metas y resultados alcanzados.

En ese sentido, se requiere diseñar un sistema de control de gestión que monitoree el desarrollo de las operaciones y el desempeño de los gerentes públicos. En virtud de ello, es necesario diseñar e implementar una operación orientada al control de la gestión y del cumplimiento de los resultados.

Dentro de esta operación reconocemos dos etapas, a saber:

- Una primera etapa, cuyo objetivo es el monitoreo del avance del Plan mediante indicadores de cumplimiento previamente establecidos. Se establecerán mecanismos de reporte y verificación de resultados alcanzados, de modo de dar por cumplidas las sucesivas fases planteadas, o bien, para implementar las acciones correctivas necesarias. Finalmente se documentarán los procedimientos realizados con el fin de sentar las bases para la segunda etapa.
- En la segunda etapa prevemos transferir, de una manera sistemática, a las líneas gerenciales del organismo la experiencia de los grupos de trabajo en el control de gestión del proyecto. Así, deseamos incidir en la cultura gerencial del organismo en el sentido de incorporar prácticas orientadas a la evaluación permanente de cada uno de los procesos administrados

7. Lineas de Accion

El Plan de Asistencia Técnica previsto para el año 2000 conforma la primera línea de acción propuesta por la SME para implantar un modelo de gestión por resultados en todas las organizaciones de la administración pública nacional. Esta primera actividad será acompañada por otras que harán factible la consecución del objetivo planteado. A continuación daremos cuenta de aquéllas.

Plan de Asistencia Técnica - Año 2000

Se prevé iniciar el Programa de Gestión por Resultados con un Plan de Asistencia Técnica para cuatro organismos durante el año 2000. El objetivo general del Programa, tal como señaláramos más arriba, es la implantación del modelo de gestión por resultados a partir del fortalecimiento de sus capacidades gerenciales.

Los protagonistas del Plan de Asistencia Técnica son los organismos, que serán los líderes de la implantación, en tanto que la SME será quien coordine metodológicamente y facilite el desarrollo del Plan.

Construcción de Viabilidad

A fin de implantar un modelo de gestión que sea autosostenido en el tiempo es menester vincularlo con reformas de carácter horizontal que, involucrando a la totalidad de los organismos de la Administración Pública Nacional, generen las condiciones de viabilidad del modelo de gestión por resultados.

En otras palabras, la focalización de la gerencia pública en resultados es viable en la medida que vaya acompañada por sistemas de administración que contemplen flexibilidad en el manejo de recursos físicos y financieros, sistemas de premios y castigos para los responsables en función de su desempeño y mecanismos de rendición de cuentas que involucren a todos los estamentos de la administración pública.

La SME, en este sentido, impulsará la adopción de prácticas gerenciales en línea con los postulados de la gestión por resultados y, por otro lado, propiciará ante los órganos rectores de los sistemas de la administración financiera las modificaciones necesarias en normas y regulaciones a fin de dar sustento al nuevo modelo de gestión.

EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS DEL PLAN DE ASISTENCIA TÉCNICA

Una tercera línea de acción, de mayor aliento, se vincula con la evaluación a fondo de la experiencia recogida en los cuatro organismos en los que se implantará el modelo de gestión por resultados durante el año 2000. Será preciso identificar claramente los resultados obtenidos en cada uno de los organismos, el impacto de dichos resultados y la relación entre las reformas llevadas a cabo al interior de los organismos con aquéllas más generales, originadas en los órganos rectores u otras instancias administrativas. De esta forma se podrán establecer criterios de éxito para la viabilidad y sustentabilidad del modelo de gestión por resultados y formular recomendaciones que permitan expandir la implantación del nuevo modelo a la totalidad de las organizaciones de la Administración Pública Nacional.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

BANCO MUNDIAL (1997): *World Development Report 1997*, Banco Mundial.

BANCO MUNDIAL (1998): *Más allá del Consenso de Washington: La hora de la Reforma Institucional*, Banco Mundial.

CHIEF FINANCIAL OFFICERS COUNCIL (1995): *Guiding Principles For Implementing Government Performance and Results Act (GPRA)*

GAO (General Audit Office) (1997): *Performance Budgeting. Insights for GPRA Implementation,* Washington D.C.

OCDE (1995): *Budgeting for Results*, OCDE.

OCDE (1997): *Modern Budgeting*, OCDE.

SCOTT, Graham (1996): *Government Reform in New Zealand*, IMF, Washington D.C.

STIGLITZ, Joseph (1998): “Más instrumentos y Metas más amplias: desde Washington hasta Santiago”, presentado en el seminario *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes*, Costa Rica.

MARCOS PEDRO MAKON

CAMPOS DE ESPECIALIZACION: Administración Financiera con énfasis en el Sistema Presupuestario, Planificación del Sector Público.

FORMACION ACADEMICA:

- Contador Público, Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina,1965.
- Marzo - Diciembre 1969: "Curso Básico de Planificación con especialización en Sector Público". Instituto de Planificación Económica y social ILPES de Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Marzo - Noviembre 1967: "Curso de Administración para el Desarrollo". Escuela Interamericana de Administración Pública. Fundación Getulio Vargas. Río de Janeiro. Brasil

EXPERIENCIA PROFESIONAL:

- Secretario para la Modernización del Estado-Vicepresidencia de la Nación de Argentina

- Experiencia laboral en Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Mozambique, Nicaragua, Paraguay Perú y Venezuela.
- Subsecretario de Presupuesto, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

ACTIVIDAD DOCENTE:

- Doctorado en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad de Venezuela.

TRABAJOS Y PUBLICACIONES

- Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina ILPES. Abril 1997
- La Reforma del Sistema Presupuestario Nacional. Publicado en la Revista Nº 29 de ASAP. Septiembre 1995
- Instituciones presupuestarias en Argentina. Trabajo presentado en el Seminario sobre Instituciones Presupuestarias y Desempeño Fiscal en América Latina - BID - Washington D.C. EEUU. Mayo 1993
- La centralización normativa y la descentralización operativa del sistema presupuestario. Publicado en la Revista Nº 28 de ASIP. Enero 1992
- Análisis y evaluación de programas de reestructuración del gasto público - El caso argentino. Trabajo presentado en el IV Seminario Regional de Política Fiscal, Estabilización y Ajuste - CEPAL - Santiago - Chile. Diciembre 1989
- Integración de los sistemas administrativos y financieros, en colaboración con el señor Ricardo Gutiérrez, presentado en el III Seminario Nacional de Presupuesto Público en Mar del Plata - Argentina. Diciembre 1988
- Indicadores para la medición de la gestión presupuestaria del Gobierno Municipal. Publicado en la Revista Nº 20 de ASAP. Mayo 1987
- Características básicas y contenido de la planificación local, presentado en las Primeras Jornadas de Presupuesto Municipal, celebradas en Caracas - Venezuela. Agosto 1986
- El sistema contable y los requerimientos de información para la planificación y el presupuesto regionales (en colaboración), presentado al Segundo Seminario Latinoamericano sobre Contabilidad Gubernamental, celebrado en Córdoba - Argentina.

Dirección:
Secretaría para la Modernización del Estado
Vicepresidencia de la Nación
Hipólito Yrigoyen 1760, piso 12
1089 Buenos Aires - Argentina
Tel.: (5411)49593221/28
Fax: (5411)49593224
E-mail: mmakon@vicepresidencia.gov.ar
modernizacion@vicepresidencia.gov.ar