

INNOVACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES: LA GESTIÓN POR RESULTADOS COMO HERRAMIENTA DE APOYO A LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS

VERÓNICA FIGUEROA HUENCHO

v.figueroa.h@iap.uchile.cl

Instituto de Asuntos Públicos

Universidad de Chile

En el artículo, se sostiene que las posibilidades que ofrece la innovación en la gestión pública están vinculadas con la generación de mecanismos que doten autonomía a la acción de los directivos públicos, quienes deben traducir la visión y los grandes objetivos que definen las políticas públicas y transformarlas en resultados de corto y mediano plazo. Se argumenta, que la gestión por resultados es una herramienta de gestión innovadora, que permite a los directivos públicos su “derecho a gestionar”. Son los gestores públicos quienes conducen y manejan íntegramente el proceso de creación de valor, desde el análisis de la situación social y el soporte al diseño estratégico hasta la gestión de los procesos más operativos, desde cualquier organización pública.

Palabras claves: Innovación, gestión pública, directivos públicos, modernización.

INNOVATION IN DECISION MAKING: RESULT ORIENTED MANAGEMENT AS A SUPPORTING TOOL FOR PUBLIC SERVICE EXECUTIVES

This article claims that innovation in public administration offers possibilities related to the generation of mechanisms that allow for independence in the decision making of public service executives. These executives must translate the vision and general objectives that define public policy into short and medium term results. It also argues that result oriented management is innovating and allows those executives a “right to manage”. These public service managers are the ones who conduct in its entirety the value creating process, starting with the analysis of the social situation and the support of strategic design to the management of operational processes.

Keywords: Public service management innovation, modernization, public sector managers.

INTRODUCCIÓN

La Administración pública se encuentra hoy atravesando una profunda transformación en un esfuerzo por responder a las crecientes demandas de una ciudadanía más informada y que exige la provisión de bienes públicos que respondan a criterios de calidad, eficiencia y eficacia, junto con una mayor transparencia y equidad en el ejercicio de la función pública.

En ese escenario, las posibilidades de innovar en diferentes aspectos de la gestión pública resulta crucial, de manera de terminar con el modelo de gestión pública actual, estructurado en torno a procesos que vienen a consolidar prácticas de trabajo rutinarias y de poca calidad, que dejan un escaso margen de maniobra y autonomía a los directivos públicos, los que se abocan prioritariamente a la administración de problemas cotidianos sin poder prestar atención a los aspectos estratégicos de las organizaciones (Makón, 2000). Surge, por tanto, la necesidad de diseñar e implementar nuevas formas de administración más flexibles, que se conviertan en espacios de innovación para los directivos públicos, los que deben venir acompañados de herramientas que apoyen esta gestión para alcanzar los rendimientos esperados.

En este contexto, la Nueva Gestión Pública entrega un marco para mejorar la capacidad de gestión de la administración pública, donde la gestión por resultados se convierte en un enfoque de gestión que incentiva la innovación que permita crear valor público. La Nueva Gestión Pública supone un “gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos” (Pollit y Bouckaert, 2000).

Según señala la OCDE, las reformas que se encuentran detrás de la Nueva Gestión Pública son: a) devolver autoridad, otorgar flexibilidad; b) asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; c) desarrollar la competencia y la elección; d) proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; e) mejorar la gerencia de los recursos humanos; f) explotar la tecnología de la in-

formación; g) mejorar la calidad de la regulación; h) fortalecer las funciones de gobierno en el centro (OCDE, 1995).

En ese contexto se requieren organizaciones con capacidades para adaptarse a los cambios del contexto y a las demandas ciudadanas, lo que implica 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. Es allí donde se requiere un papel activo de los gestores públicos, para que puedan innovar en la toma de decisiones, lo que requiere a su vez de espacios efectivos de actuación y definición de mecanismos de gestión adecuados y oportunos a las necesidades manifestadas.

En este sentido, la función de gestión requerirá de cambios relacionados con la generación de mecanismos que den mayor autonomía a la acción de los gestores públicos, donde la antigua forma de entender la gestión pública como un proceso sujeto a minuciosos controles no resulta adecuada, y donde se requiere de una gestión que priorice el resultado por sobre los procesos, identificando espacios de innovación efectivos. Surge así la gestión por resultados.

I. LA INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA: ASPECTOS CONCEPTUALES

La innovación es un concepto que ha tenido un amplio desarrollo desde los años 50, principalmente vinculada a la empresa privada. Sin embargo, como señalan algunos autores “Hay que descartar la suposición común de que la innovación es algo que sucede principal o exclusivamente en el sector privado, y que por lo tanto, necesariamente se tiene que ir allí para encontrar la manera de impulsarla” (Formichella, 2005). Es así como desde hace algunos años, la innovación ha adquirido una especial relevancia en la gestión pública, forzando a las administraciones a buscar nuevos mecanismos de gestión, amparados en los planteamientos de la Nueva Gestión Pública.

En términos etimológicos, el concepto “innovar” proviene del latín “innovare”, que quiere decir “cambiar o alterar las cosas introduciendo novedades” (Medina y Espinosa, 1994). Sin embargo, no existe una sola definición que pueda dar cuenta de la complejidad de este término, especialmente cuando se ha aplicado al ámbito de la gestión. Es así como se la ha relacionado con mejoras a nivel

organizativo hasta aquellas que van dirigidas a un proceso o producto. En ese sentido, la innovación no es un objeto concreto, se trata de un concepto, o mejor dicho una palabra con las etiquetas de un concepto, en la que no hay un acuerdo común en su definición. Entre las primeras encontramos definiciones como “la innovación se produce con la intención de beneficiar a un individuo, un grupo, una organización o la sociedad entera” (Hosking and Morley, 1991; Hosking and Anderson, 1992) aunque ésta “puede tener un impacto negativo o imprevisto” (Osborne, 1998). Por otra parte, la OCDE la ha definido como “aplicación de una nueva o significativa mejora en un producto (bien y/o servicio) o proceso, un nuevo método de comercialización, o un nuevo método de organización en las prácticas de negocio, lugar de trabajo o en las relaciones externas” (OECD, 2009).

Para algunos autores, la innovación exitosa en el sector público consiste en “la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que dan lugar y se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad” (Mulgan y Albury, 2003). Asimismo, para otros la innovación consiste en “hacer algo diferente, de manera deliberada, con el fin de lograr ciertos objetivos o bien, cambios intencionados en el comportamiento, con un objetivo específico en mente. Con el fin de aprender e innovar, los actores deben interactuar con los demás, ya sea en organizaciones o a través de variadas fuentes de información, contacto y aprendizaje compartido” (Koch y Hauknes, 2006).

De acuerdo con Windrum y Koch (2008), existen diferentes tipos de innovación en el sector público, los que van desde innovaciones y mejoras en procesos hasta aquellos que abarcan decisiones de política pública. En el ámbito de la gestión, ha sido la innovación de tipo conceptual la que ha permitido visualizar nuevos enfoques en torno al rol de los directivos, su incidencia en los cambios organizativos, así como la incorporación de nuevos valores vinculados a la flexibilidad, la discrecionalidad y la ética. Esta innovación conceptual supone nuevas formas de “entender” el mundo, las que pueden desafiar las visiones que subyacen en bienes/servicios/productos, procesos o formas organizacionales existentes, siendo relevante al establecer una vinculación real entre el problema público a resolver y la racionalidad operativa de las organizaciones (Windrum y Koch, 2008).

En este sentido, la función de gestión se asocia a la necesidad de innovar en una serie de mecanismos que den mayor autonomía a la acción de los gestores públicos, donde la antigua forma de entender la gestión pública como un proceso sujeto a minuciosos controles no resulta adecuada, y donde se requiere de una gestión que priorice el resultado por sobre los procesos, identificando espacios de innovación efectivos. Surge así la gestión por resultados.

2. LA GESTIÓN POR RESULTADOS: ASPECTOS CONCEPTUALES

En términos conceptuales, la gestión por resultados no goza aún de una definición consensuada, si bien es asumida por los expertos como la herramienta más adecuada para responder a los retos impuestos por un entorno cada vez más turbulento y para mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de los servicios públicos. En ese sentido, una revisión de la literatura existente respecto de la gestión por resultados da cuenta de las diferentes concepciones existentes así como de los esfuerzos realizados por diferentes organismos por entregar claridad sobre el término. Por otra parte, como señala Sanín, es común encontrar el uso indistinto de conceptos como *gestión del desempeño*, *gestión por resultados*, *gestión para resultados*, *evaluación del desempeño*, *evaluación de resultados*, sin una clara diferenciación (Sanín Angel, 1999). En la literatura anglosajona se mezclan términos como *performance management*, *governing for results*, *managment results*, entre otros.

Entre las principales definiciones podemos encontrar la entregada por la OCDE (1995), la que entiende que la gestión por resultados (*performance management*) cubre la información empresarial de gestión, la información de rendimiento, evaluación, monitoreo del desempeño, la evaluación y el rendimiento. En el contexto de la nueva tendencia de desempeño Sin embargo, la definición más estricta es un ciclo de manejo bajo los que los objetivos del programa y metas de desempeño se determinan, los administradores tienen la flexibilidad para su realización, el rendimiento actual es evaluado y comunicado, y esta información se alimenta en las decisiones sobre financiación de programas, diseño, operaciones y recompensas o sanciones” (OCDE, 1995).

Por su parte, el PNUD (2002) define la gestión basada en resultados (*results based-management*) como “una estrategia de gestión o el enfoque de una organización que asegura que los procesos excelente, productos y servicios contribuyen a la consecución de los resultados claramente. Gestión basada en resultados proporciona un marco coherente para la planificación estratégica y la gestión mediante la mejora de aprendizaje y rendición de cuentas. También es una estrategia general de gestión encaminadas a lograr cambios importantes en la forma en que funcionan los organismos, con la mejora del rendimiento y los resultados de logro de la orientación de la central, por la definición de resultados esperados realistas, monitorear el progreso hacia el logro de resultados esperados, la integración de las lecciones aprendidas en las decisiones sobre los informes de gestión y el rendimiento” (PNUD, 2002).

Moynihan y Wallace, definen la gestión por resultados (*managing for results*) como “que los objetivos de septiembre de sistemas directos de los gestores públicos para centrarse en el logro de metas y proporcionar información sobre el nivel de éxito al hacerlo. En la mente de los directivos, se crea una conciencia general de la actuación a la meta hacia la cual los procesos se dirigen” (Moynihan y Wallace, 2005).

El Gobierno de Canadá, específicamente en documentos elaborados por Secretariat du Conseil du trésor, define la gestión por resultados (*gestion axée sur les résultats*) como “enfoque de gestión basado en resultados medibles que satisfagan los objetivos y metas previamente definidas sobre la base de los servicios que se presten. Su ejercicio se realiza en un contexto de transparencia, la rendición de cuentas y la flexibilidad en los medios utilizados para lograr los resultados que se refiere” (2002, en web). Entiende, además, que la gestión por resultados supone:

1. Un cambio en la cultura organizativa a partir de la consideración de las expectativas ciudadanas;
2. Hacer hincapié sobre los resultados más que sobre las normas y reglas;
3. Responsabilizar y movilizar a todos los niveles de la Administración pública, reduciendo las normas de gestión y favoreciendo una mayor transparencia;
4. Medir los resultados con ayuda de indicadores adecuados;
5. Proporcionar a los directivos públicos un marco de gestión claro, reconocido y apoyado por las autoridades políticas.

CEPAL (1998) define la gestión por resultados como “Priorización del logro de los objetivos estratégicos generales y específicos en el proceso de gestión de los recursos públicos”. Sonia Ospina (2006) la define como “una orientación gerencial que promueve e incentiva el interés de un grupo de trabajo para que su trabajo se oriente a generar resultados concretos”. El Glosario editado por la OCDE en el año 2002, define la gestión por resultados (en su versión en castellano) como “Estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos, efectos e impacto”.

Si bien la falta de una definición conceptual respecto de lo que se entiende por gestión por resultados, la experiencia denota que cada país, e incluso algunos sectores dentro del gobierno de cada país, han realizado esfuerzos por operativizar la gestión por resultados desde su vertiente teórica y conformar así una herramienta de gestión útil a los directivos públicos que les permita ejercer su “derecho a gestionar”. En ese sentido, los países que han optado por la gestión por resultados han descubierto que es un cambio muy difícil de lograr, que nunca se acierta la primera vez, y que ha resultado ser mucho más duro de lo previsto en muchos casos. Han subrayado que es preciso considerarlo un proceso a largo plazo, con beneficios también a largo plazo (Perrin, 2006).

Es así como la gestión por resultados no se ha constituido en un modelo que se aplica de manera predeterminada por las distintas administraciones públicas, utilizando las mismas técnicas y visiones, sino que la experiencia muestra la existencia de distintas miradas a la gestión por resultados y a su implementación, donde las opciones dependerán de las herramientas priorizadas, del contexto político, social y económico de cada país y de los objetivos perseguidos (Makón, 2000).

2. LA GESTIÓN POR RESULTADOS: ASPECTOS METODOLÓGICOS

Si bien desde hace más de una década que las organizaciones públicas han comenzado a adoptar la gestión por resultados, donde la obtención del mejor resultado se torna clave, aún existen imprecisiones en su aplicación derivadas, en gran parte, de la falta de indefinición conceptual que la ha caracterizado, y a la que hacemos mención en el apartado anterior. Efectivamente, la posibilidad de vincular la gestión por resultados a los asuntos públicos y a la realidad pública, de ligar el

discurso y la implementación, no es un tema sencillo y da cuenta de la complejidad del sistema administrativo público (Emery, 2000).

Más aún cuando, en el ámbito de aplicación de la gestión por resultados, nos encontramos con diferencias que responden, como señalábamos anteriormente, a diferentes contextos y necesidades. Algunos estudios dan muestra de que, en países donde se han realizado esfuerzos por implementar la gestión por resultados, los propios directivos tienen concepciones diferentes respecto de lo que implica dicha gestión. Los gestores públicos utilizan a menudo las mismas palabras sin que, necesariamente, tengan el mismo sentido. Proulx y Machiavelli (2000) señalan que las percepciones de los directivos públicos cambian según la nacionalidad y las variables culturales nacionales, las que determinan una comprensión particular de la gestión por resultados. En ese sentido, las diferencias entre nacionalidades implican diferencias de percepción por parte de los gestores públicos con relación a su medio ambiente y con relación a las cuestiones vinculadas a los temas de la gestión, como sucede con la gestión por resultados (Proulx y Machiavelli, 2000).

En la mayoría de los países, la gestión por resultados ha estado asociada a proyectos de modernización o de reforma administrativa, vista como una herramienta que permite mejorar la eficiencia y eficacia en el accionar de las administraciones públicas. Asimismo, en la práctica, la gestión por resultados aparece asociada a otras herramientas, como la planificación estratégica, la rendición de cuentas, la mejora en los procesos presupuestarios, pues, como herramienta integradora, supone que se elija favorecer los resultados más que los procesos y el cumplimiento de procedimientos formales, lo que implica sobre todo precisar los objetivos que deben lograrse (Merrien, 1999).

Al revisar experiencias de algunos países, Martin y Jobin (2004) señalan que la gestión por resultados comparte más o menos los mismos componentes. En ese sentido, en Canadá se realiza un ejercicio de planificación estratégica, el que se traduce luego a planes operativos y a programas, donde los resultados obtenidos son utilizados para la rendición de cuentas. Finalmente, estos resultados se analizan e interpretan para introducir correcciones en el mismo proceso de gestión (Proulx y Machiavelli, 2000).

En el caso de Argentina, según señala Makón (2000), el impacto esperado de la gestión por resultados son 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 queda reflejada en los acuerdos intrainstitucionales, Compromisos de Resultados de Gestión, que vinculan a la Alta Dirección de los organismos y sus gerencias operativas (Makón, 2000). En términos normativos, el Decreto 928/96 ya intentaba 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 (Makón, 2000).

En el caso chileno, durante los últimos años como parte de un conjunto más amplio de iniciativas de mejoramiento de la gestión pública, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos con el objeto de hacer más transparente y mejorar el análisis y formulación del presupuesto público, orientándolo cada vez más según el desempeño de sus diferentes acciones, programas o proyectos. En particular, a partir del año 2000, considerando los avances y experiencia de años anteriores en la implementación de instrumentos de evaluación y gestión, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda inició la implementación de un sistema de control de gestión. Este tiene por objeto contribuir a la eficiencia de la asignación de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando además una mejor gestión de éstas. Lo anterior ha permitido disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria, incorporando los conceptos de presupuesto por resultados en las diferentes fases del proceso presupuestario, retroalimentando el ciclo de toma de decisiones (Guzmán, 2005).

En algunos países como Brasil, Alemania o Irlanda, el foco de atención principal para implementar la gestión por resultados se ha centrado en los procesos presupuestarios. En otros países, entre los que se puede incluir Dinamarca, Holanda, Noruega y Suecia, existe un énfasis en el monitoreo de actividades y outputs. Por otra parte, Australia, Estados Unidos y el Reino Unido están comprometidos

tanto con el monitoreo de los outputs como en la evaluación de los *outcomes*. Finalmente, la Unión Europea como tal, y España, en alguna medida, están intentando incrementar sus capacidades para la evaluación de las políticas y los *outcomes* y los servicios públicos, sin necesariamente trabajar a través de un proceso de indicadores de outputs (Ruffner, 2002).

Sin duda que el caso más paradigmático de implementación de la gestión por resultados ha sido el de Francia, donde a partir de la Ley Orgánica de las Finanzas (LOLF) del 1 de agosto de 2001, se ha iniciado una reforma profunda al sistema presupuestario del Estado francés, pues se trata de una transformación completa no sólo de las normas presupuestarias y contables del Estado, sino que implica reformas importantes para las administraciones públicas y para el parlamento. En ese sentido, la puesta en marcha de la LOLF (también conocida como “Constitución Financiera”, por el alcance de sus propuestas), ha representado un reto considerable para el Estado: nuevos presupuestos ministeriales, una nueva contabilidad, nuevos métodos de gestión, nuevos sistemas de información, nuevas atribuciones para el parlamento. De esta forma, el conjunto de las administraciones públicas, los órganos jurisdiccionales de control y las asambleas parlamentarias se encuentran comprometidas a trabajar de forma conjunta para procurar alcanzar el éxito esperado en la implementación de la LOLF (web Ministerio de Economía, finanzas e Industria, 2005).

A través de un proceso de planificación estratégica, el sistema presupuestario se estructura en misiones, programas y acciones, donde las misiones incluyen «un conjunto de programas que contribuyen a una política pública definida» y que están incluidas «en uno o más servicios, correspondientes a uno o más Ministerios». Los programas constituyen la división operativa del presupuesto y que entrega amplias libertades a los gestores públicos para cumplir los objetivos que se les fijaron. Tendrán, en efecto, la facultad de utilizar libremente los créditos en la dotación fijada por el Parlamento, a reserva de no sobrepasar el importe previsto para los gastos de personal y el límite máximo ministerial fijado para las autorizaciones de empleos (Comité Interministerial, 2004).

En definitiva, la revisión anterior da cuenta de que la implementación práctica de la gestión por resultados es coherente con la diversidad conceptual existente, donde existen diferentes orientaciones y énfasis dependiendo del entorno, y don-

de podemos verificar que algunos gobiernos han utilizado aportes de la planificación estratégica, la rendición de cuentas, la evaluación del desempeño directivo y la gestión de incentivos, la orientación al *outcome*, la orientación al output, la orientación a la eficiencia, entre otros. Esta diversidad de enfoques puede deberse a que aún no existe claridad respecto de los elementos centrales de la gestión por resultados, junto con la complejidad que supone la propia implementación en el ámbito de la administración pública.

En el marco de estos cambios y de la implementación de la gestión por resultados, la OCDE señala que los directivos públicos han debido asumir nuevos roles y que diferentes países han debido implementar nuevas estructuras, adoptar nuevas reglas y criterios para adecuarse a los nuevos desafíos de la dirección pública (OCDE, 1997). Sin embargo, de la revisión teórica y experiencial podemos señalar que la gestión por resultados, con diferentes matices, es entendida como una herramienta que conduce a las administraciones que la adoptan a la priorización del resultado, permitiendo a los directivos públicos conocer y actuar sobre todos aquellos aspectos que afectan a los resultados de sus organizaciones, pues no debemos perder de vista que es en el ámbito de las organizaciones, con fronteras delimitadas, donde se lleva a cabo la puesta en ejecución de la gestión por resultados, definida, muchas veces, como una aspiración desde los niveles políticos.

La implementación de un enfoque centrado en los resultados representa un cambio fundamental en la manera de pensar, actuar y administrar dentro del sector público, pues la atención ya no se centra en el proceso y en lo que es preciso hacer, sino que se centra en los beneficios (Perrin, 2006). Esto a su vez tiene consecuencias para muchos otros aspectos de la gestión, pues requiere para ser implementada de manera adecuada, de una cultura organizacional que permita a los directivos gestionar, entregándoles mayores responsabilidades, otorgándoles mayores grados de libertad, todo ello acompañado de mecanismos adecuados para la rendición de cuentas, especialmente porque supone nuevas formas de relación entre el gobierno y los ciudadanos. Por lo tanto, la gestión por resultados no garantiza, por sí sola, el adecuado logro de los resultados, sino que requiere ser acompañada de otras herramientas de gestión como la planificación estratégica, la gestión por objetivos, la evaluación del desempeño, los contratos de desempeño, entre otros (OCDE, 1997).

3. LA GESTIÓN POR RESULTADOS Y LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS

La gestión por resultados, como hemos señalado, supone prestar atención a todos aquellos elementos que permiten agregar valor a las acciones emprendidas por las administraciones públicas, y son los directivos públicos quienes conducen, en mayor o menor medida, el proceso de creación de valor público. Efectivamente, los directivos públicos se ven presionados desde todos los sectores a reducir costos, mejorar los niveles de servicio, hacer progresos hacia el logro de los resultados definidos, e incrementar la transparencia. Por lo tanto, la posibilidad de contar con una amplia mirada respecto de todo el proceso de gestión facilita la definición de objetivos, de recursos, de responsabilidades, entre otros. En ese sentido, podemos identificar ciertos elementos constitutivos de la gestión por resultados que facilitan la tarea de los directivos a la hora de crear valor público. Entre ellos:

a) La definición de un marco estratégico en el que se definan los resultados esperados por una organización pública:

La gestión por resultados está ligada de manera estrecha a la planificación estratégica. En un sentido, la planificación estratégica es el instrumento de gobierno, que disponen las sociedades civilizadas, para definir la “carta de navegación” de la nación. Esta precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto de las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado, para entregar atribuciones a los poderes públicos; y por tanto, define, la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos (Sánchez, 2003).

Por otro lado, la planificación estratégica que llevan a cabo los propios directivos públicos en el ámbito de sus organizaciones entendida como la forma concreta de conducir una organización hacia los escenarios deseados y explicitados en la “planificación estratégica nacional”. En un contexto donde la obtención del mejor resultado se torna crucial, la definición de los “cómo” se alcanzarán estos resultados, de los ámbitos en los que corresponderá incidir, de los recursos implicados, facilita a los directivos públicos la creación de valor.

En ese sentido, la planificación estratégica permite la formulación cuantificada de los objetivos estratégicos de gobierno establecidos en términos de objetivos de desarrollo y de cambio social (*outcomes*) y la definición de los programas de

gobierno que van a articular la acción de gobierno y que definen el proceso global y los procesos parciales de creación de valor propuestos para la consecución de los objetivos de desarrollo y cambio social.

b) La gestión de los recursos necesarios para materializar el marco estratégico:

Donde la gestión por resultados, como herramienta integradora, permite mejorar la eficacia, la eficiencia y la efectividad en el uso de los recursos públicos al servicio de la obtención de los mejores resultados. Para eso se apoya en diferentes herramientas que facilitan la definición de indicadores que vienen a ayudar a los directivos públicos para saber si se están moviendo en la dirección correcta.

Esto resulta central por varias razones, entre ellas: a) por la amplitud y ambigüedad en la definición de objetivos públicos; b) La vinculación compleja entre productos y resultados, estos últimos en muchos casos diversos, con dimensiones cualitativas difíciles de objetivar, con efectos no siempre observables en períodos de tiempo compatibles con los tiempos que imponen los procesos administrativos o las agendas políticas, y en otros casos con efectos finales no completamente controlables producto de variables externas.

Herramientas como el Cuadro de Mando Integral facilitan la gestión por resultados, pues es una forma concreta de saber cómo se avanza, si se cumple o no lo previsto, si los indicadores planteados son los adecuados. Se trata de una herramienta que se diseña y aplica a partir de una visión y misión estratégicas, con definiciones y objetivos claros, concebido para monitorear y revisar regularmente el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Los mapas estratégicos construyen otra herramienta para apoyar la gestión por resultados. Si bien no es el objetivo aquí entregar una lista exhaustiva respecto de los recursos con los que cuentan los directivos para crear valor público, sí permite tener una noción de la existencia de dichas herramientas, las que son susceptibles de ser integradas a la gestión por resultados.

c) La existencia de sistemas de información:

Que permitan monitorizar la acción pública, informar a la ciudadanía e identificar y evaluar la aportación realizada (cuadros de mando integral, indicadores). La gestión por resultados permitiría que, entre otros, el poder legislativo y los

«stakeholders», cuenten con indicadores de desempeño que les permitan verificar en qué medida el «proyecto de nación», que incluye la Constitución, va alcanzando sus propósitos centrales. Este estilo de gestión, facilitaría la canalización de las iniciativas de los «stakeholders»; a la vez que impulsaría el diálogo y la concertación nacionales.

En ese sentido, la gestión por resultados, la eficacia y la eficiencia, hace transparente el funcionamiento de las instituciones del Estado, donde la evaluación no es sólo para constatar las carencias y para aplicar sanciones; es, esencialmente, para mejorar la gestión pública (Sánchez, 2003). Es fundamental incorporar a las herramientas de la gestión por resultados criterios y prácticas de gestión de las informaciones extremadamente prudentes y supeditadas a sus usuarios y no al criterio de sus productores, de manera que sirva a los intereses de los directivos públicos, pues serán ellos los encargados de tomar decisiones al respecto. En ese sentido, los sistemas de información deben responder a criterios de relevancia, transparencia, calidad, accesibilidad, calidad, entre otros.

Asimismo, deben estar disponibles para los directivos públicos de manera de efectuar un control y seguimiento cada vez que las circunstancias lo requieran. En este caso, la propia complejidad del sector público (diversidad productiva y función social y misión altamente compleja), así como la naturaleza integral de la gestión por resultados, hacen imprescindible tomar en consideración la totalidad del proceso de creación de valor y la totalidad de la organización.

d) El establecimiento de sistemas de responsabilidad y contractualización de los directivos públicos:

Con el objetivo de aumentar su compromiso y capacidad de acción en el marco de la acción pública. La gestión por resultados supone la existencia de mecanismos de responsabilización por la gestión desarrollada. Los sistemas de evaluación del rendimiento y control del resultado, tanto en un momento final del proceso como en los límites intermedios, son un requerimiento básico para la gestión directiva del sector público contemporáneo (Catalá, 2006). La responsabilización pública institucionaliza el derecho a gestionar de los directivos públicos. La necesidad de que la evaluación esté soportada en un sistema de planificación y dirección por objetivos, así como en la existencia de un sistema de medición del

desempeño acertado y aceptado pone de manifiesto la complejidad de la cuestión y las dificultades en su puesta en práctica.

Efectivamente, la gestión por resultados supone un marco de responsabilización de la gestión, a través de la vinculación del resultado obtenido a los directivos asignados a la gestión de estos procesos. En ese sentido, la Gestión por resultados se presenta como un marco de referencia capaz de aportar capacidad integrativa de la totalidad del proceso de gestión ya que propone estructurar este proceso interconectando los distintos componentes del mismo, buscando la optimización de sus interacciones.

Junto con ello, la gestión por resultados se presenta como una propuesta de cultura organizativa, directiva y de gestión, a través de la cual se enfatiza la orientación de la acción organizativa hacia el/los resultados por contraposición a la orientación en la que domina la atención hacia los procesos y procedimientos.

e) El desarrollo de escenarios y sistemas de trabajo que promuevan y faciliten el aprendizaje continuado de las organizaciones públicas:

Según señalan algunos autores, el único factor permanente de ventaja competitiva de una organización, en una época de cambios y de información como la actual, es el aprendizaje organizacional, pues éste es la base del mejoramiento y la innovación, los dos pilares de la competitividad contemporánea, incluso en las organizaciones públicas (Mendoza, 1996).

Los directivos públicos deben convertirse en líderes de aprendizaje, siendo las personas que promueven el aprendizaje en la organización a través de su comportamiento, de la transmisión de significados y de la creación y comunicación de un enfoque visionario. La estructura organizacional debe dar cabida para este aprendizaje continuo y permitir el derecho a gestionar de los directivos en el sentido amplio de la palabra.

CONCLUSIONES

La innovación en la gestión pública supone un imperativo en el mundo actual, marcado por una diversidad y complejidad que demandan una actuación más flexible e inmediata en la resolución de problemas públicos, pero sin perder de vista el comportamiento ético que debe regir a los directivos públicos.

Para lograr cumplir con todo lo anterior los directivos deben traducir la visión y los grandes objetivos que definen las políticas públicas y transformarlas en resultados de corto y mediano plazo que pueden contribuir al logro de los impactos esperados desde los altos niveles de gobierno. Son los gerentes, los gestores públicos de todos los niveles orgánicos, quienes conducen y manejan íntegramente el proceso de creación de valor, desde el análisis de la situación social y el soporte al diseño estratégico hasta la gestión de los procesos más operativos y en cualquier organización pública, desde el gobierno central hasta el más mínimo gobierno local u organismo instrumental.

Sin embargo, lo anterior no siempre resulta sencillo, pues 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 y, generalmente, existe una débil coordinación entre la Alta Dirección y las gerencias operativas (Makon, 2000). Para ello será necesario, una vez más, dotar a las organizaciones públicas de las estructuras más adecuadas para estos fines y favorecer, de esa manera, la función directiva.

Por otra parte, para congeniar la implementación de políticas públicas con la gestión por resultados, se requiere tener en cuenta algunos factores, entre los que podríamos señalar, en primer lugar, el compromiso y gestión del cambio, ya que la implementación de políticas públicas en el ámbito de la gestión por resultados supone un cambio profundo de cultura en el conjunto de la administración pública y en cada ámbito organizativo de aplicación, lo que comporta también la revisión de todo el sistema de gestión y su adaptación a esta nueva cultura. Creemos que, con independencia de cualquier otro factor, es necesario iniciar el proceso desde esta perspectiva y con este nivel de compromiso.

En segundo lugar, consideramos que debe contar con un nivel razonable de apoyo político y de implicación en el proceso, para mejorar la capacidad de las organizaciones públicas y alcanzar principalmente objetivos de desarrollo país que superan el marco temporal de un gobierno. Sin una aportación clara en este nivel y un compromiso que permita la formulación de estos objetivos en términos que sean manejables será difícil avanzar en la dirección adecuada.

En tercer lugar, creemos que se debe prestar especial atención a los tiempos que supone implementar políticas públicas que supongan un cambio cultural en la gestión directiva pública. En ese sentido, la gestión por resultados otorga un lugar central a la función directiva, la que requiere, como ya hacíamos mención, del reconocimiento y valoración de la función directiva pública, donde la cuestión clave es cómo establecer el marco de contractualización que asegure un escenario adecuado para la existencia de esta función directiva caracterizada por dos elementos principales: a) la delegación de capacidad de decisión y el reconocimiento del derecho a gestionar; b) La asunción de responsabilidad profesional y personal sobre su ámbito de dirección. Esto supone, por tanto, tomar el concepto de innovación como un referente fundamental en la modernización de la gestión pública, siendo relevante dada la gran rigidez que impone la administración actual a los directivos públicos, que se refleja en la complejidad y lentitud de los procedimientos impactando negativamente en la calidad del servicio prestado y reduciendo su competitividad.

En ese sentido, un modelo de gestión cuyo énfasis esté puesto en los resultados debería seguir un camino por el cual una vez establecidos los objetivos y los indicadores de desempeño, no solamente los cualitativos sino también los cuantitativos, el administrador disponga de amplia libertad para gestionar sus recursos. Los administradores no pueden ser considerados responsables de los logros o de los fracasos si carecen de las potestades necesarias para adoptar las decisiones que permitan alcanzar las metas establecidas (Rodríguez y Repetto, 2000).

Los retos, por tanto, están relacionados con la generación de espacios adecuados que faciliten y promuevan la innovación, para que la gestión por resultados realmente se convierta en un nicho de mejora de situaciones sociales. Como señala Metcalfé (1996), será necesario pasar de la imitación a la innovación, donde la “imitación en la reforma de la gestión en el Estado consiste en adoptar y adap-

tar ideas de gestión utilizadas en las empresas y otros contextos para mejorar las capacidades microinstitucionales, mientras que la labor innovadora en la gestión pública en cuanto macroproceso, consiste en desarrollar capacidades macroorganizativas nuevas y muy específicas para abordar el cambio estructural en el plano interinstitucional” (Metcalf, 1996).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Catalá, Rafael (2006). “Directivos Públicos”. *Revista Presupuesto y Gasto Público*, N° 41, pp. 211-225.
- CEPAL (1998). *El Pacto Fiscal: Fortalezas, debilidades y desafíos*. Santiago: CEPAL.
- Comité Interministerial (2004). *La Dèmarche de Performance: Strategie, objectifs, indicateurs*. París: Gobierno de Francia.
- Emery, Yves. (2005). La gestion par les résultats dans les organisations publiques: de l'idée aux défis de la réalisation. *Revista Telescope: La Gestion par resultats dans le secteur public*. Vol. 12, N° 3, pp. 1-11.
- Formichella, M. (2005). La evolución del concepto de innovación y su relación con el desarrollo. Argentina: INTA.
- Guzmán, Marcela (2005). *Proceso presupuestario en Chile. Aspectos generales: marco legal, actores institucionales, principales aspectos de modernización DIPRES*. Santiago: División de Control de Gestión.
- Hosking, D. y Anderson, N. (editores) (1992). *Organizational change and innovation: Psychological perspectives and practices in Europe*. UK: Routledge.
- Hosking, D. y Morley, I. (1991). *A social psychology of organizing*. UK: Harvester Wheatsheaf.
- Koch, P. y Hauknes, J. (2006). “On Innovation in the public sector. Today and beyond”. *Public Report* N° 20.
- Makón, Marcos (2000). “El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional”. Ponencia V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana.
- Martin, Valerie y Jobin, Marie (2004). “La gestion axée sur les résultats: comparaison des cadres de gestion de huit juridictions”. *Administration publique du Canada*, Vol. 47, N° 3, pp. 304-331.

- Medina, C. y Espinoza, M. (1994). "La innovación en organizaciones modernas". Revista Gestión y Estrategia N° 5. Disponible en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num5/doc06.htm>
- Mendoza, José (1996). "Aprendizaje organizacional para una época de cambios". *Gestión, Universidad del Norte*, N° 2, pp. 1-24.
- Metcalf, Les (1999). "La gestión pública: de la imitación a la innovación", en Carlos Losada (editor), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington: BID.
- Merrien, F. (1999). "La Nouvelle Gestion Publique: un concept mythique". *Lien social et Politiques*, N° 41, pp. 95-103.
- Moynihan, Donald y Wallace, Patricia (2005). "Integrative leadership in the public sector: A Model of Performance-Information Use". *Administration & Society*, Vol. 36 N° 4, pp. 427-453.
- Mulgan, G. y Albury, D. (2003). *Innovation in the public sector*. UK: Cabinet Office.
- OCDE (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*. París: OCDE.
- OCDE (1997). *In search of results: Performance Management Practices*. París: OCDE.
- OCDE (2002). *Glosario sobre gestión por resultados*. París: OCDE.
- OCDE (2009). *Measuring entrepreneurship: A collection of indicators*. París: Eurostat.
- Osborne, S.P. (1998). *Voluntary organisations and innovation in public services*. UK: Routledge.
- Perrin, Burt (2006). *Managing for Performance and Results Series*. USA: Banco Mundial e IBM Center for Business of Government.
- PNUD (2002). *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*. New York: Evaluation Office, United Nations Development Programme.
- Pollit, Christopher y Bouckaert, Geert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Proulx, Denis y Machiavelli, Fabiana. (2005). "La conception de la gestion par résultats en Amérique latine". *Revista Telescope: La Gestion par résultats dans le secteur public*. Vol. 12 N° 3, pp. 42-53.
- Ruffner, Michael (2002). "Governing for results". Ponencia VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal.
- Rodríguez, Horacio y Repetto, Fabian (2000). "Herramientas para una administración pública más eficiente: gestión por resultados y control social". *Documento 39*.

Sanin Angel, Héctor (1999). “Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (metaevaluación-mesoevaluación)”. *Serie Manuales. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*. Santiago: ILPES.

Sánchez, Fernando (2003). “Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos”. *Serie Gestión Pública*, N° 32, ILPES.

Windrum, P. y Koch, P. (2008). *Innovation in public sector services: Entrepreneurships, creativity and management*. UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Recibido: 20 marzo 2012 / Aprobado: 15 mayo 2012