

---

# La Gestión para Resultados en el Desarrollo\*

Roberto Garcia López y Mauricio Garcia Moreno\*\*

I.	La Gestión para Resultados en el Desarrollo .....	13
1.1	Crisis y reforma del Estado.....	13
1.2	La génesis de la Gestión para Resultados en el Desarrollo .....	15
1.3	Modelo conceptual de la GpRD y metodología del estudio .....	21

---

\* *El texto forma parte del Libro “La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe” (2010). La edición digital está publicada en la página electrónica del BID de donde se extrae para su edición.*

*<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35532834>*

\*\* *Los autores se desempeñan como especialistas en gestión para resultados en el Banco Interamericano para el Desarrollo.*



## I. LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO

### 1.1 Crisis y reforma del Estado

Durante la década de 1970, los países desarrollados emprendieron reformas para dar respuesta a la crisis fiscal de ese momento y para enfrentar algunas disfunciones que el Estado de Bienestar había generado. Esas reformas, conocidas genéricamente como la *Nueva Gestión Pública* e inspiradas en la gerencia del sector privado, apuntaron a modificar el *modelo burocrático* de Estado. Este se fundamentaba en una serie de principios, entre ellos, la impersonalidad de las relaciones de trabajo, la estandarización de los procedimientos y rutinas laborales, el mérito técnico y profesional como factor de reclutamiento y promoción de los funcionarios públicos, la racionalidad de la división del trabajo y el establecimiento de jerarquías de la autoridad. Con el tiempo, este modelo derivó en estructuras institucionales rígidas, centralizadas, piramidales y orientadas hacia los procedimientos, que no respondían a las demandas del nuevo contexto social y económico.

Por otra parte, en la década de 1980, América Latina y el Caribe (ALC) emprendió un proceso de reforma del Estado provocado básicamente por: i) el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, imperante desde los años cincuenta, que impulsó el desarrollo de la capacidad industrial de los países mediante la intervención estatal y ii) la crisis de la deuda externa que impactó gravemente la economía de

la región. Las reformas, producidas en el contexto del surgimiento del modelo neoliberal y de los cambios que experimentaban los Estados de los países desarrollados, priorizaron la dimensión financiera de la crisis e iniciaron cambios orientados al ajuste fiscal, la reducción del Estado y la apertura comercial.

Ni el modelo de sustitución de importaciones ni las reformas posteriores dieron pasos importantes para dotar a los Estados latinoamericanos de capacidades administrativas acordes con los principios del Estado de Derecho y con las funciones que les corresponde desempeñar. En efecto, la aplicación del modelo burocrático permitió a los países desarrollados profesionalizar la administración pública, separar los asuntos públicos de los privados, e implantar un sistema de méritos para el reclutamiento y la promoción del personal. Por el contrario, en América Latina y el Caribe ningún país completó la construcción del modelo burocrático weberiano según los moldes de las naciones desarrolladas. Aunque se implantaron importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios países, estos han convivido con el patrimonialismo y con la designación de los cargos a través de prácticas clientelistas (CLAD, 1998). En efecto, un estudio reciente señala que la burocracia dominante en la región muestra sistemas de empleo fragmentados, promociones más próximas al patronazgo que al mérito, directivos sujetos a designación y remoción política, entre otras distorsiones sustentadas —con pocas excepciones— en la implacable lógica político-electoral que domina los sistemas de función pública (Iacoviello y Pulido, 2008).<sup>1</sup>

Además de estos aspectos, que condicionan la racionalidad de los sistemas administrativos de los países de la región, los Estados se han visto enfrentados a cambios tanto en sus funciones como en las demandas y expectativas de los ciudadanos. La universalización de la educación básica, registrada en la mayor parte de los países, ha traído consigo votantes mejor informados que los que existían hace un cuarto de siglo; la expansión de los derechos ciudadanos de los niños, las mujeres, las poblaciones indígenas y los discapacitados ha obligado a

---

1 *No obstante, algunas de estas características no se limitan al sector público, también las empresas privadas de la región comparten algunos rasgos culturales propios de sistemas no basados en la meritocracia y la búsqueda de eficacia y eficiencia, tal como se desprende del análisis realizado por Hofstede en sucursales de la IBM en todo el mundo (Torres Frago, 2008).*

crear políticas públicas distintas de las tradicionales; la preocupación por el manejo sostenible del medio ambiente ha forjado nuevas áreas de gestión gubernamental. Además, los avances en la comunicación y en la informática han permitido que el ciudadano común tenga acceso a más información sobre el quehacer de los gobiernos. Estos factores han generado demandas por un acceso más igualitario a los recursos públicos y por servicios de mejor calidad, presionando a las autoridades políticas y a los directivos de las instituciones a gestionar de una manera más eficaz y eficiente.

Por lo señalado, el punto de partida de ALC en cuanto a la reforma del Estado es muy distinto de aquel que se observa en los países desarrollados. Por un lado, existen rémoras del patrimonialismo, es decir, de la no distinción entre lo público y lo privado, que conviven con estructuras inflexibles y con lógicas centradas en el procedimiento. Por el otro, concurren nuevas demandas ciudadanas y se crean nuevas funciones propias de la globalización de los mercados y de los derechos sociales. Todo esto, en el contexto de recursos fiscales escasos en relación con las demandas sociales, lo cual limita la capacidad de acción del Estado.

Este punto de partida condiciona la manera en que el proceso de reformas del Estado debe ser planteado y operado. En particular, exige una mirada integral que permita observar la congruencia y la articulación de los distintos sistemas que componen la administración pública (planificación, presupuesto, gestión financiera, y monitoreo y evaluación) y también reclama un análisis de la cadena de procesos que van desde las ofertas que hacen los gobernantes hasta los servicios que efectivamente se entregan a los ciudadanos.

## **1.2 La génesis de la Gestión para Resultados en el Desarrollo**

Como se mencionó anteriormente, la Nueva Gestión Pública (NGP) es una corriente gestada en la década de 1970 por los países desarrollados que promueve la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado. Propone reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública basada en una racionalidad económica

que busca eficiencia y eficacia. En otras palabras, promueve ir de la administración pública a la gerencia pública. Los países pioneros en la introducción de estos conceptos fueron Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido. No obstante, conviene aclarar que la NGP no es una corriente homogénea de pensamiento monolítico. Se observan, por lo menos, dos corrientes no necesariamente contrarias, pero tampoco coincidentes: la primera enfatiza los aspectos gerenciales de la reestructuración del Estado mientras que la segunda prioriza la introducción de mecanismos propios del mercado que estimulan la competencia (Larbi, 1999).

La Gestión para Resultados nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado. En cambio, en los países en desarrollo el objetivo es acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de *Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)*.

Entre los múltiples instrumentos y enfoques generados por la NGP en la perspectiva de fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo, se encuentra la “gestión para resultados, que es un marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones” (BID y CLAD, 2007).

Aunque inspirado en las transformaciones de las empresas, el enfoque de la GpRD recoge características específicas del sector público, como los procedimientos del régimen democrático para la toma de decisiones, la rendición de cuentas, y el interés público como centro de atención de la gestión. Efectivamente, en el centro del concepto de GpRD se encuentra el término valor público, que se refiere a los cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar.

Por tanto, el objetivo último de la GpRD es habilitar a las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de

valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno. La noción de resultado en la GpRD está asociada al cambio social producido por la acción del Estado y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia tomados como parámetros para evaluar la acción gubernamental. Así, por ejemplo, el resultado de la gestión de un ministerio de Educación no se medirá solamente por la cantidad de escuelas construidas, el número de docentes capacitados o, incluso, el número de niños promovidos de año, sino por los aprendizajes que efectivamente hayan logrado los alumnos y, a largo plazo, por la calidad de empleos que logren conseguir gracias a la educación recibida.

Es necesario advertir que los cambios sociales no se refieren solamente a los que son materia de la política social, como la salud y la educación, sino también a los relativos a otras políticas públicas, como la seguridad ciudadana, la agricultura, el empleo, la administración de justicia o la regulación de los mercados. Es importante resaltar esta última, pues la provisión de bienes y servicios en un contexto de competencia reduce sus precios y los pone al alcance de más ciudadanos, lo cual genera una mejor calidad de vida. Todos los aspectos mencionados son creadores de valor público y generan cambios en la sociedad.

Por otro lado, la implementación de la GpRD no descansa solamente en los ministerios productores de bienes o servicios, como los sectoriales, sino también en los ministerios centrales de Planificación y Finanzas, pues estos son los entes encargados de regir el funcionamiento de los Sistemas Nacionales de Gestión Pública (SNGP) que realizan importantes procesos para la creación de valor público.

**RECUADRO 1.1 | Experiencias de la efectividad de la GpRD**

Desde 2005 varias organizaciones multilaterales y gobiernos de todo el mundo vienen documentando la efectividad del enfoque de GpRD para lograr cambios significativos en el impacto que la actividad del sector público tiene en la calidad de vida de la población. Todos los años se producen documentos que sistematizan esas experiencias tanto en el ámbito de los gobiernos nacionales como de los subnacionales. Los libros de consulta sobre buenas prácticas en la Gestión para Resultados en el Desarrollo muestran la manera en que las distintas agencias de todo el mundo están alcanzando una mayor eficacia y eficiencia en los esfuerzos por desarrollar sus países. Además, proporcionan a los profesionales y a los directivos públicos casos de estudio y ejemplos de prácticas de cómo implementar la GpRD. Este trabajo de sistematización y difusión se enmarca en los compromisos que 88 gobiernos, 26 organizaciones multilaterales y 15 organizaciones de la sociedad civil asumieron en la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo*, en marzo de 2005. Hasta la fecha se han publicado tres ediciones mundiales del libro y están en imprenta nuevas ediciones regionales, incluso una con casos de América Latina y el Caribe.

Fuente: <http://www.mfdr.org/>.

En este contexto, y partiendo de los conceptos hasta aquí señalados, definimos la GpRD “como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”.

La GpRD conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Por tanto, un elemento clave para su implementación es la medición de los cambios producidos por esa acción. Esto supone contar con instrumentos que capten esas variaciones, con sistemas que procesen la información, y con procedimientos que incluyan el análisis de los datos en la toma de decisiones, elementos no siempre presentes en la administración del Estado.

La implementación de la GpRD requiere innovaciones sustantivas en la gestión del sector público, por lo que supone un esfuerzo a mediano y largo plazo que normalmente trasciende varios períodos



gubernamentales. Estas innovaciones pueden requerir, entre otras cuestiones, modificaciones del marco legal e institucional de los SNGP; búsqueda de consensos entre las funciones del Estado; capacitación permanente de los funcionarios públicos; alineación de los distintos componentes del ciclo de gestión; y nuevas estructuras organizacionales que fomenten la coordinación y el trabajo conjunto, en lugar de la competencia y el trabajo aislado. Todo ello conlleva procesos complejos de ensayo y error en los que intervienen varios actores: las autoridades políticas nacionales, los gerentes públicos, el Congreso, la oposición política, los organismos de control, las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos subnacionales y el sector privado.

Ante todo, la GpRD requiere transformar la cultura institucional imperante, basada en el cumplimiento de los procedimientos, y crear una nueva orientada hacia los resultados. No basta desarrollar nuevas normas para generar una gestión basada en los resultados. Es necesario establecer un ambiente político e institucional en el que los resultados sean el centro del debate público; en el que se juzgue a las autoridades por los cambios que han promovido en la sociedad; en el que los servidores públicos tengan incentivos para cumplir de manera eficiente su trabajo. Por estas razones, la implementación de la GpRD debe verse no sólo como el reto de un gobierno en particular sino como un compromiso del Estado.

Tomando en consideración la cadena de resultados explicada en el recuadro 1.2 y en el gráfico 1.2.1, el gran cambio que propone la GpRD es poner en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y, en función de estos, definir la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo. Este enfoque difiere fundamentalmente del tradicional burocrático, en donde se parte de los insumos (físicos y financieros) con los que se cuenta, las actividades o los procesos actuales o conocidos y, en función de estos, se definen los resultados.

Por otro lado, la GpRD promueve que los directivos de las instituciones asuman responsabilidades por el logro de resultados y no por el mero cumplimiento de funciones, lo que promueve una rendición de cuentas más sólida y sustantiva, fundamentada en evidencias que pueden ser verificadas por parte de la opinión pública y la sociedad civil. Esto supone un giro importante en la manera tradicional de administrar y, por lo tanto, requiere una voluntad política explícita al más alto nivel, así

como entidades abanderadas del cambio con poder de influencia en el conjunto del sector público.

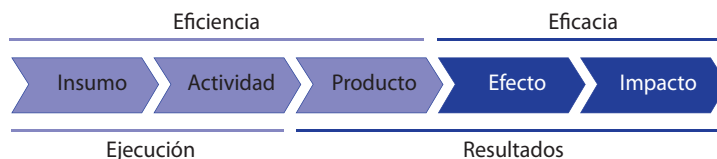
Aunque la GpRD es principalmente una estrategia gerencial y, como tal, son las autoridades públicas y los directivos los responsables primarios de implantarla, los resultados institucionales no son posibles sin el concurso de los encargados de la provisión de los servicios públicos, sean estos médicos, maestros, recepcionistas u obreros. Es por ello que en el ámbito de la administración de los servicios, la GpRD promueve un enfoque de abajo hacia arriba, en el que prime la consideración de las demandas de los usuarios y clientes. Por tanto, la GpRD es una estrategia de cambio institucional que vincula la gerencia con el usuario, el responsable de tomar decisiones con el que será afectado por esas decisiones.

Para finalizar con esta breve descripción de las principales características de la GpRD, es necesario destacar, además, que permite analizar el sector público de manera comprehensiva e integrada, pues toma en cuenta

### RECUADRO 1.2 | La GpRD y la cadena de resultados

“La gestión basada en resultados se centra en una clara noción de la causalidad. La teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto). Estos cambios generalmente se muestran en una “cadena de resultados” o “marco de resultados” que ilustra claramente las relaciones de causa y efecto. Los resultados de desarrollo por lo general se comprenden como secuenciales y restringidos por el tiempo, y los cambios se vinculan a una serie de pasos de gestión dentro del ciclo de programación de cualquier iniciativa de desarrollo (proyecto o programa). La gestión basada en resultados les pide a los gerentes que analicen de forma regular el grado en que sus actividades de implementación y resultados tienen una probabilidad razonable de lograr los resultados deseados y hacer ajustes continuos según sea necesario para asegurar el logro de los resultados.”

#### GRÁFICO 1.2.1 | Cadena de resultados



Fuente: Banco Mundial y OCDE (2005).

todo el ciclo de gestión y la interacción de los distintos elementos que contribuyen a generar valor público. Así, la GpRD centra su interés en la manera en que el conjunto de sistemas nacionales de gestión pública se alinea para obtener los resultados que el gobierno se ha planteado, evitando un abordaje aislacionista y sesgado que, como ya quedó expuesto en esta introducción, ha estado presente en las experiencias de reforma del Estado en ALC.

### 1.3 MODELO CONCEPTUAL DE LA GPRD Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

La conceptualización de la GpRD que se presenta aquí reconoce como antecedente un primer trabajo: Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público, elaborado conjuntamente por el BID y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (BID y CLAD, 2007). A partir de dicho trabajo se procedió a desarrollar un modelo conceptual que tomó en consideración dos aspectos importantes: en primer lugar, las características propias del sector público en ALC que, como se ha dicho, son: i) la existencia de una cultura organizacional basada en la lógica del control y el procedimiento, ii) la presión de las demandas ciudadanas por más y mejores servicios y por un gobierno más transparente y iii) el contexto internacional que impone el desarrollo de sistemas que generen un Estado *competitivo*. Estas características obligan a considerar la mayor parte de los SNGP involucrados en el ciclo de gestión pública y no sólo aquellos que han privilegiado los países desarrollados y que son el liderazgo, el monitoreo y la evaluación (Perrin, s/f). En segundo lugar, se ha considerado la necesidad de utilizar un enfoque que dé cuenta de la situación de un país y no solamente de una institución o agencia.

Por tal razón, el modelo integra los elementos del ciclo de gestión diferenciándose de otros instrumentos que analizan los sistemas nacionales de gestión pública desde una perspectiva parcial y que con frecuencia se usan para diagnosticar la capacidad institucional de un país.<sup>2</sup> En efecto, los instrumentos mencionados concentran la atención solamente en algunos elementos, por ejemplo, los aspectos financieros y presupuestarios de la gestión pública; otros sólo consideran la función de adquisiciones, dejando de lado la planificación, el monitoreo y la evaluación

<sup>2</sup> El anexo 4 resume los instrumentos de diagnóstico de los sistemas presupuestarios y financieros más usados en América Latina y el Caribe. La metodología SEP tomó en consideración algunos de estos instrumentos.

de las políticas. Esta visión atomizada limita el uso de esos instrumentos a la hora de examinar la capacidad que los sistemas nacionales tienen para producir los resultados establecidos en los programas de gobierno y demandados por los ciudadanos. Desde el punto de vista de la GpRD, la debilidad más importante de algunos de estos instrumentos es que fueron diseñados para rendir cuentas y no para medir la capacidad de resultados de los sistemas nacionales.

El gráfico 1.1 presenta los componentes del ciclo de gestión pública necesarios para la obtención de resultados. Además, en el gráfico se distinguen cuatro áreas principales: i) planificación, ii) presupuesto y financiamiento, iii) diseño y ejecución de programas y proyectos y iv) monitoreo y evaluación. Estas áreas deben ser parte de un sistema coherentemente articulado y no compartimentos estanco, como sucede la mayoría de las veces. De esta manera, por ejemplo, la planificación y el presupuesto deben verse como un proceso continuo y complementario, pues no se puede planificar sin conocer los recursos con los que se cuenta ni se debe presupuestar sin el referente básico de la planificación; en otras palabras, el qué y el con qué son indivisibles. Asimismo, el monitoreo y la evaluación se nutren tanto del proceso de planificación como del de producción de bienes y servicios: la



definición de los indicadores de desempeño es una parte importante de la planificación, y los datos para construir esos indicadores se registran en los servicios públicos en la mayoría de los casos. Sin embargo, en la práctica es frecuente que las instituciones que se encargan de estas funciones no se coordinen adecuadamente.

En el cuadro 1.1 se define cada uno de los elementos que componen el ciclo de gestión y se los asocia con los eslabones de la cadena de resultados. Así, se hace evidente de una manera sintética y esquemática la forma en que cada uno de esos elementos contribuye a producir los resultados de la gestión pública.

A partir de este modelo se identificaron los principales instrumentos que se usan en ALC. Así, por ejemplo, la visión de largo plazo es un instrumento que se usa durante la planificación para establecer los objetivos de un país en un lapso mayor al período gubernamental; los contratos de gestión se usan durante los procesos de producción de bienes y servicios para establecer con precisión lo que las autoridades esperan de los gerentes públicos; los indicadores de desempeño constituyen el medio para hacer un monitoreo de los planes de los gobiernos. El cuadro 1.2 contiene un listado de los instrumentos y mecanismos que se emplean con más frecuencia. Muchos de ellos se utilizan de manera combinada y en más de un pilar del ciclo de gestión. Aunque no es un listado exhaustivo, recoge las prácticas más difundidas en la región.

Cabe destacar que, además de los sistemas mencionados hasta aquí, existe otro que por su naturaleza atraviesa todo el ciclo de gestión: el sistema de recursos humanos. En un marco de GpRD debe indicarse a los directivos y funcionarios públicos, en forma consistente, cuáles son las conductas laborales y los resultados esperados, y cuáles son las consecuencias de que estas conductas y resultados se verifiquen o no (Iacoviello y Pulido, 2006:107). Para que la gestión del personal funcione de manera eficiente, se necesita establecer claramente la cadena de resultados y contar con un sistema de monitoreo que indique si las metas se están cumpliendo o no. Sin estos requisitos, no se puede fomentar una gestión de los recursos humanos orientada hacia la obtención de resultados, pues no existiría una base sólida para evaluar el desempeño de los funcionarios.

**CUADRO 1.1 | Los elementos del ciclo de gestión y su relación con la cadena de resultados**

Elementos del ciclo de gestión	Definición	Cadena de resultados	
Situación socioeconómica	Análisis de la realidad socioeconómica del país que justifica las prioridades y estrategias del plan.	<b>Análisis de situación y situación deseada</b>	
Objetivos y metas de gobierno	Plan de gobierno que establece los objetivos y metas consensuadas del país a largo y mediano plazo.		
Estructura organizativa	Estructura organizativa (ministerios y entidades) alineada con los objetivos del plan de gobierno.		
Situación fiscal	Análisis de las perspectivas de ingresos y egresos del país en el mediano plazo.		
Programas	Estrategias a través de las que se logran los objetivos del plan de gobierno.		
Productos	Bienes y servicios que ofrecen los programas y que contribuyen a lograr los objetivos del plan.		
Metas de producción	Volumen de bienes y servicios a entregarse en un tiempo determinado.		
Recursos	Asignación de recursos para los programas.	<b>Insumos</b>	
Procesos productivos	Procesos de producción de los bienes y servicios que se entregan a los ciudadanos.	<b>Actividades</b>	
Consumo de productos	Distribución, consumo y uso de bienes y servicios por parte de la población.	<b>Productos</b>	<b>Resultados</b>
Consecuencias para los beneficiarios	Cambios a corto y mediano plazo en el comportamiento o estado de los beneficiarios después de recibir los bienes o servicios.	<b>Efectos</b>	
Cambio social	Impacto o cambio a mediano y largo plazo en las condiciones de vida de la población objetivo.	<b>Impacto</b>	
Rendición de cuentas	Informe de las autoridades a los ciudadanos sobre los resultados obtenidos.		

**CUADRO 1.2 | Instrumentos básicos de la GpRD**

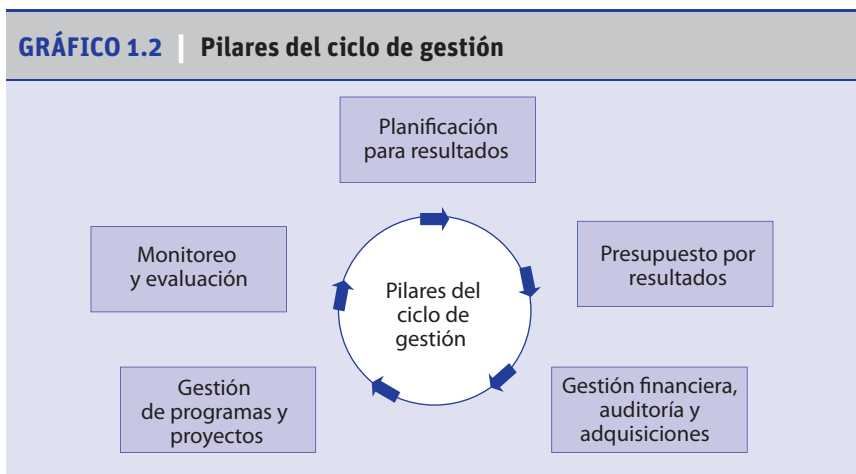
<b>Instrumento</b>	<b>Definición relativa a la GpRD</b>
Plan estratégico de mediano plazo	Análisis de la situación del país y definición de objetivos prioritarios a mediano plazo con sus correspondientes programas, metas e indicadores. Los programas deben contar con un marco de resultados, es decir, con una lógica que explique la forma en que deberá lograrse el objetivo de desarrollo, que incluye las relaciones causales y los supuestos subyacentes.
Presupuesto por resultados	Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo a los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones.
Marco fiscal de mediano plazo	Instrumento orientado a extender el horizonte de la política fiscal más allá del calendario presupuestal anual, mediante una proyección de ingresos y gastos para un período de tres años o más que se actualiza anualmente. Durante el primer año, las proyecciones del marco fiscal guardan estricta correspondencia con el presupuesto.
Gestión financiera y de riesgos integrada	Sistema integrado de información de las siguientes áreas de la administración del Estado: contabilidad, ejecución del presupuesto (incluye riesgo fiscal), administración tributaria, crédito público, tesorería.
Sistema de adquisiciones públicas	Marco institucional y normativo que promueve la competencia y la transparencia de las adquisiciones públicas y que se ejecuta mediante un sistema electrónico transaccional en Internet.
Contratos de gestión	Convenios entre instituciones en los que se establecen los compromisos de obtención de resultados, los ámbitos de competencia en la ejecución, las condiciones de su cumplimiento y los montos de los recursos asignados.
Incentivos	Conjunto de normas de gestión que tienen el propósito de estimular, a través de recompensas, la consecución de los objetivos y metas por parte de los equipos de trabajo de las unidades institucionales.
Estándares de calidad	Atributos básicos que deben tener los bienes y servicios.
Indicadores de desempeño	Sistema de información con variables que permiten verificar los resultados de la intervención para el desarrollo, o que muestran resultados en relación con lo planificado.
Evaluaciones	Estudios que permiten la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo.
Rendición de cuentas	Informes periódicos de las autoridades sobre los resultados obtenidos respecto a lo programado. Incluyen los exámenes de auditoría interna y externa. Esta información debe estar a disposición de los ciudadanos a través de Internet.

Nota: Algunos de los conceptos se han tomado de OCDE 2002.

Cada uno de los instrumentos mencionados puede ser visto como un engranaje que permite que la cadena de resultados funcione adecuadamente. Sin embargo, la sola existencia de los instrumentos no garantiza una gestión eficaz y eficiente. Por ejemplo, la elaboración de planes estratégicos es una práctica extendida, pero pocos países articulan los planes con el presupuesto y con un sistema de monitoreo y evaluación. Esta falencia impide que los planes desempeñen un rol efectivo en la cadena de resultados. Por tanto, uno de los retos más importantes de la GpRD consiste en alinear todos los instrumentos para que actúen de forma coordinada y complementaria y puedan así contribuir al logro de los resultados.

### 1.3.1 El Sistema de Evaluación Prodev (SEP)

En base al modelo conceptual enunciado y con el propósito de analizar la capacidad institucional de los países de la región para implementar una gestión pública basada en resultados, se diseñó el Sistema de Evaluación Prodev (SEP).<sup>3</sup>



El diagnóstico de las capacidades institucionales es un paso importante para determinar sus fortalezas y sus debilidades y preparar e implementar un plan de acción que permita avanzar en la consolidación de una GpRD.

<sup>3</sup> La elaboración de la metodología se realizó en dos etapas: en la primera se definió el modelo conceptual con la colaboración del CLAD; en la segunda, el Prodev diseñó el SEP.



El SEP divide el ciclo de gestión en cinco pilares: i) planificación para resultados, ii) presupuesto por resultados (PpR), iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, iv) gestión de programas y proyectos y v) monitoreo y evaluación. El gráfico 1.2 ilustra los pilares considerados en el SEP.

Los cinco pilares del ciclo de gestión examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados. De acuerdo con el esquema que se observa en el gráfico 1.3, estos elementos se ordenan en tres categorías: componentes (16), indicadores (37) y requisitos mínimos o variables (141). Los requisitos mínimos se califican con una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. Los indicadores y los pilares también se califican con la misma escala. El promedio de todos los indicadores deriva en un índice que muestra la capacidad de GpRD de un país.<sup>4</sup>

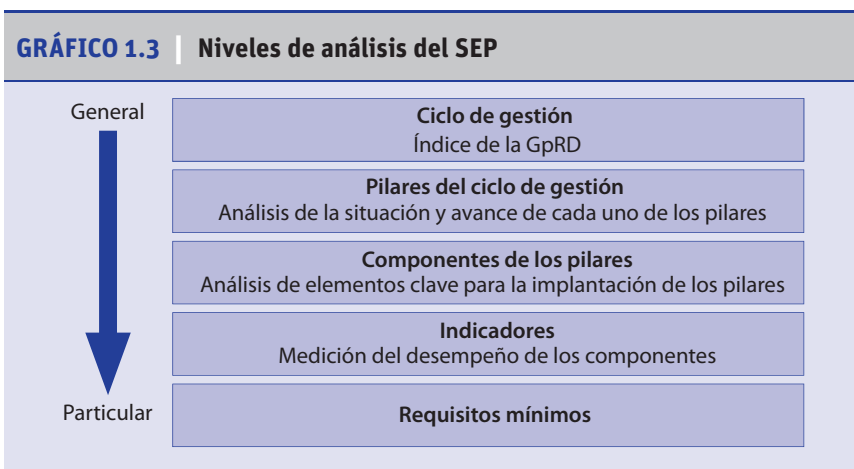
Debido a que el examen del ciclo de gestión requiere recabar información sobre un amplio espectro de temas, el SEP se enfoca solamente en aquellos aspectos que están relacionados directamente con la GpRD o que son indicadores de la capacidad de GpRD. Por lo tanto, este instrumento no ofrece un análisis de cada uno de los pilares con la profundidad y el detalle con que lo hacen los instrumentos especializados en una sola temática, como es el caso de los diagnósticos de la gestión financiera pública.<sup>5</sup>

Hay que advertir también que el instrumento analiza el ciclo de gestión solamente en el ámbito de la administración nacional central; por lo tanto, no indaga sobre las entidades autónomas, las empresas públicas o los gobiernos subnacionales. El universo de análisis estuvo constituido por las administraciones centrales de 25 países de ALC: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay.<sup>6</sup>

4 *En el anexo 1 se presentan los criterios de calificación. La lista de componentes, indicadores y variables se adjuntan en los anexos 2 y 3.*

5 *Se refiere al Marco de Referencia para la Medición del Desempeño en Materia de Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA, por sus siglas en inglés) o a la Evaluación de la Responsabilidad Financiera Pública (CFAA, por sus siglas en inglés).*

6 *Las evaluaciones se realizaron entre mediados de 2007 y mediados de 2009.*



Los diagnósticos se realizaron en cuatro etapas secuenciales: durante la primera se analizó el marco legal e institucional que sustentan el funcionamiento y la interrelación entre los pilares, y se analizaron los diagnósticos existentes y otras fuentes secundarias, como estudios e investigaciones.<sup>7</sup>

En la segunda etapa se realizaron entrevistas a funcionarios de gobierno de las principales áreas de gestión para completar la información sobre los pilares.<sup>8</sup> En la tercera etapa se asignaron valores a las variables en base a la información y la documentación obtenidas, y se elaboró un borrador de informe que fue sometido a una revisión entre pares. Finalmente, el cuarto paso fue la validación de los informes con las autoridades del país, requisito indispensable para poder divulgar la información. Las primeras tres etapas las realizaron consultores independientes y externos al BID, a fin de asegurar la mayor objetividad en el análisis.

<sup>7</sup> Para el pilar de gestión financiera, auditoría y adquisiciones se utilizaron, entre otras fuentes, los siguientes diagnósticos: *Evaluación de la Responsabilidad Financiera (CFAA)*, *Diagnóstico de los Procedimientos de Adquisiciones (CPAR)*, el capítulo de *Transparencia Fiscal del Informe sobre la Ejecución de Estándares y Códigos (ROSC)*, *la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas* y *el Marco de Referencia para la Medición del Desempeño en Materia de las Finanzas Públicas del programa PEFA*.

<sup>8</sup> Se entrevistó a funcionarios de los ministerios de Planificación, Finanzas y Presidencia, así como de los entes que norman los sistemas de auditoría, adquisiciones públicas y estadísticas nacionales. También se entrevistó a funcionarios de los ministerios de Educación, Salud, Protección Social y Obras Públicas para indagar los aspectos referidos a la gestión de programas y proyectos.