



SIDEPRO S.A

**REQUERIMIENTOS TÉCNICOS ESPECÍFICOS PARA LA
IMPLANTACIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN BASADO EN
RESULTADOS EN EL ADN**

**CONSULTORÍA PARA LA REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO
INSTITUCIONAL (PEDI) DEL AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL (ADN)**

ATN/OC-13168-DR

AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL.
REPÚBLICA DOMINICANA
2014

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	PAG. 3
2. EL MODELO DE GESTIÓN BASADO EN RESULTADOS	PAG. 5
3. CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DEL ADN	PAG. 13
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	PAG. 23

SIDEPRO S.A.

1. INTRODUCCIÓN

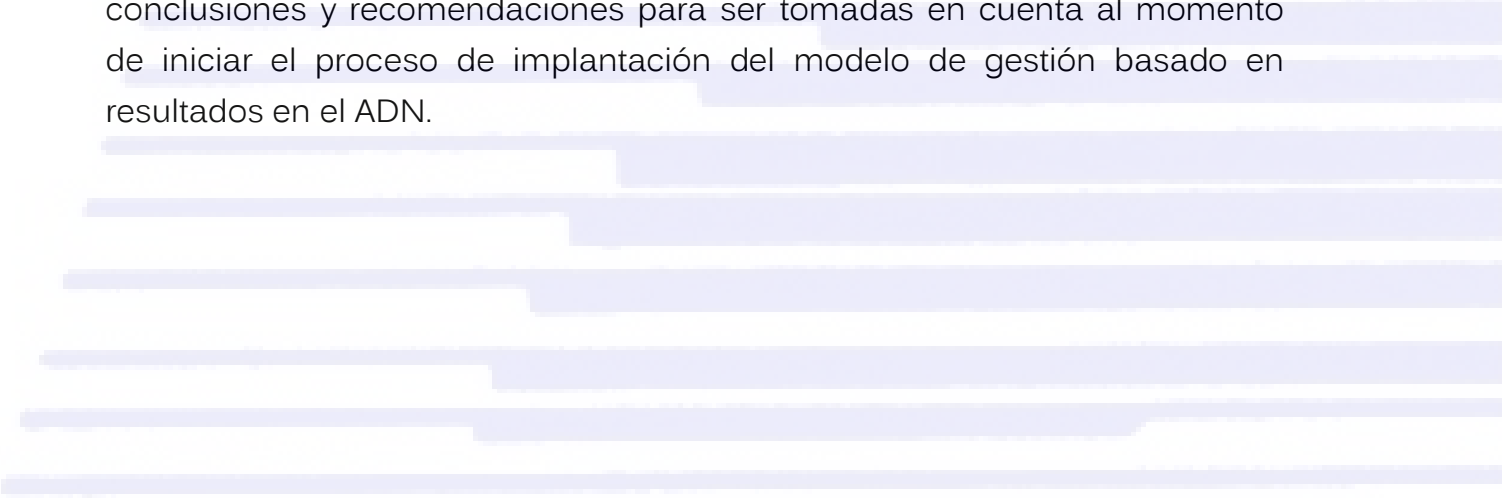
El presente documento se realiza en el marco del Proyecto de Revisión y Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Institucional (PEDI) del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), cuyo objetivo central es realizar la revisión, actualización y reformulación del Plan Institucional del ADN, con un enfoque estratégico que incluya la visión, misión y valores institucionales, el rediseño de la estructura de los POA, la redefinición de los objetivos y metas, la definición de un nuevo Sistema de Indicadores de resultados y productos, así como, la identificación y valoración de los Riesgos, respondiendo al marco legal vigente.

El alcance del mismo se encuentra enmarcado en la Oferta Técnica presentada oportunamente por SIDEPRO S.A, en la cual la empresa se compromete a entregar al ADN, adicionalmente a lo solicitado en la convocatoria de ofertas y con el objeto de apoyar la instrumentación de un Modelo de Gestión basado en Resultados, del cual la Planificación Estratégica constituye un insumo esencial, un Documento sobre Requerimientos Técnicos y de Administración Específicos para la puesta en marcha de un modelo de Gestión basada en Resultados en el ADN.

En ese sentido, el presente documento se estructura en tres partes a considerar. En primer lugar, se realiza un abordaje conceptual del modelo de gestión basada en resultados. Ello implica establecer las definiciones y los requisitos básicos que cualquier institución del sector público debe considerar y evaluar al momento de decidir avanzar en la implantación de dicho modelo.

En segundo lugar, una evaluación de la situación actual del ADN, respecto a los conceptos, definiciones y requisitos establecidos en el ítem anterior. El punto esencial en este punto es determinar las brechas existentes en los sistemas de gestión vigentes en el ADN, respecto a los requerimientos del modelo de gestión basado en resultados y las oportunidades que se presentan para potenciar dichos sistemas.

Finalmente, en base a todo lo planteado y a la experiencia recabada a lo largo del proceso de consultoría efectuado, se exponen un conjunto de conclusiones y recomendaciones para ser tomadas en cuenta al momento de iniciar el proceso de implantación del modelo de gestión basado en resultados en el ADN.



SIDEPRO S.A.

2. EL MODELO DE GESTIÓN BASADO EN RESULTADOS

La gestión basada en resultados es el modelo de administración de los recursos públicos centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno para un determinado período de tiempo. Esto permite gestionar y evaluar el desempeño de las organizaciones del Estado en relación con políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

También puede ser definida como un enfoque de gerenciamiento diseñado para asistir al gobierno y agencias públicas en la asignación de recursos a los productos (bienes y servicios) requeridos para el logro de los resultados planificados. En suma, es un enfoque que propone enfatizar la relación entre lo que las agencias producen y su impacto en la sociedad, así como los recursos reales y financieros que requieren.

La gestión basada en resultados puede ser caracterizada, entonces, a partir de los siguientes rasgos:

- a) Se trata de un modelo de gestión que exige de las organizaciones públicas compromisos de desempeño que contribuyan de manera efectiva a la obtención de los *resultados de política* definidos por la gestión de gobierno. Es el plan de gobierno el que brinda el marco estratégico imprescindible para la gestión.
- b) En este marco las organizaciones definen su propia producción institucional y asignan recursos para obtenerla. El desempeño institucional esperado -los bienes y servicios que ellas deben generar en un determinado período de tiempo en cantidad, calidad y costo adecuados- es el que se requiere para el logro de los resultados de política.

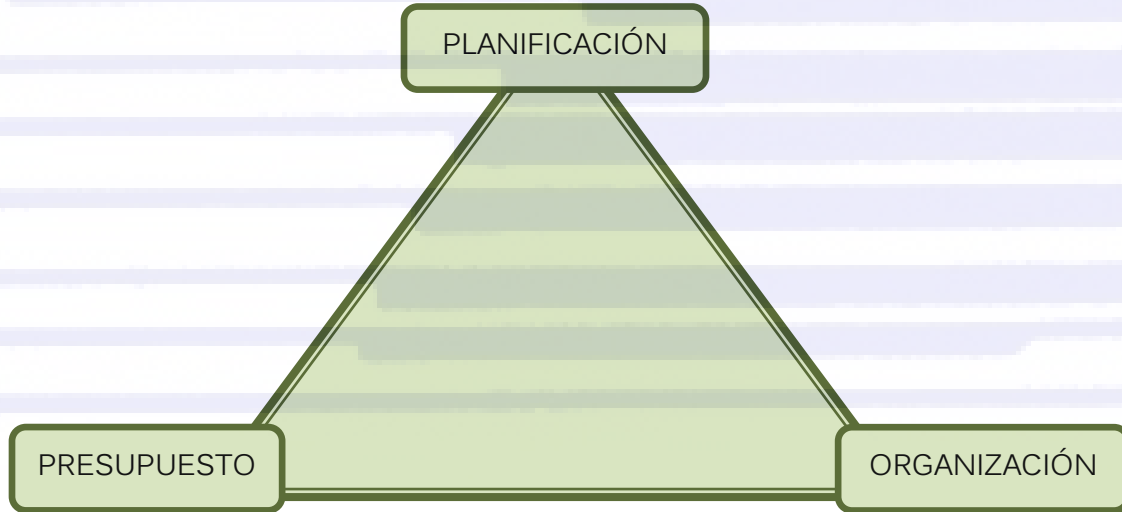
- c) Para el logro de las metas de producción el modelo requiere de una *administración de los recursos reales y financieros* descentralizada y flexible, basada en procesos explícitos de asignación de responsabilidades y sistemas de petición y rendición de cuentas al interior de las organizaciones.
- d) La comparación entre desempeño esperado y efectivo es, por ello, un componente central del modelo de gestión por resultados. De allí su foco en el desarrollo e implementación de sistemas de medición de desempeño que permitan a la organización, por un lado, evaluar y mejorar permanentemente la gestión y, por otro, rendir cuentas por los compromisos asumidos.

En términos sistémicos, las organizaciones públicas que adoptan la gestión por resultados recorren las siguientes fases:

- I. Especifican, para el mediano y largo plazo, los resultados de política con los que se comprometen y las estrategias a través de las cuales se proponen alcanzarlos.
- II. Definen, a través del proceso de planificación operativa y formulación presupuestaria, su producción institucional anual, las operaciones y procesos que ella implica y los recursos que ellas insumen.
- III. Establecen criterios de “responsabilización” a partir de una clara asignación de las funciones y operaciones que cada unidad organizativa -internas a la institución y externas cuando corresponda- debe cumplir para alcanzar los objetivos planteados con sus correspondientes recursos presupuestarios.

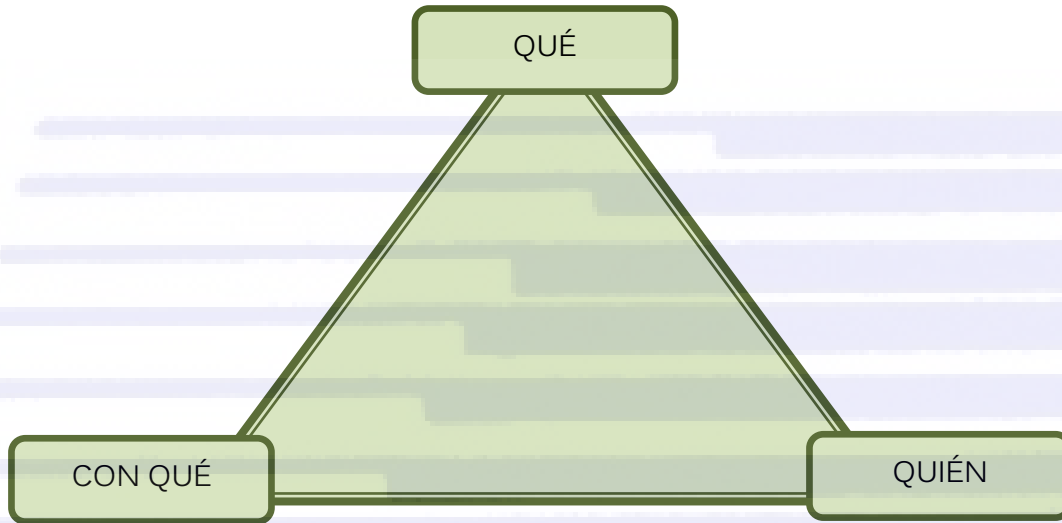
Ello supone la conformación de lo que denominamos “*triángulo de soporte del modelo de gestión basado en resultados*”. Dicho triángulo requiere un

alineamiento relativo entre las tres dimensiones subyacentes en los procesos mencionados, a saber: a) Planificación; b) Presupuesto: y c) Organización.



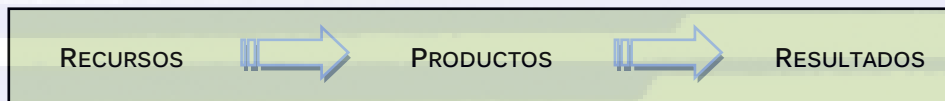
Cuando decimos alineamiento relativo nos estamos refiriendo a la necesidad de establecer una vinculación lógica y racional entre: a) los objetivos que se propone conseguir la organización y que fueron establecidos en la planificación, b) la formulación de una estructura programática presupuestaria que posibilite la relación entre objetivos y recursos, es decir sus relaciones de producción, y c) una clara definición de las responsabilidades que a cada área organizativa le corresponde en el proceso de producción de las operaciones necesarias para lograrlos.

En otras palabras, el triángulo de soporte del modelo de gestión basado en resultados determina “qué” va a hacer la organización, “con qué” recursos va a realizarlo y “quién” es el responsable de cada operación en el proceso de producción de políticas.



Por otra parte, la gestión basada en resultados asume el desempeño organizacional, entendido como proceso mediante el que una organización vincula recursos, productos y resultados.

En efecto, el desempeño, en una organización pública, se define a partir de la transformación de recursos en productos para obtener resultados de política que satisfagan las demandas de la sociedad, de acuerdo al concepto de "cadena de valor público".

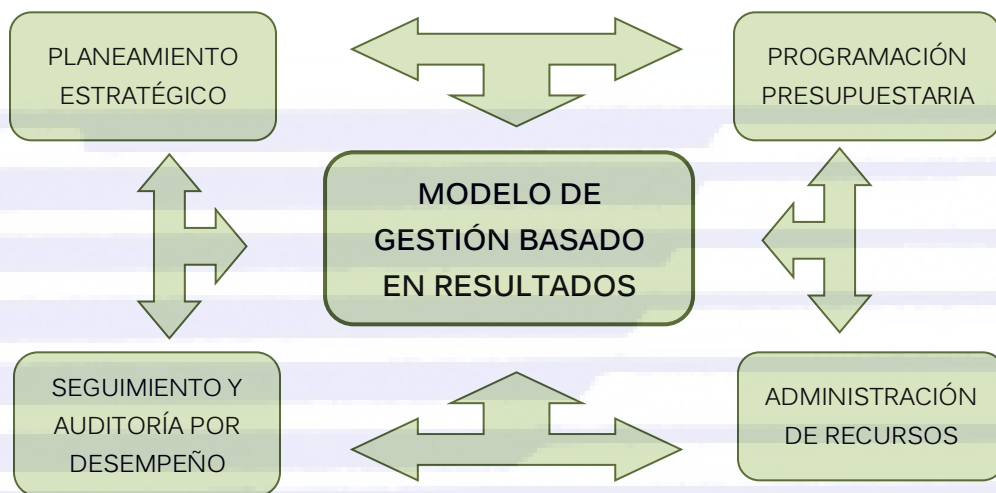


Sin embargo, la perspectiva estructural del modelo no resulta suficiente para una correcta comprensión de su funcionamiento. En ese sentido, con el objeto de presentar una visión más acabada del modelo de gestión basado en resultados, es necesario analizar también su perspectiva de "macroprocesos". Es decir el conjunto de procesos instrumentales de gestión que conforman y concurren a las actividades y rutinas cotidianas de cualquier institución dispuesta a poner en marcha dicho modelo, los cuales

deben asumir ciertas especificidades para poder concretar su implantación de manera efectiva y sustentable.

El enfoque basado en procesos es también una herramienta útil en el tratamiento metodológico de la gestión basada en resultados ya que, como se define en la norma ISO 9000 de 1994, “un proceso es un conjunto de actividades relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados”. Bajo esta conceptualización, el conjunto de procesos interrelacionados que partiendo de la definición de políticas y que culminan en el monitoreo y seguimiento permiten expresar claramente el ciclo administrativo integral de la gestión pública

En el modelo administrativo de la gestión basada en resultados los principales macroprocesos que lo conforman son: a) planificación estratégica, b) programación presupuestaria; c) administración de recursos reales y financieros y d) seguimiento, control y auditoría por desempeño.



El primer macroproceso – planificación - conlleva el desarrollo de procesos sistemáticos de planificación estratégica en las instituciones públicas que, a través de procesos participativos y con una visión amplia tecno-política, ha

de posibilitar que se ligen en forma sistemática y permanente las acciones diarias y cotidianas en materia de producción de bienes, prestación de servicios y dictado de políticas, con los resultados e impactos a obtenerse en el mediano y largo plazo. Es decir la planificación se transforma en una herramienta básica para la gestión gubernamental e implica el desarrollo en conjunto e integrado de la Planificación Estratégica de Alta Dirección y de la Planificación Operativa.

El segundo macroproceso - programación presupuestaria - implica lograr en la etapa de formulación del presupuesto una vinculación efectiva entre los objetivos y políticas contemplados en la planificación estratégica con la producción de bienes y prestación de servicios a realizarse en las instituciones públicas y éstos con los recursos reales y financieros que requieren. A su vez, dicha producción pública debe relacionarse con los recursos reales y financieros disponibles, de manera que se reflejen claramente las relaciones insumo/producto que se instrumentan en los procesos productivos y que dan origen a las categorías programáticas del presupuesto. De esta manera el presupuesto se transforma en una verdadera herramienta de instrumentación de las políticas de desarrollo.

El tercer macroproceso - administración de recursos reales y financieros - es un aspecto que no ha sido suficientemente considerado en la literatura y práctica de la gestión basada en resultados. Escasos serán los resultados a obtenerse en cuanto a la instrumentación de dicho modelo, si los procedimientos de adquisición y uso de los recursos reales y financieros siguen manejándose bajo las pautas tradicionales de controles formales y con roles predominantes de las unidades de apoyo técnico administrativo.

Es necesario optimizar y simplificar los procesos administrativos que posibiliten al gerente público responsable de la producción de bienes o de la prestación de servicios, gestionar de la manera más adecuada el personal, manejar de manera apropiada las compras y contrataciones, así como disponer de información de la utilización efectiva de recursos reales y financieros en tiempo real.

Esto supone un cambio sustancial en la concepción y rol de la gerencia pública. La asignación de responsabilidades sobre resultados debe ir acompañada de la correspondiente delegación de autoridad sobre la utilización de recursos. Sin embargo, resulta común que la gerencia sustantiva a cargo de la producción de bienes y servicios que demanda la población presente cierta incapacidad en el manejo cotidiano de la gestión de recursos. Esto se debe a que generalmente los responsables sustantivos son especialistas sectoriales y, de manera natural, transfieren el proceso de programación y asignación de los recursos a las áreas de administración. Como consecuencia de ello, el proceso de producción de políticas asume la lógica de la administración y no la de la planificación y de la programación presupuestaria.

Un elemento vital para la viabilidad del nuevo modelo es que la gerencia pública responsable de la producción de bienes y prestación de servicios, asuma la responsabilidad de la programación de los recursos reales y financieros que requiere para el cumplimiento de dicha producción y para la obtención de los resultados que le han sido asignados.

Ello implica, a su vez que las áreas de apoyo administrativo no deben “invadir” el campo de responsabilidad de los gerentes públicos productores de bienes y servicios tomando decisiones sobre la naturaleza y tipo de recursos que requieren los mismos. Su responsabilidad es cumplir con eficiencia y eficacia el rol que tienen asignado de apoyar los procesos de adquisición de recursos reales y administración de recursos financieros.

En síntesis, el mejoramiento de las capacidades administrativas y la definición clara de los roles de los agentes públicos son requisitos sine qua non para la instrumentación de la gestión para resultados.

Por último, el cuarto macroproceso - seguimiento y auditoria por desempeño – implica el diseño e instrumentación de mecanismos para el seguimiento sistemático de la producción pública, medición de resultados, evaluación de políticas públicas y apreciación del desempeño institucional a través del

desarrollo de indicadores que posibiliten medir el impacto de la gestión pública e identificar los desvíos y sus causas para introducir medidas correctivas en el momento oportuno.

En lo que se refiere a la auditoría por desempeño, último paso de este macro proceso, existe consenso en definirlo como un examen independiente de la eficiencia y la eficacia de las intervenciones, programas u organizaciones del gobierno, que presta debida atención a su economía y tiene como propósito conducir a mejoras. Por tanto, en este caso, implica un cambio del rol tradicional de los órganos de control externo, los cuales deben complementar el necesario control de legalidad y cumplimiento con la evaluación del desempeño de las organizaciones públicas en términos de eficacia, eficiencia y economía.

SIDEPRO S.A.

3. CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DEL ADN

Hasta aquí hemos planteado, desde una perspectiva meramente conceptual, los requisitos sistémicos y de macroprocesos necesarios para la implantación de un modelo basado en resultados en términos genéricos. Es decir para ser aplicados a cualquier institución pública.

A continuación, se realiza el cotejo de dichos requisitos con la realidad vigente en el ADN, con el objeto de establecer las brechas existentes entre sus sistemas y procesos de gestión respecto a las condicionalidades impuestas por el modelo.

RESPECTO AL TRIÁNGULO DE SOPORTE DE GXR

Como se dijo en el ítem anterior, el modelo gestión para resultados requiere un alineamiento relativo entre la planificación de una institución, su presupuesto y la estructura orgánica de la misma, lo que denominamos "triángulo de soporte" del modelo. Es decir que supone un determinado grado de coherencia entre los objetivos que se plantean, los recursos que van a ser destinados para alcanzarlos y la asignación de responsabilidades operativas e instrumentales para su logro.

En ese sentido, para realizar un análisis específico sobre el funcionamiento de dicho triángulo en el ADN, resulta pertinente observar la forma en que se relacionan los vértices del triángulo. En otras palabras, establecer el grado de consistencia con la cual se relaciona la planificación del ADN con su presupuesto, el presupuesto con la estructura orgánica de la institución y, ésta última, con su sistema de planificación.

Respecto al sistema de planificación, el ADN ha realizado grandes esfuerzos por mejorar sus proceso. De hecho cuenta con una Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, la que tiene a su cargo las funciones

de coordinar el Plan Estratégico Institucional; del Plan Operativo, de la Formulación de Proyectos, Investigación y Estadística; Formulación Presupuestaria, Fortalecimiento y Modernización Institucional y Monitoreo y Evaluación del Plan Operativo Anual.

Sin embargo, en lo referido al sistema presupuestario, es posible afirmar que los programas presupuestarios no reflejan adecuadamente la producción de bienes y servicios del ADN. Es decir que resulta dificultoso encontrar un alineamiento relativamente coherente entre los objetivos de política establecidos en la planificación y la programación, respecto a la formulación de los presupuestos anuales. En otras palabras, el diseño de los programas presupuestarios indica una definición muy general, la cual trata de reflejar las distintas competencias municipales en paquetes de servicios, pero no para expresar la prestación de bienes y servicios municipales propiamente dichos.

En la fase de elaboración del presupuesto la definición de programas marca el punto de inflexión entre un presupuesto como una expresión de medios a un presupuesto con visión de políticas. En la medida en que el presupuesto se orienta a medios, la discusión y aprobación se realiza en los mismos términos. Los programas del presupuesto del ADN muestran sólo en qué se gasta (personal, servicios no personales, materiales, maquinaria y equipos) pero no qué se produce (finalidades, objetivos). Es decir que cancela parcialmente la posibilidad de asimilar de manera coherente los recursos establecidos en el presupuesto respecto a los objetivos de política propios de la planificación.

A ello debe agregarse la coexistencia de dos agendas paralelas, una vinculada estrictamente a la gestión y otra de naturaleza política. En el caso del ADN, el problema se presenta en determinadas circunstancias cuando ambas agendas asumen una lógica de suma cero; es decir en las que el desarrollo de una de ellas pone en riesgo la ejecución de la otra. En términos estrictamente operativos, dicha dificultad se expresa en la debilidad que asumen la planificación y la programación presupuestaria cuando los esfuerzos y ejercicios de planificación y programación realizados con el

objeto de adecuar de manera racional los recursos financieros a las necesidades y objetivos de gestión pierden consistencia y, en muchos casos, sentido, en tanto se generan brechas importantes entre lo programado y lo efectivamente ejecutado como resultado de la asignación real de recursos.

Una de las expresiones más claras de la situación descrita es el desentendimiento de los responsables a cargo de áreas sustantivas respecto a la formulación y evaluación presupuestaria, dejando de lado un elemento esencial de las capacidades gerenciales y concentrando de ese modo toda la responsabilidad del proceso presupuestario en las áreas de administración y finanzas.

Respecto al vértice "estructura orgánica" del triángulo de soporte, el ADN presenta una particularidad muy distinta a las manifestadas en los sistemas de planificación y presupuesto. En este caso la organización funcional del ADN se refleja prácticamente como espejo en el diseño de las categorías programáticas del presupuesto, incluso más que lo recomendado por el modelo GxR, el cual nos habla de un "alineamiento relativo", pero no de una construcción *vis a vis*.

En términos conceptuales, el presupuesto formulado por centros de responsabilidad se utiliza para programar y controlar el gasto en términos de áreas organizativas de una institución. Sin embargo, en un presupuesto de estas características se corre el riesgo de atomizar el presupuesto, ya que la organización generalmente se descompone en varias unidades de mínimo nivel.

La estructura de categorías programáticas del presupuesto del ADN, al reflejar en espejo la organización de la institución, no contribuye a que el plan se vea reflejado en toda su magnitud en el presupuesto y, por tanto, no es posible conocer en qué medida las prioridades del mismo están siendo ejecutadas a través del presupuesto.

Así por ejemplo, el programa “normas, políticas y administración municipal” se desagrega en 18 sub-actividades que son oficinas administrativas (en este grupo están, por ejemplo, las sub-actividades: “administración superior”, “relaciones públicas y prensa”, “defensoría y uso de espacio público”, etc.).

Finalmente, también debemos mencionar la ausencia de programación presupuestaria de mediano plazo como un elemento adicional que restringe la posibilidad de componer un “triángulo de soporte” consistente. En efecto, este mecanismo está orientado a dotarle de sostenibilidad a la planificación y a garantizar la ejecución de proyectos de inversión en infraestructura que tienen un horizonte de realización que va más allá del ejercicio presupuestario.

En el ADN no existen ámbitos y/o procesos formales u operativos para llevar a cabo la programación presupuestaria de mediano plazo. Este instrumento permite dotar de mayor previsibilidad a las finanzas municipales a través de proyecciones de mediano plazo de los ingresos y de los gastos públicos. Aunque las proyecciones de estas variables son estimaciones globales, su objetivo es buscar el equilibrio presupuestario a través de metas fiscales de mediano plazo, de tal manera que las decisiones de la planificación estratégica tengan bases sólidas y se puedan evaluar alternativas de acción ante diferentes escenarios fiscales garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas.

RESPECTO A LOS MACRO PROCESOS BÁSICOS PARA GxR

En el ítem anterior también se expresó que el modelo de gestión para resultados requiere de ciertas especificidades en lo referido a los cuatro macro procesos básicos que la sustentan: a) planificación estratégica, b) programación presupuestaria; c) administración de recursos reales y financieros y d) seguimiento, control y auditoría por desempeño. De manera consecuente, a continuación se analizan dichos macro procesos en el funcionamiento actual del ADN.

a) Planificación Estratégica

Adicionalmente a lo ya señalado en el ítem referido a la situación del "triángulo de soporte" del modelo GxR y su desempeño en el ADN, podemos agregar que el sistema de planificación institucional adolece de otras dificultades que deben ser tenidas en cuenta al momento de avanzar en la implementación de un modelo de gestión basado en resultados.

En primer término, existe una baja socialización de los planes y programas de la institución. Es posible comprobar el bajo nivel de conocimiento, particularmente en los mandos medios (en base a ello se infiere que es aún menor en los niveles operativos), de los contenidos del Plan Estratégico de Desarrollo Institucional vigente al momento del inicio de esta consultoría. Ello trae aparejado como consecuencia la ausencia de una referencia institucional para el conjunto de sus recursos humanos que permita ponderar y definir prioridades en el quehacer cotidiano de la organización. Por otra parte, esa falta de socialización también limita los niveles de compromiso e identificación con las políticas del ADN, por parte del personal en los distintos niveles que componen la organización.

En segundo término, como consecuencia de lo anterior, existe un cierto predominio de las rutinas y de las urgencias por sobre los objetivos estratégicos definidos en las instancias de planificación. Los esfuerzos por dotar de mayor fortaleza a los sistemas institucionales (entre ellos el de planificación), han demostrado tener una incidencia relativa y con impactos limitados en las operaciones cotidianas del ADN.

Finalmente, se planifica y se programa muchas veces sin tener en cuenta las reales capacidades de gestión y los requerimientos de articulación entre actores internos y externos a la institución. En lo referente a lo interno, puede señalarse además la ausencia de una concepción integral y sistémica de la organización bajo el concepto de "cadena de valor", lo cual implica concebirse como un conjunto de unidades que aportan a un proceso común de producción de bienes y servicios. En ese sentido, se denota la ausencia de

diagnósticos sistemáticos de requerimientos de recursos, capacidades y articulaciones, como condición previa al proceso de planificación.

b) Programación Presupuestaria

A lo ya expresado respecto a la programación presupuestaria del ADN en lo referido a la consistencia del "triángulo de soporte" del modelo GxR, es necesario agregar que la formulación del presupuesto no incluye un proceso de escenarios presupuestarios preliminares. La programación del presupuesto de gastos generalmente se inicia con una visión hacia atrás, es decir, la revisión de la ejecución del presupuesto del año anterior al que se formula y la proyección de la ejecución hasta el fin del ejercicio fiscal. Luego se solicita a las unidades del ADN los requerimientos para el nuevo presupuesto. Posteriormente se consolidan los requerimientos y se realiza la programación definitiva.

Sin embargo, en las proyecciones del presupuesto no se realizan escenarios de asignación de recursos financieros (presupuesto preliminar), en los cuales se analizan distintas ecuaciones que permitan vincular la asignación de recursos con los objetivos de política establecidos en la planificación. La programación preliminar del presupuesto permitiría establecer parámetros más ciertos para luego realizar una formulación del presupuesto más detallada y ajustada a la planificación. Adicionalmente, ello daría lugar a una participación más activa y efectiva de las áreas sustantivas en el proceso de formulación presupuestaria, siendo que en la actualidad las mismas tienen una actuación marginal en dicho proceso.

Ello también tiene consecuencias en el proceso de ejecución presupuestaria, el cual se torna excesivamente centralizado. La ejecución financiera del presupuesto del ADN se realiza mediante un proceso centralizado de autorizaciones de pago que se elaboran a partir de los gastos realizados por las unidades administrativas. Todos los pagos son tramitados ante la Dirección Financiera que autoriza el desembolso de fondos en función de

una programación de disponibilidades de fondos que la Tesorería ejecuta como pagador de las obligaciones del ADN.

Las prioridades de pagos son definidas en la programación de caja que realiza la Dirección Financiera con información que proporciona la Dirección de Ingresos y las disponibilidades en cuenta corriente que administra la Tesorería. De ese modo, la programación de la ejecución se realiza en términos de pagos, lo que no implica necesariamente que la misma se realice en función de la demanda de recursos de las áreas sustantivas para la producción de los bienes y servicios pautados en las fases de planificación y programación.

c) Administración de Recursos

Actualmente, los procedimientos de adquisición y uso de los recursos reales y financieros siguen manejándose bajo las pautas tradicionales de centralización de la operatoria y con roles predominantes de las unidades de apoyo técnico administrativo. Ello sin duda condiciona la posibilidad de avanzar en un proceso de implementación del modelo de gestión basado en resultados.

Un elemento a considerar es la ausencia o discontinuidad de mecanismos formales para la programación anual de compras y contrataciones. En efecto, las previsiones en términos de adquisición de recursos resulta poco consistente en tanto la participación efectiva de las áreas sustantivas productoras de bienes y servicios en dicha programación es en algunos casos marginal y, en otros, incorrecta por falta de ejercicios consistentes de prospectiva de gestión. De ese modo se carece de una referencia que sirva de guía a las unidades de producción para la disponibilidad de los insumos necesarios para cumplir con los objetivos planteados en el proceso de planificación.

Esa dificultad para realizar las correspondientes adquisiciones en los plazos necesarios, puede explicarse en tanto la programación se realiza con referencia al gasto histórico, limitándose a los bienes de consumo. Pero no es posible constatar una vinculación lineal y formal entre las operaciones de adquisición y/o contratación de recursos respecto a los objetivos de política trazados.

En las entrevistas realizadas a las áreas sustantivas durante la fase de diagnóstico surgió de forma recurrente la preocupación de éstas respecto a que su eficiencia se veía afectada por los procesos de compras, ya que se dificultaba la realización de contrataciones en los plazos previstos. Los usuarios internos mencionaron además que se postergaban los pagos a suplidores, lo que causaba demora en la entrega, y adicionalmente poca disposición de parte del suplidor a cumplir con su parte.

En ese sentido, no puede soslayarse el hecho que los responsables de las áreas sustantivas parecieran delegar en las unidades de gestión administrativa todo lo referente a la adquisición de insumos, cuando las buenas prácticas gerenciales exigen un grado de compromiso y responsabilidad de los "propietarios directos" de los procesos productivos en todo lo referente a los recursos necesarios para alcanzar las metas comprometidas.

Pareciera, entonces, producirse una situación en la que los responsables de las áreas sustantivas transfieren la responsabilidad por la falta de oportunidad para contar con los insumos necesarios a las áreas de apoyo transversal; mientras que éstas últimas culpan de dicha falta de oportunidad a las áreas sustantivas, en tanto no planifican adecuadamente sus requerimientos. Como consecuencia se obtura de manera significativa la posibilidad de adecuar el sistema de adquisiciones a los supuestos del modelo de gestión basado en resultados.

d) Seguimiento y Control del Desempeño

Los modelos de gestión basados en resultados requieren de sistemas efectivos de seguimiento y monitoreo de la gestión, en tanto suponen el mecanismo apto para obtener Información útil en la toma de decisiones en todos los niveles con responsabilidad. A este respecto, el ADN concentra dichas funciones en la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, la cual asume la atribución de monitorear la ejecución de los programas y proyectos institucionales.

En ese sentido, si bien se han realizado importantes esfuerzos institucionales para poner en marcha dicho sistema, aún resta consolidarlo y tornarlo más efectivo para cumplir con su cometido.

Un elemento a destacar es la ausencia de acciones sistemáticas y sostenibles de seguimiento y monitoreo, que permita incorporarlas como rutinas formales de la organización. En efecto, la fase de diagnóstico ha permitido verificar que la respuesta a los requerimientos trimestrales del sistema de seguimiento se torna decreciente con la evolución del ejercicio fiscal. Ello puede explicarse por la falta de un sistema de incentivos que premie y/o castigue en función de el cumplimiento de las metas previstas y del cumplimiento con las normas y los procesos establecidos para el seguimiento y monitoreo.

Por otra parte, tampoco existen indicadores de resultado y desempeño, más allá de la información financiera y contable, que permitan componer un tablero de mando como apoyo a la gestión estratégica de la institución. Si bien, el sistema de semáforo existente en la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional supone un conjunto de indicadores de cumplimiento, los mismos no están lo suficientemente socializados y no incluyen la dimensión de resultado y desempeño.

Sin embargo, las cuestiones de seguimiento y monitoreo no agotan los requerimientos del modelo de gestión basado en resultados. Además resulta

necesario incorporar mecanismos de control interno y externo que vayan más allá del mero control formal de cumplimiento con los marcos y procedimientos normativos, hasta llegar a un modelo de control basado en desempeño.

En lo referido al control interno, actualmente, la Dirección de Auditoría del ADN se limita a un tipo de control de carácter legal y contable, dejando de lado cualquier tipo de acciones orientadas a controlar las unidades orgánicas del ADN en función de cumplimiento de metas y resultados comprometidos. Si bien es cierto que desde el organismo nacional rector del control interno, la Contraloría General de la República, se están realizando esfuerzos para dotar a las unidades de auditoría interna de instrumentos basados en control operacional y de gestión, los avances verificados hasta ahora son escasos, en particular en el ámbito de los gobiernos locales.

Cuando se observa el control externo, bajo la rectoría de la Cámara de Cuentas de la República, los resultados son aún menos promisorios. En efecto, dicha institución se aboca al control legal de cumplimiento de los marcos normativos establecidos y al control financiero del estado de cuenta, en muchas oportunidades sin diferenciar lo que son errores procedimentales o ausencia de capacidades para el cumplimiento de los marcos normativos de lo que se denomina como actos irregulares.

Ambos elementos del control sumado a las limitaciones descritas para el sistema de seguimiento y monitoreo del ADN, obstaculizan, de algún modo, la posibilidad de implantar un modelo de gestión por resultados y de incentivar el tipo de cultura organizacional que dicho modelo requiere.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como conclusión general deber señalarse que el cambio de un modelo de gestión en una institución de la complejidad del ADN supone un proceso de larga duración y de alto grado de dificultad. Sin embargo, también es necesario advertir que las limitaciones encontradas y los déficits indicados son absolutamente mejorables y subsanables, en tanto el ADN es una institución moderna que presenta un conjunto de virtudes que permitirían viabilizar un cambio efectivo y sostenible de su modelo de gestión.

En ese sentido, se proponen un conjunto de conclusiones particulares y recomendaciones con el objeto de sentar bases sólidas para la introducción gradual de un modelo efectivo y sustentable de gestión basado en resultados.

- Como se mencionó a lo largo del presente documento, un elemento esencial para avanzar en un modelo de gestión basado en resultados es adaptar a sus requerimientos el "triángulo de soporte" compuesto por el tipo de vinculación que se presenta entre la planificación, la presupuestación y la estructura orgánico funcional, existente explícita o implícitamente en cualquier organización pública. En el caso del ADN, se han señalado algunas inconsistencias verificadas en los vértices de ese triángulo. Con el objeto de resolverlas, en primer lugar, resulta necesario adecuar la vinculación entre el sistema de planificación y el sistema presupuestario, de modo tal que exista un dialogo permanente y consistente entre ambos. Para ello, es necesario que las categorías programáticas del presupuesto tengan la capacidad de integrar la visión estratégica de la planificación en el presupuesto. La metodología propuesta en el transcurso de esta consultoría para la definición de la matriz de producción de bienes y servicios como base para la definición de la estructura programática presupuestaria se presenta como un elemento promisorio en ese sentido. Adicionalmente,

respecto a la vinculación entre presupuestación y estructura orgánico funcional, el presupuesto del ADN debe introducir el perfil de la producción con identificación de los objetivos y metas que se pretende alcanzar con cada uno de los programas presupuestarios definidos a partir de las competencias asignadas en la ley para esta institución y desplazar al plano de la clasificación institucional la perspectiva de organización con la que actualmente se organizan las estructuras presupuestarias. Respecto al sistema de planificación, se deberán encontrar mecanismos de mitigación que impidan que la agenda de gestión y la agenda política se presenten en una lógica se suma cero.

- También se hizo referencia a un conjunto de macro procesos de gestión transversal que deben asumir determinadas cualidades para viabilizar el modelo de gestión por resultados. Al respecto podemos indicar las siguientes recomendaciones referidas a cada uno de esos macro procesos:

- o El proceso de planificación deber conseguir un nivel superior de participación y socialización de los recursos humanos del ADN, con indicadores de gestión explícitos y atados a un régimen de incentivos que premie y/o castigue a las distintas unidades organizativas en función del cumplimiento de metas. Este elemento resulta vital para la introducción, gradual pero sistemática, de una cultura organizacional basada en desempeño, esencial para la consolidación del modelo.

- o El proceso de programación presupuestaria deberá introducir gradualmente un mecanismo de presupuestación preliminar que permita una formulación más participativa respecto a las áreas productoras de bienes y servicios, generando de manera indirecta un

proceso menos centralizado tanto en la fase de programación como de ejecución del presupuesto.

- El proceso de administración de recursos, particularmente en lo referido a la adquisición y/o contratación de bienes y servicios, debería retomar el modelo de programación anual de adquisiciones basado en una proyección racional de necesidades en función de lo establecido en el sistema de planificación. Es decir que debería garantizarse la disponibilidad oportuna de insumos, en la medida en que estos sean estrictamente necesarios para la consecución de las metas priorizadas en los planes de gestión. Ello implicaría un doble compromiso: por una parte, de las áreas sustantivas respecto a dotar de racionalidad la demanda de requerimientos; por la otra, de las áreas de apoyo administrativo de cumplir en tiempo y forma con los procedimientos de adquisición y pago de bienes y/o servicios.
- El proceso de seguimiento y monitoreo se encuentra directamente relacionado con el proceso de planificación, en tanto también requiere de la introducción de un régimen de incentivos que premie o penalice a las unidades orgánicas, no sólo por el cumplimiento o no de las metas previstas, sino también por el suministro de información fidedigna, necesaria para alimentar el sistema de seguimiento y monitoreo. Asimismo, dentro de las posibilidades internas al ADN y al marco normativo vigente, sería conveniente que la Dirección de Auditoría iniciara un proceso gradual para la introducción de herramientas para el control operacional y de desempeño de las áreas organizativas de la institución.

- Finalmente, no se puede soslayar que este conjunto de recomendaciones implica de manera necesaria de una estrategia formal para el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Ello implica al menos dos cuestiones. En primer término, poner en valor el conjunto de los esfuerzos de fortalecimiento institucional llevados a cabo de los últimos años (incluido el proceso de esta consultoría), y que hasta el momento no consiguieron impactar de manera efectiva en el quehacer cotidiano de la institución. En segundo lugar, poner en marcha un plan de capacitación de los recursos humanos del ADN basado en necesidades reales y realizado a medida de los requerimientos del Plan Estratégico de Desarrollo Institucional (una propuesta referida a ello se presenta en el marco de esta consultoría).

SIDEPRO S.A.