

LOS AVANCES Y DESAFÍOS DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS EN EL ECUADOR Y AMÉRICA LATINA

Progress and challenges of results based management in Ecuador and Latin America

Eddy Franko Jácome Carvajal
<https://orcid.org/0000-0002-7093-3143>
eddyf.jacome@ute.edu.ec
Universidad UTE

Resumen

La gestión orientada a resultados es un concepto y un sistema que evolucionó desde el sector privado y luego se transfirió y perfeccionó en la esfera pública para actuar con base a la demanda de bienes y servicios y garantizar de esta forma la calidad de los mismos. El presente artículo tiene como objetivo identificar los avances y desafíos de la gestión por resultados en el Ecuador y América Latina. La metodología empleada es de tipo cualitativa, la cual consiste en un arqueo heurístico de fuentes procedente de libros, artículos científicos, informes de organismos internacionales y nacionales, entre otros. El método utilizado es el inductivo – deductivo, ya que su combinación facilita explicar los hechos y llegar a conclusiones. Los resultados muestran que, en los últimos años, en el Ecuador y en América Latina se han implantado políticas públicas referentes a la gestión por resultados en todos los niveles de gobierno y de administración, partiendo desde la normativa pública, como la carta de navegación de las instituciones que deben desarrollar, hasta los desafíos que se enfrenta en el sector público, barreras que se presentan en la vida cotidiana centralizadas en indicadores como la eficiencia, la eficacia, la calidad, la descentralización, la participación, la planificación, la transparencia y la evaluación. Este artículo presenta un marco conceptual acerca de la gestión por resultados y, al mismo tiempo expone los avances y desafíos que enfrenta la administración pública.

Palabras claves: Administración pública, Gestión por resultados, Transparencia, bienes y servicios, Calidad.

Recibido: 14 de junio de 2023, Aprobado: 12 de septiembre de 2023, Publicado: 21 de septiembre 2023.
Correspondiente al autor: eddyf.jacome@ute.edu.ec

Abstract

The results oriented to a management is a concept and a system that evolved from the private sector and was later transferred and perfected to the public sphere to act based on the demand for goods and services and thus guarantee their quality. This article is developed with the objective of identifying the advances and challenges of management for results in Ecuador and Latin America. The methodology used is qualitative, it is a heuristic survey of sources from books, scientific articles, reports from international and national organizations, among others. The method used is inductive - deductive, since its combination makes it easier to explain the facts and reach conclusions. The results show that, in recent years, in Ecuador and in Latin America, public policies regarding management for results have been implemented at all levels of government and administration, starting from internal regulations, such as the navigation chart of organizations that must develop, even the challenges faced in the public sector, barriers that arise in daily life centered on indicators such as efficiency, effectiveness, quality, decentralization, participation, planning, transparency and the evaluation. This article presents a conceptual framework about management for results and, at the same time, expose the advances and challenges that public administration faces.

Keywords: Public administration, Management oriented to results, Goods and services, Transparency and quality.

Introducción

En el Ecuador y en América Latina la gestión por resultados (GPR) se ha convertido en un nuevo modelo que implementa la gestión pública, por cuanto el objetivo de la GPR en este sector, es generar capacidad en las organizaciones para que logren, mediante un proceso administrativo con valor público, los resultados consignados en los objetivos o programas de gobierno.

La integración de la información de desempeño en la elaboración de presupuestos, el modelo de gestión y los informes se han convertido en un componente clave en el sector público. En varios países, se han realizado esfuerzos para implementarlo durante muchos años, pero el progreso generalmente ha sido tardado y engorroso, en el mejor de los casos. También está claro que, si bien es cierto se han adquirido muchos conocimientos en esta temática, aún quedan muchos desafíos por enfrentar; en tal virtud, pocas organizaciones argumentarían que han tenido un éxito total (Becerra, 2017). Siendo una constante la lenta y, a veces, frustrante falta de progreso. Sin duda, existen muchas razones para esta situación, ciertamente las causas variarán según el país y la entidad; puesto que, el enfoque por resultados ofrece un cambio cultural dentro de la administración pública y en su filosofía se considera que los servidores públicos tienen el deber de producir resultados sociales.

La GPR constituye una estrategia de gestión pública, la cual implica la toma de decisiones con base en información confiable referente al impacto de las acciones gubernamentales en la ciudadanía. Los países desarrollados lo han adoptado como una forma de mejora bajo los preceptos de eficiencia y eficacia de las políticas públicas. En los países de América Latina, los gobiernos y los servidores públicos muestran un creciente interés en esta estrategia. No obstante, dada su relativa novedad en la región, se han adaptado los conceptos básicos de GPR según las características regionales y su capacidad para implementar una gestión pública basada en resultados (García & García, 2010).

En el Ecuador, durante los últimos años se han introducido una serie de reformas que han encaminado a los entes gubernamentales a la gestión por resultados, con la finalidad de implantar acciones que integren una efectiva dirección optimizando los procesos y garantizando la eficiencia en su desempeño. Cabe mencionar que, en el Ecuador existen muy pocas investigaciones referentes a la gestión por resultados; razón por lo cual, en este artículo se plantea identificar los avances y desafíos de la gestión por resultados mediante una minuciosa revisión a la literatura existente sobre el tema.

Metodología

Este artículo se desarrolló con el método cualitativo documental, basado en una revisión de la literatura científica. La técnica empleada fue el análisis de contenido cualitativo, analizando registros de datos que se encuentran en documentos (libros, artículos, informes, otros), fundamentándose en la descomposición y clasificación de su contenido a través de la lectura sistemática, objetiva y válida como instrumento para recopilar información.

Se reconoció como antecedente un trabajo elaborado por varios autores de la región y la normativa ecuatoriana. A partir de dicho trabajo, se procedió a desarrollar un modelo inductivo-deductivo que tomó en consideración las características propias del sector público del Ecuador y América Latina que son: 1) la cultura organizacional basada en la lógica del poder de control y procedimientos, 2) las demandas ciudadanas por solicitar mejores servicios y 3) el contexto internacional que impone el desarrollo de sistemas que generen un gobierno o estado más competitivo.

Resultados

Los avances y desafíos de la gestión por resultados

Drucker (1964), sostiene que el modelo de GPR es uno de los principios fundamentales del paradigma conceptualizado como Nueva Gestión Pública (NGP), que implica evaluar y financiar resultados, en lugar de solo invertir, empleando estrategias para medir los resultados que los ciudadanos valoran.

Varios autores proponen que las herramientas para la GPR son la planificación estratégica, la presupuestación basada en el desempeño, la presentación de informes sobre los niveles de cumplimiento y rendición de cuentas, la aplicación de sistemas de seguimiento, la evaluación de políticas y programas, los informes de auditoría, el compromiso de gestión y la evaluación de mandatos.

Gestión pública en América Latina

En los últimos años, las administraciones públicas de América Latina han implementado programas de gestión por resultados, particularmente en los sistemas de planificación, presupuestación, implementación, control y seguimiento, así como en la evaluación de resultados institucionales y de política. A pesar de estos logros, el sistema de gestión sigue evolucionando, combinando experiencias innovadoras y mejores prácticas

internacionales con desafíos arraigados en la cultura burocrática latinoamericana y la visión de corto plazo (Naciones Unidas, 2020).

La mayoría de autores analizados sostienen que los desafíos para implementar la gestión basada en resultados en el sector público son los siguientes:

Tabla 1

Desafíos para implementar la gestión basada en resultados en el sector público

Cambios en la entidad	Cambios técnicos
<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el clima adecuado • Establecer expectativas realistas • Implementar para obtener aceptación y uso • Establecer expectativas de resultados • Selectividad • Evitar comportamientos distorsionadores • Responsabilidad por los resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • Medición • Atribución • Vinculación de información financiera y de desempeño • Dualidad de datos • Reporte de desempeño

Nota. Tomado de Mayne (2017)

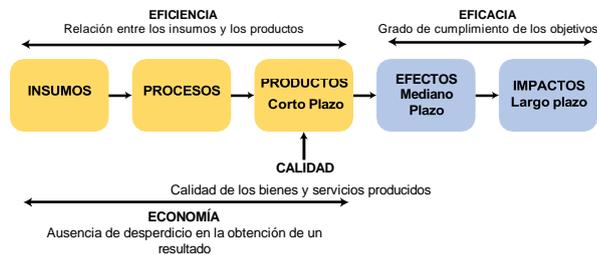
Gestión por resultados en el Ecuador

A partir de la norma constitucional aprobada en el año 2008, el estado ecuatoriano garantiza el buen vivir a todos sus ciudadanos en concordancia con principios comunes que consideran al ser humano como un eje esencial del desarrollo. Al respecto, el artículo 226 de la Constitución dispone que las instituciones públicas son las encargadas de coordinar acciones con el propósito de promover el desarrollo de la sociedad, la igualdad y la realización de los derechos; así mismo, el servicio público que se encuentra enmarcado por sus principios de conformidad con el artículo 227.

En el gobierno del ex presidente, Rafael Correa, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 055 emitido en noviembre del año 2012 en el que se decretó la implementación del proyecto Gobierno por Resultados para todas las entidades públicas, siendo de alcance en todos los niveles de administración y gobierno, para lo cual, se contempla la gestión por resultados, cuyas dimensiones se detallan a continuación:

Figura 1

Dimensiones del desempeño en la gestión por resultados



Nota. Tomado de Quispe (2021)

A nivel nacional, Ecuador busca la manera de administrar los recursos públicos posicionándose como una medida del esfuerzo y compromiso de la nación con su gente. Actualmente, la escasez de recursos obliga a lograr un gasto público sostenible y eficiente en el tiempo con el fin de reducir o eliminar las asignaciones innecesarias de recursos, lograr ahorros y evitar malos manejos (Becerra, 2017).

Discusión

Si bien, la gestión por resultados es constituida como una estrategia gerencial que se utiliza en la administración pública, y como tal, son las autoridades públicas, los servidores públicos en su mayoría quienes son los responsables directos de implementarla, los resultados que deseamos obtener no son posibles sin la participación de la provisión de los servicios públicos al interior de la sociedad. Es por ello que, en el ámbito de la administración pública, se promueve un enfoque de abajo hacia arriba, donde la consideración de las demandas de los usuarios y/o clientes debe primar.

La GPR puede ser definida como una de las herramientas de la gestión pública moderna, que se caracteriza principalmente por la generación de mejoras mediante los cambios de las políticas públicas, basándose en una correcta planificación, presupuestación, gestión de programas o proyectos, conjuntamente con una estrategia de seguimiento y evaluación, basándose en el principio de valores como la eficiencia y eficacia.

De acuerdo al autor Mayne (2017), existe una necesidad real de educar a los usuarios de esta nueva gestión, sobre cómo se puede usar la información y sus posibles interpretaciones y limitaciones. La necesidad de habilidades gerenciales y experiencia siempre estarán en el corazón de la gestión del sector público. Una de las lecciones aprendidas es la necesidad de la modestia, el tener información a la mano es la guía, más no la adopción de decisiones.

Continuando con esta línea, las Naciones Unidas (2018) enfatiza en que la gestión basada en resultados constituye una norma aceptada durante mucho tiempo y en los últimos años ha cobrado mayor impulso frente a la austeridad económica y la creciente presión sobre los gobiernos para una mayor transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. Para lo cual, según Patiño (2014) en el Ecuador se han implantado políticas públicas referentes a la gestión por resultados en todos los niveles de administración y gobierno, partiendo desde la constitución de la república, el plan nacional del buen vivir y la planificación institucional.

Si bien Freire (2019) señala que los efectos de rendición de cuentas de la modernización de la administración pública conducen a la confianza de la gente más tarde, también señala que la agenda política se apropia al frente de todo para las necesidades modernas de las autoridades.

Por su parte, varios autores de la región afirman que existe la creencia de que la GPR es efectiva para dominar las políticas estatales de cambio y modernización, sin embargo, existe resistencia entre los actores estatales frente a las metas de cambio y actualización del conocimiento, la empatía, la asistencia, la iniciativa, etc. Asimismo, el estado moderno requiere de grandes cambios organizacionales y de redistribución de su poder político y funcional, y también establecer reglas claras que deben administrar a sus trabajadores en el sector público para desempeñarse mejor y así contribuir a cambiar la vida de la población, permitiendo una relación más armoniosa entre el estado y sus ciudadanos.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, la GPR en América Latina constituye una estrategia que se basa en un enfoque integrado de la gestión de proyectos y programas, incluido el diagnóstico o planificación, diseño, implementación, seguimiento y evaluación. Al aplicar este enfoque, todos los actores que directa o indirectamente contribuyan al logro del conjunto de resultados deben asegurarse de que sus procesos, productos y servicios contribuyan al logro de los resultados previstos.

En este sentido, la GPR enfrenta el desafío de cambio institucional que vincula el proceso gobernante o alta gerencia con el usuario final (cliente). Es decir, la persona responsable de tomar las decisiones frente al usuario afectado por esas decisiones. Es importante manifestar y destacar, además, que permite analizar el sector público de manera integrada, debido a que toma en cuenta todo el ciclo de la gestión por resultados (diagnóstico, diseño, implementación, seguimiento y evaluación) y la interacción de los distintos elementos que contribuyen a generar un valor agregado en la administración pública.

En el caso ecuatoriano, se ha avanzado en forma sostenida en los temas de presupuesto por resultados, aplicada y administrada por el Ministerio de Economía y Finanzas; desarrollo de sistemas nacionales de inversión pública, aplicada y administrada por PLANIFICA ECUADOR, el Sistema Nacional de Compras Públicas, liderado por el Servicio Nacional de Compras Públicas (SERCOP); y, las reformas a los sistemas de impuestos internos, lideradas por el Servicio de Rentas Internas (SRI); sin embargo, los esfuerzos para desarrollar un sector público más eficiente son escasos y fragmentados e incluyen sistemas de administración pública de alto nivel; sistema de seguimiento y evaluación.

Es así que la gestión por resultados centra su interés en la manera en que la administración pública se alinea para obtener los resultados que el gobierno se ha planteado, evitando un aislamiento que, como ya quedó

establecido en el apartado de introducción, ha estado presente en las experiencias manifestadas por los diferentes autores sobre los avances y desafíos de la gestión por resultados en el Ecuador y América Latina.

Conclusión

En muchos países, se ha logrado avances en la implantación de la gestión por resultados; sin embargo, persiste la lenta y, a veces, frustrante falta de progreso. La GPR es una estrategia gradual de cambio que tiene la ventaja de permitir una expansión progresiva. Permite manejar mejor la resistencia al cambio y crear efectos demostrativos positivos. Un proceso escalonado bien llevado augura una mayor sostenibilidad de los cambios institucionales locales e internacionales. Tal y como se ha afirmado en este artículo, es importante continuar trabajando y avanzar de manera progresiva en la implementación de un sistema en la administración pública con este enfoque, lo cual permitirá impulsar reformas sobre los contextos institucionales, locales, regionales y así enfrentar de una manera integral los diferentes desafíos de la burocracia tradicional. Desde el punto de vista de la GPR, la debilidad más importante de algunos de los instrumentos aplicados en la administración pública es que fueron diseñados para rendir cuentas y no para medir la capacidad de resultados de los sistemas nacionales e internacionales.

Referencias

- Becerra, D. (2017). La eficiencia en la gestión de los recursos del sector público: Una reflexión multidisciplinaria. *Revista de Economía Crítica*, 23, 96-110. Obtenido de http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/revistas/n23/DianaLizetteBecerra_Eficiencia-en-la-gestion.pdf
- Cañari, C., & Hanco, P. (2021). Influencia de la gestión por resultados en la efectividad de las políticas de reforma y modernización del Estado. *Polo del Conocimiento*, 744-763. doi:10.23857/pc.v6i2.2310
- De la Parra, A., & Figueroa, E. (2021). Capacidad de gestión para resultados (CGPR) en las organizaciones. El caso de las instituciones públicas mexicanas. *Ciencia Latina Revista Multidisciplinaria*, 5(6). Obtenido de <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/1213/1659>
- Díaz, C. (2018). Investigación cualitativa y análisis de contenido temático. Orientación intelectual de revista *Universum*. *Revista General de Información y Documentación*, 28 (1), 119-142. <http://dx.doi.org/10.5209/RGID.60813>.
- Drucker, F. (1964). *Managing for Results*. New York: Harper y Rows.

- Freire, M. (2019). Modernización de la gestión pública y rendición de cuentas: análisis del caso ecuatoriano. *Estudios de la Gestión: Revista Internacional de Administración* (5), 147-179. doi:<https://doi.org/10.32719/25506641.2019.5.6>
- García, M., & García, R. (2010). *Managing for Development Results: Progress and Challenges in Latin America and the Caribbean*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/en/managing-development-results-progress-and-challenges-latin-america-and-caribbean>
- Jara, I., & Cedeño, J. (2019). *Transparencia y nueva gestión pública en Ecuador*. Obtenido de ResearchGate: https://www.researchgate.net/publication/337781949_Transparencia_y_Nueva_Gestion_Publica_en_Ecuador
- Macías, S., & Romero, E. (2021). Análisis de la gestión organizacional de la Coordinación Provincial de Prestaciones de Salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social Manabí. *Dominios de la Ciencia*, 7(2), 3-25.
- Mayne, J. (2017). *Challenges and Lessons in Implementing Results-Based Management*. SAGE Publications, 13(1), 87-109. doi:10.1177/1356389007073683
- Milanesi, A. (2018). La gestión por resultados: una revisión de la literatura y sus desafíos en América Latina. *Revista Administración y Desarrollo*, 48(1), 170-199. Obtenido de <https://orcid.org/0000-0001-7338-0380>
- Naciones Unidas. (2018). *Results-based Management and the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/SDGs/UNODC_Handbook_on_Results_Based_Management.pdf
- Naciones Unidas. (2020). *Gestión por resultado*. Obtenido de https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/gestion_por_resultados_y_presupuesto_2020_v4.pdf
- Patiño, R. (2014). *Diseño de un modelo de gestión por procesos para los servicios de la Unidad de Contratación Pública del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador "CONGOPE"*. (Tesis de pregrado, Universidad Técnica Particular de Loja).
- Preschern, P. (2011). *Hacia un enfoque de gestión por resultados en el sector público*. Serie Compartir Conocimiento. Obtenido de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/51529.pdf>

Quispe, V., Villarroel, R., Copaja, F., & Santa, H. (2021). Gestión por resultados y la calidad del gasto en el sector público. Compas. Obtenido de http://142.93.18.15:8080/jspui/bitstream/123456789/670/3/gest%C3%B3n%20por%20resultados%20y%20calidad%20del%20gasto_CORREGIDO.pdf

Reinoso, M. (2011). La Gestión Pública Institucional y el Gobierno por Resultados. Obtenido de <https://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/sites/12/2016/06/Gestio%CC%81n-pu%CC%81blica-institucional-y-gobierno-por-resultados.pdf>

Smirnov, V., Semenov, V., Kadyshchev, E., Zakharova, A., Guschin, I., Kravchenko, T., . . . Filippova, O. (2019). Effective public administration of the russian economy. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 273, 64-68. doi: <https://doi.org/10.2991/asis-18.2019.13>