

MODELO LÓGICO DE GESTIÓN Y RESULTADOS PARA ORGANIZACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Rivero, Eduarda
Chirinos, Edgar
Goyo, Aurora

RESUMEN

El propósito de la investigación fue elaborar un Modelo de Control de Gestión basado en el Enfoque Lógico de Gestión y Resultados para organizaciones del sector público. El estudio se enmarcó en el paradigma cualitativo, es una investigación analítica de base documental. Como técnicas de recolección de datos se emplearon la observación documental y los informantes clave. El análisis se efectuó empleando el criterio de fuentes, una Matriz de Análisis Relacional de doble entrada y la triangulación de la información. Se concluyó que el modelo lógico es una herramienta para la planificación y gestión de proyectos y programas, además una manera de presentar y compartir la comprensión de las relaciones entre los recursos que se tienen para operar un programa, las actividades que se planifican y los cambios o resultados que se espera alcanzar; se recomienda a las instituciones del sector público, el empleo del Modelo Lógico como herramienta técnica que le permita organizar los elementos de los proyectos que allí se generan y susceptibles a evaluación.

Palabras claves: Control de Gestión, Marco Lógico, Organizaciones del Sector Público.

LOGIC MODEL OF MANAGEMENT AND RESULTS FOR PUBLIC SECTOR ORGANIZATION WAS ELABORATE

ABSTRACT

The purpose of the investigation was elaborating a Model of Management Control based on the Management and Control logic approach for public sector organizations. The investigation focused on the qualitative paradigm, is an analytical investigation of documental bases. As a collection techniques were used the documental observation and the key informants. The analysis was done using the source criterion, a Relational Analysis Matrix of double entrance and the information triangulation. It concluded that the logic model is a tool for the planning and management of projects and programs and also is a way to present and share the understanding of the relationships between the resources available for operating a program, the planning activities and the changes or results that expect to reach, it recommends to the public sector institutions the use of the Logic Model as a technical tool that allows the organization of the project elements created there and vulnerable to evaluation.

Key Words: Management Control, Logic framework, public sector organizations.

1. Introducción

El fenómeno administrativo del sector público de cada país, debe asumir en algunas situaciones, factores de competitividad de la organización en cuanto a la optimización de ciertos tipos de recursos y procesos para una mejor y oportuna respuesta a la sociedad.

Desde el punto de vista de la filosofía de gestión estratégica, señala Acevedo (2006), que las organizaciones públicas requieren conocer su vinculación que tienen con el entorno, cómo las afectan positiva o negativamente, y si están cubriendo los requerimientos que forman parte de los procesos de planificación bajo análisis externo e interno, es decir, creando la necesidad de verificar su cumplimiento, conocer su direccionalidad ante determinados horizontes de temporalidad, lo que hoy día no ha sido sistemáticamente resuelto. En este contexto, la carencia de conceptos con un enfoque sistémico, moderno y estratégico se convierte en una limitación en las funciones de control tanto de la gerencia del sector público como privado.

De allí, que la capacidad de toma de decisiones en el sector público se ve significativamente limitada, dada la escasa o ninguna posibilidad de información producida a partir del comportamiento de indicadores de gestión, desde los cuales se pueden generar diversas estrategias cónsonas con las necesidades de transformación que estas organizaciones demandan hoy día, y frente a la complejidad creciente y diversificada de factores que atentan contra su equilibrio con el entorno.

Acevedo (ob.cit), indica que desde el punto de vista de las necesidades de mejora de los procesos y sistemas de control es de suma importancia asociarlos a la ineficiencia, los bajos niveles de efectividad, la improductividad, así como a las irregularidades administrativas cometidas en el ámbito de las organizaciones públicas. Así, el concepto y particularidades del control deben restringirse a la magnitud y complejidad del problema que lo justifica, si los factores que lo determinan no varían, éste mantendrá sus condiciones.

Es decir, existe una pasividad técnica institucional que ha fomentado conductas en contra de la ética y el interés colectivo, problema que demanda la intervención correctiva y preventiva de los sistemas y dispositivos de control en vigor. De allí, que el enfoque de control interno basado en el modelo lógico constituye un instrumento idóneo para racionalizar la operación de una determinada organización y orientar su gestión hacia la producción de rendimientos, debido a que es una herramienta gerencial, integral, estratégica, apoyada en indicadores, índices y cuadros producidos en forma sistemática, periódica y objetiva que permite

a la organización ser efectiva para captar recursos eficientes, transformarlos y eficazmente canalizarlos.

El Control de Gestión, según Abad Arango (1997), por ser un sistema de información estadística, financiera, administrativa y operativa al servicio de las directivas de las organizaciones, les permite tomar decisiones acertadas y oportunas, además de adoptar las medidas correctivas que correspondan y controlar la evolución en el tiempo de las principales variables y procesos.

El modelo lógico de gestión y resultados para instituciones del sector público, es en esencia la planificación y evaluación. En la actualidad se considera como el instrumento que ayuda a las organizaciones a realizar mejores evaluaciones y a verificar si los objetivos se han logrado, si los problemas son aminorados o resueltos por ésta.

Así, los problemas de la ineficiencia dados por el mal uso, la no optimización de recursos y la corrupción, según el Informe de Gestión 2006 de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, representan dos de los factores que afectan sensiblemente la estructura del Estado, como consecuencia, se produce la insatisfacción de la sociedad por la calidad de los distintos servicios, el poco esfuerzo para promover una estrategia de cambio actitudinal y para la institucionalización de nuevos mecanismos de control y resultados, mediante la racionalización de los existentes.

Con base a lo antes expuesto, esta investigación tiene como propósito:

- Describir el proceso de control de gestión como herramienta para el aprovechamiento de los recursos, la minimización de los riesgos y optimización de la administración pública.
- Caracterizar la gestión basada en resultados
- Analizar la vinculación de la cadena de resultados, y el marco de resultados como unidades de análisis institucional.

2. Proceso de control de gestión para el aprovechamiento de los recursos, la minimización de riesgos y optimización de la administración pública

El Sistema de Control de Gestión (SCG), conjunto de procedimientos que representa un modelo organizativo concreto para realizar la planificación y control de actividades llevadas a cabo en la empresa, queda determinado por un conjunto de actividades y sus interrelaciones y un sistema informativo (SI).

Al respecto, Hernández (2000), señala en relación a lo generalizado de esta concepción en la bibliografía sobre *management* y control de gestión, lo identifica con dos grandes actividades: planificación, como fijación de objetivos, estándares, selección de alternativas o cursos de acción, presupuestación y, control que tiene que ver con la vigilancia y medida de los logros, comparando las realizaciones con los objetivos y los estándares, desviaciones, medidas correctivas y sistemas de recompensa.

Mallo y Merlo (1999), tienen un enfoque moderno y conciben el SCG, como un sistema de información-control superpuesto y enlazado con la gestión, su fin definir los objetivos compatibles, establecer medidas adecuadas de seguimiento y proponer las soluciones para corregir las disociaciones (p.23).

Por otro lado, Simons (2000), lo considera como aquellos procedimientos y controles habituales, de tipo formal, basados en la información y utilizados por la dirección para mantener o modificar determinadas pautas en las actividades de la organización, distinguiendo dentro del SCG cuatro tipos de sistemas formales basado en: la información en función de su relación con la estrategia: sistema de creencias, sistema de establecimiento de límites, para fijar las reglas y los límites, como los sistemas de elaboración de presupuestos; el sistema de control de diagnóstico, como sistema formal de feed-back, para realizar el seguimiento de los resultados y corregir las desviaciones que se producen en relación con lo previsto y el sistema de control interactivo, para atraer la atención y fomentar el diálogo y el aprendizaje en toda la organización.

En este sentido, Hammer y Champy (1998), Harrington (2000), coinciden en que la gestión del cambio significa que la norma de desempeño debe ser inestable debido a la inestabilidad del entorno, representando el estándar de desempeño un estado transitorio de la organización, más que una meta final. Por tal razón, la gestión del cambio exige apoyarse en una práctica de análisis, diagnóstico y mejoramiento, que permita aumentar continuamente el estándar de desempeño, tratando de identificar las posibilidades de mejora.

Debido a lo antes expuesto, el Sistema de Control de Gestión, necesita incluir al diagnóstico como una de sus funciones para estudiar y comprender el comportamiento de los procesos a través de sus inductores, y así estar en consonancia con el rol del factor humano dentro del nuevo modelo empresarial orientado a aprendizaje y a la gestión del conocimiento en organizaciones inteligentes e innovativas.

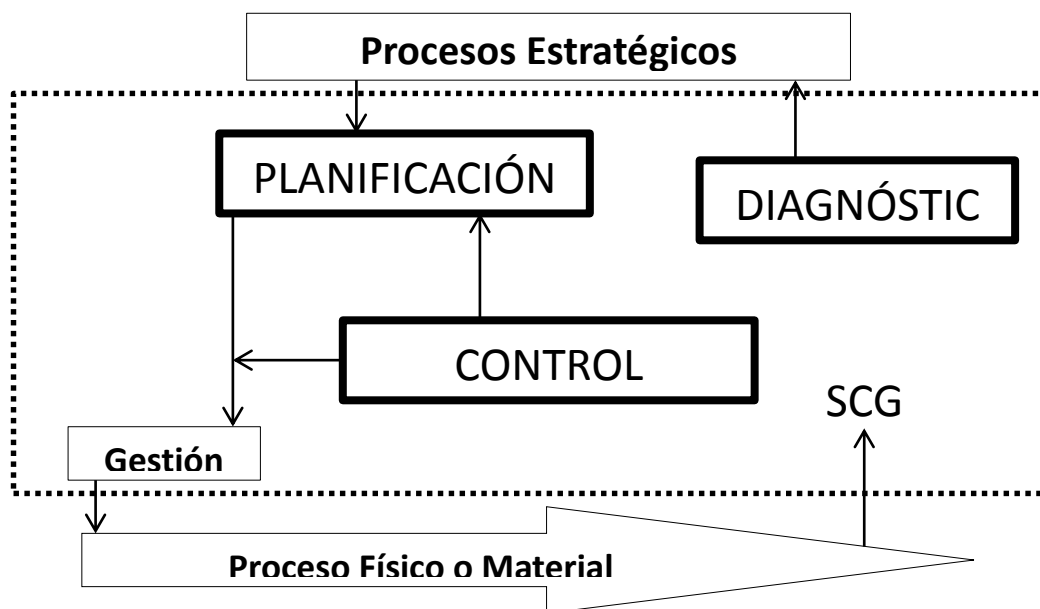
2.1 El Diagnóstico como función del Sistema de Control de Gestión

Es importante subrayar la relevancia de la actividad de diagnóstico como parte del proceso de control de gestión moderno, el cual debe gestionar el cambio y no la estabilidad. Mediante el diagnóstico, el SCG alcanza un conocimiento más completo del funcionamiento de la organización, revela los mecanismos que explican el comportamiento de los procesos y que condicionan resultados, mostrando los cursos de acción para mejorar el desempeño.

El diagnóstico es la función del SCG que le otorga inteligencia porque determina lo que hay que medir y por qué, en correspondencia con la estrategia vigente en la organización, establece las alternativas de solución que mejor se adapten. El diagnóstico es sinónimo de saber dónde y cómo mejorar el desempeño. Al incorporar la función de diagnóstico al SCG, se evita que este sea reducido a un control reactivo de tipo feed-back, que obligue al directivo a mirar hacia atrás, emplear tiempo, esfuerzos para corregir desviaciones

El diagnóstico debe ser aprovechado para actuar por adelantado sobre los procesos, antes de ocurrir las desviaciones, indicando los posibles obstáculos que se opondrán al rumbo estratégico fijado, creando las condiciones para que los resultados coincidan con los objetivos, conforme a al CG moderno.

Figura 1: Actividades del Sistema de Control de Gestión



Fuente: Sistema de Control de Gestión: Hernández (2000, p.9)

El SCG así enfocado cuenta con el control para saber si los resultados satisfacen los objetivos trazados; cuenta con el diagnóstico para entender las causas raíces que condicionan el comportamiento de los sistemas físicos, permite establecer los vínculos funcionales que ligan las variables técnicas-organizativas-sociales con el resultado económico de la empresa y es el punto de partida para el mejoramiento de los estándares; y finalmente mediante la planificación orienta las acciones en correspondencia con las estrategias trazadas, hacia mejores resultados.

2.2 Control de Gestión

Se considera dentro del control de gestión únicamente el control de la ejecución, para compararlo con el control estratégico, entendiéndose el control de la ejecución como el proceso para asegurarse que unas actividades concretas se realicen con eficiencia y eficacia. En las organizaciones municipales, el proceso de control se sitúa en unidades pequeñas o en personas, es un proceso fundamentalmente orientado a la ejecución. Por la naturaleza de las actividades el control de la ejecución no tiene visión de globalidad y está focalizado en unas actuaciones muy concretas.

Ahora bien, el proceso de control de las actividades se centra en las actuaciones más que en la incidencia estratégica de los resultados de las actividades.

La información aportada por los indicadores es exacta y la información del sistema de indicadores es instantánea o de muy simple elaboración, sin embargo, una parte de la información proporcionada por el sistema de control de gestión se utilizará en el control estratégico.

Tabla 1: Comparación entre Control Estratégico y Control de Gestión

	Control Estratégico	Control Gestión
Considera...	El entorno y las condiciones para ejecutar las actividades	Solamente la propia ejecución y los resultados concretos de las actividades
Controla...	Las actividades "críticas" o "claves"	Todas las actividades previstas
Tiene una visión...	Global, del conjunto de actividades	Focalizada en cada una de las actividades
Centro de interés...	En los resultados finales, en el impacto en la población y las alternativas	En la eficacia y la eficiencia de la propia actuación; si vale la pena realizarla
Para influir a...	Medio y largo plazo	A corto y medio plazo
Sus usuarios son...	Los directivos (políticos y directivos técnico políticos)	Los responsables de cada actividad (jefes de servicio, de departamento,
La información generada es...	Relativamente exacta, con un amplio margen de interpretación	Bastante exacta e instantánea
Se formaliza en...	Informes y resúmenes breves	Cuadros de indicadores, diagramas

Tomado de: López Campo y Gadea Carrera (2000). p.31

2.3 Conceptos Legales, Metodológicos relativos al Control de Gestión

En la Ley de la Contraloría de 1975, sólo se establecía que las conclusiones a que se arribara en los estudios e investigaciones, serían comunicadas a los organismos a los cuales estuviese atribuida la posibilidad de analizarlas y adoptar las medidas correspondientes.

La nueva Ley de la Contraloría General de la Republica y del Sistema de Control Fiscal (2010), adiciona la posibilidad de formular recomendaciones en los términos antes citados, se consagró como causal generadora de responsabilidad administrativa (artículo 91, numeral 10), el incumplimiento injustificado de las metas señaladas en los correspondientes programas o proyectos, así como el incumplimiento de las finalidades previstas en las leyes o en la normativa de que se trate, responsabilidad cuya persecución incumbe a la Contraloría General de la República y a los organismos controlados, éstos a través de sus órganos de control interno:

Artículo 91: Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal y de lo que dispongan otras leyes, constituyen supuestos generadores de responsabilidad administrativa los actos, hechos u omisiones que se mencionan a continuación: (...) 10). La falta de planificación, así como el incumplimiento injustificado de las metas señaladas en los correspondientes programas o proyectos.

La moderna doctrina del control es unánime en asumir como Control de Gestión, la actividad gerencial que se desarrolla dentro de las organizaciones dirigida a asegurar el cumplimiento de su misión y objetivos; de sus planes, programas y metas; de las disposiciones normativas que regulan su desempeño; y de que la gestión sea eficaz y ajustada a parámetros de calidad.

En Venezuela, la denominación del Control de Gestión que trae la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en su Capítulo V del Título II, es consecuente con la concepción amplia y genérica que la Constitución de la República le atribuye al vocablo y a la función de Control, cuando describe las potestades fiscalizadoras de la Contraloría.

Según esa acepción y conforme al artículo 234 de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela, a la Contraloría le corresponde: ...el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

El Capítulo Del Control de Gestión en la nueva Ley Orgánica de la Contraloría, desarrolla en este Organismo la potestad para practicar las auditorías, estudios, análisis e investigaciones, así como la evaluación del cumplimiento y de los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales que guarden relación con los ingresos, gastos y bienes públicos, y en general para determinar la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control.

Sin embargo, la eficacia de la gestión administrativa, el cumplimiento de la misión y de los objetivos institucionales, de los planes y de los objetivos institucionales, de los planes y de los programas, de las metas y de la legalidad, son de la responsabilidad primaria de los directivos y gerentes de la organización; es decir, es a ellos a quienes incumbe, en primer término, el Control de la Gestión de los organismos que dirigen, para asegurar la productividad y calidad de esa gestión.

En resumen, el Control de Gestión, a la luz de los dispositivos de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y en su acepción más amplia y acorde con las modernas orientaciones doctrinarias del control, tiene, entonces, una doble expresión:

- El externo a la entidad controlada, que ordinariamente se hace a posteriori mediante estudios, análisis e investigaciones de cualquier tipo, pero fundamentalmente a través de las auditorías.
- El interno, entendido como el dominio o poder de los directivos y gerentes sobre el desempeño de una organización, para asegurar el cumplimiento de la legalidad, su misión y fines institucionales, de la exactitud y veracidad de la información financiera y administrativa, de los planes, programas y metas establecidos y en general, de la eficacia, productividad, calidad e impacto esperado, de la gestión.

3. Modelo Lógico

El Modelo Lógico fue creado en 1969 por la firma Practical Concepts Inc., específicamente por Leon Rossenberg y Lawrence Posner, bajo contrato con la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).

El Modelo Lógico es una técnica para la conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos, que se sustenta en dos principios básicos: el encadenamiento (vertical y horizontal) y la participación. Cuando se identifica un problema de desarrollo, se pretende resolver el mismo mediante un proceso racional (lógico), que concatene los distintos niveles de objetivos (largo, mediano y corto plazo), sus respectivas estrategias y tácticas e indicadores para medir claramente el logro de esos objetivos.

La complejidad del escenario actual obliga a la toma de decisiones participativas, exceptuando situaciones especiales, donde tan sólo la participación de todos los involucrados permite un abordaje más integral de problemas, y por ende, implica mayores posibilidades de éxito.

3.1 Diseño del Sistema de Modelo Lógico:

El diseño tiene tres etapas: Diagnóstico del problema (situación actual); Definición del proyecto (situación futura); Elaboración de la matriz de Marco Lógico (MML)

De acuerdo con Milocco (2005), el proceso se inicia a partir de la identificación o detección de un problema de desarrollo o crítico para el futuro desenvolvimiento de la sociedad u organización, dado que es un problema de tal magnitud que amerita concentrar esfuerzos y recursos en su resolución. De allí, que la mejora de

la competitividad de un sector económico, la calidad de la educación, la mejora de la salud en población de riesgo, son ejemplos a nivel país o provincia. Una importante renovación tecnológica, el cambio de la cultura organizacional, el rediseño organizacional o el comercial, son ejemplos de problemas de distintas magnitudes en una empresa, que se detectan de acuerdo a los mecanismos que en ella funcionan. A partir de esta situación comienza efectivamente el diseño del SML., debido a que existen dos conjuntos de actividades y recursos que contribuirán a la solución: los proyectos y los programas.

Los proyectos tienden a un aporte concreto a la solución total, es decir, aportan una solución parcial, en cambio un programa está conformado por dos o más proyectos., cuya función está en solucionar integralmente el problema (o al menos, en la mayor globalidad posible). Los problemas muy complejos pueden necesitar dos o más programas.

En otras palabras, se estudia el todo, se analizan sus partes como integrantes de ese todo y se estructura un conjunto armónico de programas y proyectos que fusionados permitirían acceder a una solución global.

4. Metodología para generar indicadores de Gestión y Resultados

Según Acevedo (2005), metodología es un conjunto de instrumentos, procesos, sistemas, técnicas y enfoques que conducen a la generación sistemática y sistémica de indicadores de gestión y resultados, como plataforma para dar soporte a los procesos de seguimiento, control y evaluación del desempeño de la organización.

Para dar respuesta a la generación de indicadores de gestión y resultados, Acevedo (ob.cit), desarrolla de manera detallada las seis fases metodológicas que le permiten a la organización concebir, diseñar, elaborar y ensamblar el Sistema de Indicadores de Gestión y Resultados, sustentado en instrumentos y técnicas apropiadas.

Allí, se reconoce que el liderazgo tecnológico en esta materia es superior a los enfoques tradicionales considerados por la organización, debido a que esta pasa a ser hacedora de sus sistemas mediante transferencia de instrumentos y técnicas, en vez de solicitar su elaboración mediante la contratación de firmas consultoras.

La organización debe desarrollar habilidades tecnológicas para que sus técnicos diseñen el sistema. Por ello, una organización que asuma la

responsabilidad de diseñar su sistema de indicadores de gestión y resultados, obtiene los siguientes beneficios:

- a) El involucramiento del recurso humano, como una consideración de la organización que fomenta la lealtad e incrementa sus habilidades metodológicas.
- b) El incremento de capacidades para adelantar proyectos tecnológicos, que complementen los esfuerzos gerenciales desarrollados, e incrementen el aprovechamiento de las tecnologías de información.
- c) La disminución de los costos por contratación de consultorías futuras.
- d) Una mejor valoración de la organización ante decisiones de negocios relacionados con expansión, alianzas, compras de empresas.

En las organizaciones del sector público, se generan beneficios superiores si se toma en cuenta que la cantidad de clientes, usuarios y consumidores es superior a la de las empresas con fines de lucro, lo que en consecuencia determina que deba mejorar progresivamente sus capacidades de verificación internas y externas para responder a sus variadas necesidades.

Además de los tres primeros beneficios mencionados, cuando una organización pública establece sistemas de indicadores y de control, puede obtener ventajas como:

- a) Una contribución al incremento de la gobernabilidad del país, debido a la capacidad que tiene para identificar problemas e intervenirlos con mejores niveles de oportunidad a los tradicionalmente observados.
- b) Una mejora de la gestión de diseño de políticas públicas y planificación.
- c) Un incremento del acercamiento del gobierno a la sociedad.
- d) Una oportunidad para evaluar el desempeño de los gerentes públicos, establecer políticas y mejorar el cumplimiento de planes, programas y proyectos.

Por ello, la organización ha establecido por donde se debe comenzar, es indudable atender esa decisión, pero en ocasiones ella solicita a la firma o asesor lo que resulta más conveniente, tomando en cuenta algunos criterios objetivamente planteados.

En todo caso, Acevedo (ob.cit) indica que cuando se ha tomado la decisión para iniciar el desarrollo del proyecto de medición, la firma asesora tendrá que estar

atenta a demostrar los beneficios que se van acumulando, a medida que se ejecuta cada paso técnico de la metodología.

Una manera de demostrar beneficios, por ejemplo, se puede lograr estableciendo comparaciones entre las mediciones que actualmente utiliza la organización y las que se generan a través de la metodología, e igualmente se pueden incluir mediciones que estén relacionadas con un aspecto que ella debe reducir o eliminar.

Siguiendo el estilo de las particularidades psicológicas que rodean a un proyecto de medición, es bueno tomar en cuenta que cuando la organización está al borde del abismo, las posibilidades de respaldarlo son altas. Esta es una visión conformista que puede servir para sostener el éxito en el corto plazo, pero no en el largo plazo, ya que no toma en cuenta que los indicadores financieros pueden ser reforzados por otros, que den beneficios progresivos a la organización.

Los indicadores, en este sentido, deberían ser utilizados para plantear situaciones hipotéticas y simuladas que ilustren cuándo y cómo la organización puede llegar a no tener éxito, sirviéndole de herramienta para desarrollar capacidad de anticipación ante factores externos e internos.

Según Acevedo (ob.cit), pueden ser de aplicación tanto en la industria, como en la red ministerial de un gobierno. Como ya se ha dicho, la organización puede adoptar indicadores que satisfagan sus necesidades de medición y adoptar indicadores externos o crearlos.

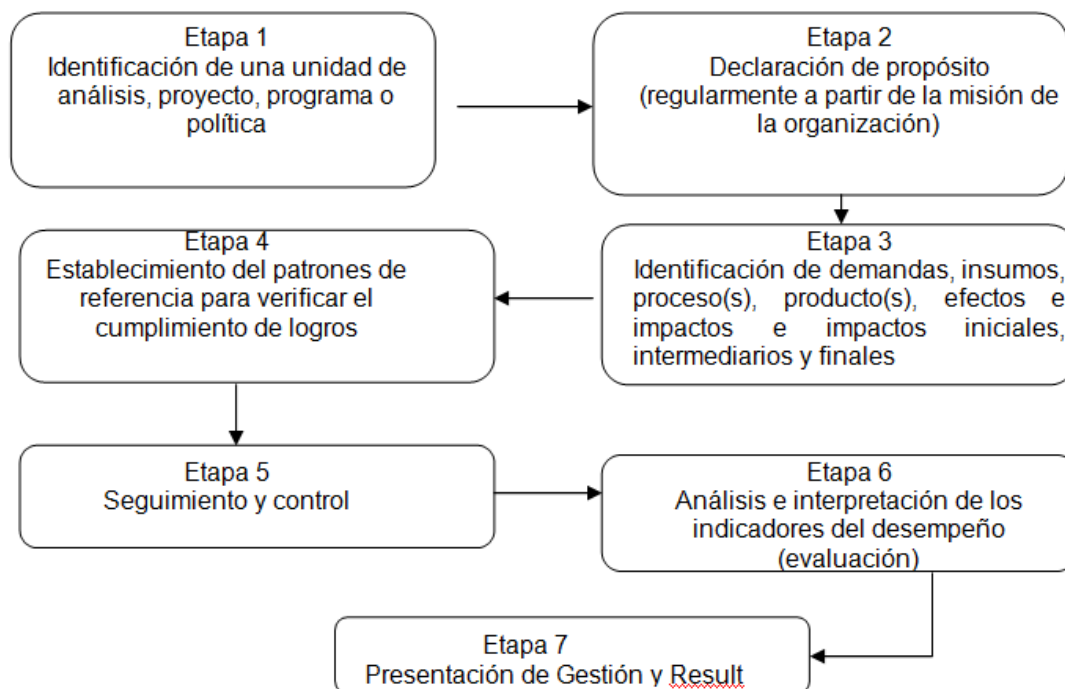
La metodología que propone Acevedo (ob.cit), permite crear indicadores y adicionalmente permite adoptar y adaptar sistemáticamente estructuras de indicadores de otros tipos y otras naturalezas.

El proceso de Generación de Indicadores de Gestión y Resultados no es algo aislado de otros procesos a los que se vincula. Antes y después de éste, existen etapas que se deben considerar de tal forma que los indicadores guarden vinculación con la planificación, evaluación y rendición de cuentas, las cuales conforman el sistema de desempeño.

El desarrollo de un sistema de medición según Acevedo (ob.cit) implica un entendimiento de lo que un proyecto, programa o política trata de lograr, quienes son los usuarios y clientes, y un conocimiento básico de los servicios y productos que actualmente están siendo proporcionados.

Las etapas específicas de este sistema se señalan en el diagrama que se presenta a continuación:

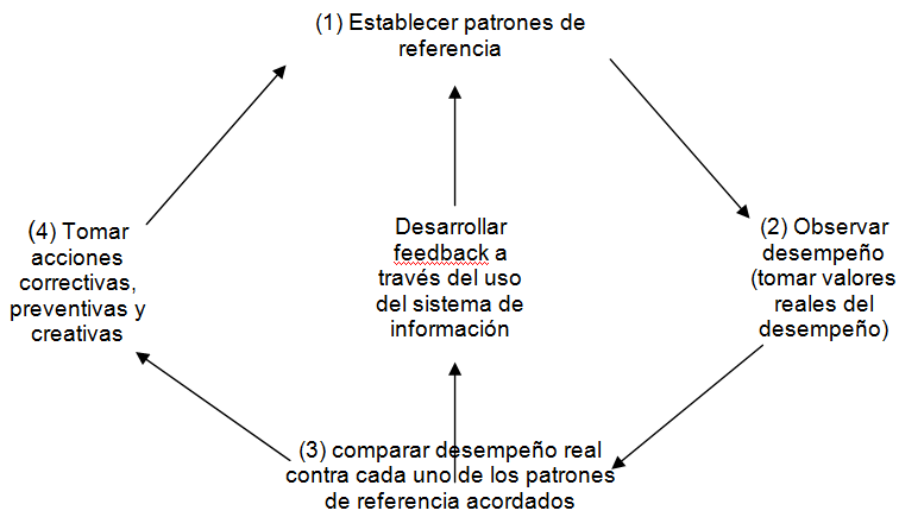
Figura 2: Etapas del Diseño e Implementación de un Sistema de Medición



Acevedo (ob.cit), indica que aunque el control de gestión es una herramienta que sirve de soporte a la toma de decisiones y la planificación, existe en este momento un requerimiento de mayor alcance asociado al aprendizaje organizacional. Un sistema de control de gestión debe tener como característica principal, servir de mecanismo que convierta datos en información y ésta en conocimiento. La información se traduce en conocimiento cuando mediante el análisis sistémico se puede llegar a razonamientos que pueden ser diferentes en el tiempo y sus aplicaciones en el proceso de toma de decisiones le han permitido aprender al recurso humano. Esta experiencia lograda en forma masiva, parte de retroalimentación generada por el sistema de control de gestión por lo que debe haber un esfuerzo que lo contemple y una estrategia que permita su aprovechamiento.

Todas estas acciones justifican la existencia y aplicación de una Metodología de Generación de Indicadores de Gestión y Resultados, de tal forma que sirvan de soporte a su práctica sistemática y contribuyan con los fines que a cada una de ellas caracteriza.

Figura 3: Proceso de Control



5. Sendero ontoepistemológico metodológico

De acuerdo a la naturaleza del estudio, la investigación es cualitativa, con apoyo en una investigación analítica de base documental, por cuanto tiene como objetivo analizar un evento y comprender el Modelo Lógico de Gestión y Resultados para organizaciones del sector público.

Bunge (1999), indica que la investigación analítica descubre los elementos que componen la totalidad y las conexiones que explican su integración, propicia el estudio y comprensión profunda del evento en estudio.

Según Hurtado (2000), la investigación analítica incluye tanto el análisis como la síntesis. Analizar significa "desintegrar o descomponer la totalidad en sus partes" para estudiar en forma intensiva cada uno de sus elementos y las relaciones de estos elementos entre sí y con la totalidad, a fin de comprender la naturaleza del evento. Por otra parte, la síntesis significa reunir varias cosas de modo que conformen una totalidad coherente.

5.1 Enfoque Epistemológico

El enfoque epistemológico es la concepción del conocimiento científico, sus vías de acceso y producción, que guía esta investigación es el enfoque holístico, el cual según Hurtado (2000), es una propuesta global, evolutiva, integradora, trabaja todos los procesos que tienen que ver con la invención y con la formulación de propuestas novedosas y considera la creación de teorías y modelos. En el

enfoque holístico, los tipos de investigación más que modalidades constituyen etapas del proceso investigativo universal. La clave de la investigación está en que se centra en los objetivos, más que en el método para evidenciar la efectividad y la eficiencia de sus planes, proyectos, programas y verificar si los objetivos se han logrado.

Ahora bien, el análisis como técnica dentro del proceso metodológico, según Hurtado (2000), es utilizado en todas las modalidades de investigación, sin embargo, como investigación en sí misma ha sido poco trabajado por los teóricos a pesar que un buen número de ellas son analíticas.

En cuanto a la revisión documental se orientó a identificar y seleccionar información que permita conceptualizar el evento a analizar y el criterio de análisis. A tal efecto, se revisaron teorías y definiciones existentes sobre control de gestión, indicadores de gestión y resultados, modelo lógico, administración pública, planificación y otros.

El sintagma gnoseológico en esta investigación analítica permitió ampliar y profundizar las ideas que justifican la necesidad de analizar las sinergias de la caracterización del modelo teórico-práctico de control de gestión para organizaciones públicas basado en el enfoque lógico de gestión y resultados como instrumento para el aprovechamiento de los recursos, la minimización de los riesgos y la optimización de la administración pública.

5.2 Análisis crítico documental

Con el análisis de la investigación documental efectuada se dio respuesta a cada uno de los objetivos específicos de la investigación mediante matrices de análisis crítico. La estructura formal de la matriz es la siguiente:

Casilla 1: Objetivo Específico

Casilla 2: Análisis Crítico

Con esta matriz se da respuesta al objetivo específico N° 1

<p>Objetivo Específico: Describir el proceso de control de gestión como herramienta para el aprovechamiento de los recursos, la minimización de los riesgos y optimización de la administración</p>
--

En este orden, el plan de control de gestión debe comprender auditorías de gestión, operativas y financieras, exámenes de cuenta, fiscalizaciones y seguimientos a la acción de las directrices estratégicas a nivel nacional, estatal y

municipal, que coadyuven a la minimización de riesgos y optimización de la administración pública.

Por lo antes expuesto, es menester acotar que es imprescindible un cambio de actitud por parte de los responsables de la gestión pública, toda vez que la carencia de planificación, inexistencia o insuficiencia de normas y procedimientos, desorden administrativo y clientelismo menoscaban la capacidad gerencial de la administración pública.

Por tal razón, la inexistencia de planes operativos anuales o deficiencia en la formulación de los mismos, la carencia de criterios técnicos en la formulación de los presupuestos e inobservancia de instrumentos normativos en su ejecución, fallas en la programación, ejecución física y financiera de los créditos, inobservancia de las Normas Generales de Auditoría del Estado, han afectado de manera negativa los esfuerzos de desarrollo y modernización del estado y han incidido en los niveles de corrupción. Por tal motivo, a los efectos de revertir tal situación, resulta indispensable que los entes gubernamentales de la administración pública, apoyados en eficaces y eficientes mecanismos de información y de control interno, evalúen los resultados de su gestión para tomar decisiones oportunas que les permitan aplicar los correctivos con miras a subsanar sus fallas y desviaciones, acciones indispensables para facilitar la ejecución, seguimientos y control de los planes, programas y proyectos previstos por órganos de la administración pública.

Como producto del análisis efectuado en base a la revisión de textos, monografías publicadas por la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, se consideró oportuno reafirmar que la adecuada y coordinada reestructuración de los entes públicos, aunado a la aplicación de técnicas gerenciales, que optimicen el uso de los recursos disponibles, como uno de los grandes retos para el desarrollo de la administración pública.

Objetivo Específico: Describir la vinculación de la cadena de resultados como modelo lógico y el marco de resultados como unidades de análisis institucional.

5.3 Análisis crítico documental

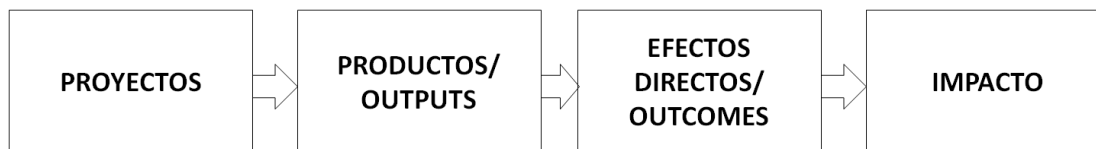
El modelo lógico subyacente al Results Based Management (RBM) se denomina habitualmente Cadena de Resultados, definida como:

La secuencia causal de una intervención para el desarrollo que estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con los insumos, pasando por las actividades y los productos, y culminando en el efecto directo, el impacto y la retroalimentación. En algunos organismos, los destinatarios (o el <alcance>) forman parte de la cadena de resultados. (OCDE, 2002).

Cumming, Desgaspar y otros, plantean la coincidencia en la esencia entre los métodos de Enfoque de Marco Lógico y Cadena de Resultados por sus siglas en inglés RBM, fundamentalmente en la interpretación de la lógica interna de las intervenciones en términos de cadenas entre causas y efectos, es decir, medios y fines entre diferentes elementos.

Es importante acotar que en general la estructura de la cadena de resultados es muy similar al modelo lógico del Enfoque Macro Lógico (EML), con algunas diferencias fundamentalmente referentes a la denominación de los elementos de la cadena (empleando el Results Based Management <RBM>, como es previsible, los términos habituales que se emplean en la teoría y la práctica de la evaluación para designar los resultados producidos por cada elemento del EML).

Figura 4: Estructura Básica de la Cadena de Resultados



Fuente: Cummings, (1997).

5.4 Análisis crítico documental

Con esta matriz se da respuesta al objetivo específico N° 2

En el proyecto suelen incluirse tanto los insumos como las actividades. Los productos son definidos de manera equivalente al Enfoque de Marco Lógico (EML), encontrando la principal discrepancia en el efecto directo, que "representa el conjunto de resultados a corto y mediano plazo probables o logrados por los productos de una intervención (OCDE, 2002), y el impacto, definido como los "efectos de largo plazo positivo y negativo, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no.

La equivalencia entre efecto directo y objetivo específico, y entre impacto y objetivo general es evidente, pero el concepto de efecto directo incluye un componente de atribución al proyecto (y consecuentemente efecto a menor plazo y con mayor vínculo causal con los productos) mayor que el concepto de objetivo específico del El Modelo Lógico.

Con esta matriz se da respuesta al objetivo específico N° 3

Objetivo Específico: Definir la gestión basada en resultados

5.5 *Análisis Crítico-Documental*

La adaptación de la Gestión Orientada a Resultados, o Gestión Basada en Resultados (Results Based Management, RBM), al campo de la cooperación al desarrollo, es la respuesta crecientemente extendida entre la comunidad donante a la necesidad de focalizar los esfuerzos en conseguir resultados en las intervenciones y no en la gestión de los recursos invertidos. El cambio de enfoque se plantea, pues, como tránsito desde una focalización en la gestión de recursos y presupuestos (inputs) hacia una focalización de los resultados (en sentido amplio) de las intervenciones. Expresado en palabras propias del campo de la evaluación, significa focalizarse en la eficacia y el impacto más que en la eficiencia.

Como tal, la Gestión Basada en Resultados no es propia del campo de la cooperación al desarrollo, como lo ha sido tradicionalmente el Enfoque de Marco Lógico EML; constituye una tendencia más amplia en la gestión pública que tiene su origen en la búsqueda de mayor efectividad en dicha actividad, que afecta como un campo más a la administración de la ayuda al desarrollo. Tiene por tanto igualmente sus orígenes en el MBO aplicado a la gestión pública, y proviene de forma directa (a diferencia del EML, que fue desarrollado en el mismo entorno pero específicamente para una agencia de cooperación al desarrollo) del campo de la gestión de empresas (fundamentalmente en Norte América).

La noción de resultados en la gestión basada en resultados RBM es más amplia que el término adoptado en el EML (asociado habitualmente al nivel de productos o outputs de un proyecto), e incluye como tales al "producto, efecto o impacto (intencional o no, positivo y/o negativo) de una intervención para el desarrollo" (OCDE, 2002).

Desde esta perspectiva, la Gestión basada en Resultados puede definirse como una reorientación del modelo de gestión pública que "anima al personal a enfatizar los vínculos causales de diferentes niveles de importancia y a focalizarse en los resultados concretos a ser conseguidos, no sólo en actividades a ser

ejecutadas". Es por lo tanto una "estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro del productos, efectos e impacto" (OCDE, 2002).

El énfasis fundamental reside en la importancia de medir el cambio y en la importancia de la causalidad como base lógica para la gestión del cambio. El RBM centra su atención en dos cuestiones críticas: el nivel de la cadena lógica en el que se focaliza la gestión, y la seguridad en la atribución de los resultados al programa o proyecto en cuestión. (Cummings, 1997).

Ahora bien, los elementos que cobran importancia con el RBM, son entre otros los siguientes:

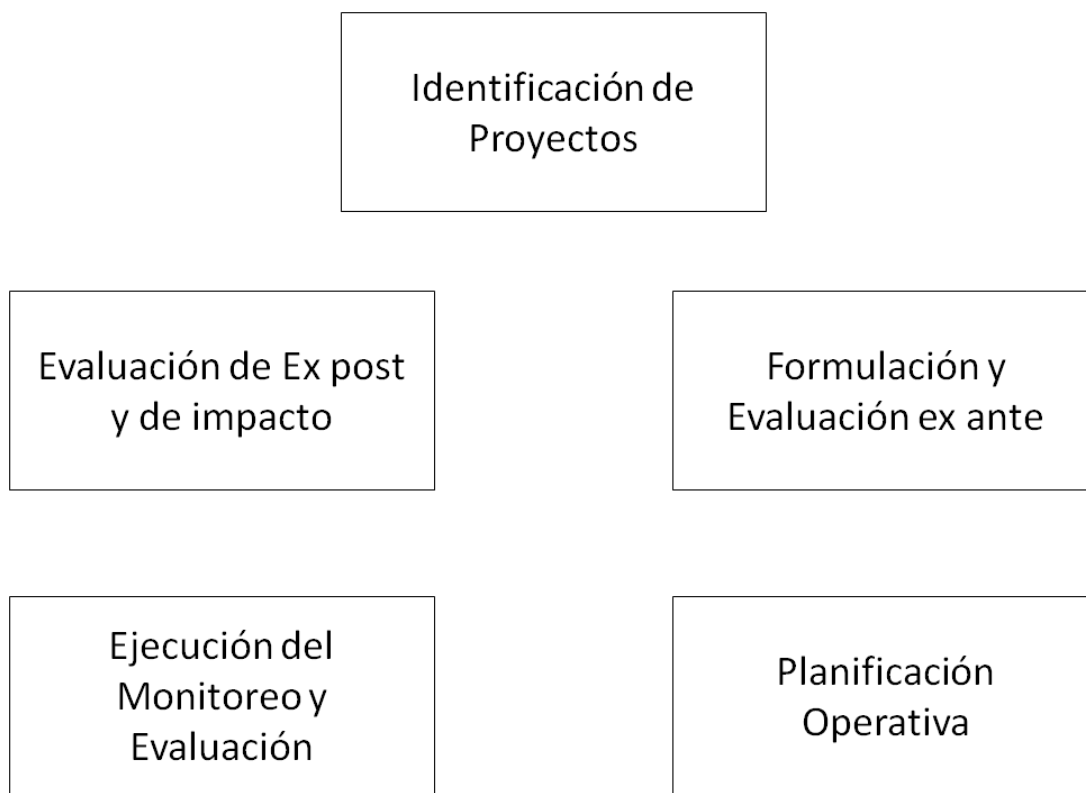
- Focalización en el servicio al cliente
- Mandatos y prioridades claros acompañadas de medidas de desempeño claras.
- Monitoreo reforzado para mejorar la eficacia, incluyendo mediciones y análisis de los indicadores continuos, combinado con evaluaciones periódicas, auditorías internas, revisiones y auto-evaluación.
- Información recopilada sobre resultados orientada a la toma de decisiones, evaluación del riesgo y la gestión.
- Mejor rendición de cuentas sobre los resultados al público.
- Éxito valorado en términos de resultados.

PROPUESTA

MODELO LÓGICO DE GESTIÓN Y RESULTADOS PARA ORGANIZACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Gráfico Nº 1

El Enfoque de Marco Lógico



El enfoque del marco lógico y no sólo la matriz lógica facilita la gestión de ciclo del proyecto. Fuente: Davis (2002)

PROPUESTA

MODELO LÓGICO DE GESTIÓN Y RESULTADOS PARA ORGANIZACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Estructura del Marco Lógico

En principio el marco lógico se presenta como una matriz cuatro por cuatro: una tabla de cuatro columnas y cuatro filas.

Matriz del Marco Lógico

Estrategia de Intervención	Indicadores Verificables Objetivamente	Medios de Verificación	Riesgos / Supuestos
Objetivo de desarrollo (objetivo de desarrollo por sus siglas en inglés (GOAL))	Indicadores de Impacto	Sistema de Monitoreo y Evaluación	Entorno
	Indicadores de Propósito		
Actividades (activities)	Indicadores de proceso Indicadores de Insumos (Costos)		

6. Conclusiones

Efectuada la indagación documental inherente al estudio, se concluye que este se enmarcó en la opinión de Rossemberg y Lawrence Posner (2000), quienes señalan que el marco lógico no es difícil de usar, no requiere el uso de matemáticas o de computadoras, organiza la información de tal manera que se pueden formular preguntas de investigación apropiadas, no restringe su uso aun sólo a proyecto, puede ser aplicado a variedad de situaciones: diseño de planes estratégicos, Programas de desarrollo, diseño de estructuras organizacionales, articulación de distintos niveles de planificación dentro de una institución, articulación de la actuación de distintos niveles de planificación de una institución pública o de un consorcio y otros.

Considerando los objetivos que plantean al inicio de esta investigación, se obtuvieron las siguientes conclusiones:

Con respecto, a describir el proceso de control de gestión como herramienta para el aprovechamiento de los recursos, la minimización de los riesgos y optimización de la administración, se aprecia la importancia del Control de Gestión desde la perspectiva del análisis y optimación de los recursos, tomando en consideración el nivel del riesgo y efectividad de la administración pública, además, hace necesario aplicar auditorías de gestión, financieras, operacionales y otras, así como fiscalizaciones y seguimientos a la acción de directrices estratégicas a todo nivel de la administración pública, que contribuye a la minimización de riesgos y optimización de la administración. De allí que es importante resaltar la necesidad de que exista un cambio de actitud por parte de los ejecutores responsables de la gestión pública, toda vez que la carencia de planificación, insuficiencia de normas y desorden administrativo, impide el óptimo desempeño gerencial en las organizaciones del sector público.

En relación a vinculación De La Cadena De Resultados Como Modelo Lógico y el Marco De Resultado, Como Unidades De Análisis Institucional, se aprecia que éstas permitirán trabajar sobre hipótesis para gestionar el riesgo y prever el impacto y los factores de éxito mediante la especificación de posibles riesgos y de los factores del entorno que pueden incidir en la consecución de los mismos, aplicando para ello medios de verificación mediante la metodología de la medición del impacto, a ser determinado por la organización o institución pública, conforme a sus objetivos y naturaleza.

Con respecto al tercer objetivo, sobre la Definición De La Gestión Basada En Resultados se concluye que la misma puede interpretarse como una reorientación del modelo de gestión pública que permite al recurso humano de las instituciones identificar y analizar las vinculaciones entre causas y efecto, en sus diferentes

niveles de importancia y focalizar los resultados concretos a ser conseguidos no solo en actividades sino también en los planes. Es por lo tanto una estrategia de Control de Gestión que se centra en el desempeño y el logro del producto, efectos e impacto.

Con respecto al cuarto objetivo que señala la propuesta de un Modelo de aproximación de Control de Gestión, basado en el Enfoque Lógico de Gestión y Resultados, se concluye que dicho modelo es un punto de apoyo para el proceso de Control de Gestión, constituyéndose en una herramienta para las actividades relativas a planificación y gestión de proyectos y programas, además facilita su evaluación por parte de las unidades de auditoría interna, permitiendo también presentar y compartir la comprensión de las relaciones entre los recursos que se tienen para operar un programa, las actividades que se planifican y los cambios o resultados que se espera alcanzar

De igual manera, del análisis documental efectuado se concluyó que en el contexto del marco lógico, los indicadores a ser utilizados por las instituciones constituirían el medio para establecer qué condiciones serían las que señalan el logro de los objetivos del proyecto y además que los medios de verificación describen las fuentes de información necesarias para la recopilación de la información que permitirán el cálculo de esos indicadores y además forma la base del sistema de monitoreo y evaluación del proyecto.

7. Recomendaciones

Se recomienda a las instituciones del sector público emplear el Modelo Lógico, como herramienta técnica que le permita organizar los elementos que integran el proceso de control de gestión, desde la perspectiva gerencial del autocontrol y auto evaluación y a las unidades de control interno y externo como modelo a ser incluido en sus programas de trabajo.

8. Bibliografía

- Abad, Arango. (1997). *Control de Gestión*. Colombia. Interponed Edit.
- Acevedo (2005). *Nuevos enfoques del Control de Gestión y Resultados*. Caracas: Alpha Omega.
- Acevedo (2006). *Generación de Indicadores de Gestión y Resultados: Instrumentos y Técnicas*. Caracas: Alpha Omega.
- Bunge, M. (1999). *Teoría y realidad*. Ariel. Barcelona, España.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta.
- Cumings,(1997). *Criterios de Medición del Modelo Lógico*.USA.Edic.Tesol Kuartterly

- Davis, H. (2002). *El modelo Lógico (EML), de datos*. Madrid: Teradata.
- Harrington J. (200). *Administración Total del Mejoramiento Continuo*. Ed. Mc.Graw-Hill. Bogotá.
- Hernández, M. (2000). *El Control de Gestión Empresarial*. Bogotá: Folletos gerenciales.
- Hurtado de Barrera (2000). *Metodología de la Investigación Holística*. Caracas: SYPAL.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control Fiscal. Publicada en Gaceta Oficial Nº 6013 del 23-12-2010
- López Campos y Gadea Carrera (2000). *El Control de Gestión en la Administración Local*. Barcelona, España: Ediciones Gestión 2000 S.A.
- Mallo C., y J. Merlo (1999). *Control de Gestión Presupuestaria*. Madrid: Mc.Graw-Hill.
- Milocco, G. (2005). *Evaluación de Proyectos*. Buenos Aires. Edic. ANFIN.
- Rossemberg y Lawrence Posner. (2000) *Marco Lógico*. USA. Agcia. De EEUU. para el USAID.
- Simons, R. (2000). *Los Sistemas de Control como Instrumentos para la Renovación Estratégica*. Bilbao: DEUSTO.

Curriculum vitae de los autores

Dra. Eduarda Rivero

Es licenciada en Contaduría Pública, Especialista en Auditoría, diplomado en estudios avanzados de la Universidad de Valladolid - España, Magister en Auditoría, Doctora en Gerencia Avanzada, Docente en la categoría de asociado a dedicación exclusiva de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, Decanato de Administración y Contaduría, administrando las asignaturas de Contabilidad II y Auditoría de Gestión. Ha escrito artículos en las revista negotiation, orbis, Universidad del Zulia, Federación de Colegios de Contadores Públicos de Venezuela.

Dra. Edgar Chirinos Gutiérrez

Es licenciado en Contaduría Pública, Especialista en Auditoría, diplomado en estudios avanzados de la Universidad de Valladolid - España, Doctor en Ciencias Administrativas y Económicas de la Universidad Santa María, Docente en la categoría de Titular a dedicación exclusiva de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, Decanato de Administración y Contaduría, administrando las asignaturas de Contabilidad II y Auditoría. Ha escrito artículos en las revista negotiation, orbis, Universidad del Zulia, Federación de Colegios de Contadores Públicos de Venezuela. Es Investigador PEI categoría B e investigador PEILA categoría B. Autor del Libro Modelo de Políticas Gerenciales para la Eficiencia Hospitalaria.

Dra. Aurora Goyo

Es licenciada en Contaduría Pública, Especialista en Auditoría, Magister en Auditoría, Doctora en Gerencia Avanzada, Docente en la categoría de asociado a dedicación exclusiva de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, Decanato de Administración y Contaduría, administrando las asignaturas de Contabilidad III y Auditoría I. Ha escrito artículos en las revista negotiation, orbis, Universidad del Zulia, Federación de Colegios de Contadores Públicos de Venezuela.