

Informe de Conclusiones

Área Temática: **Planificación, presupuestación y evaluación por resultados**

Coordinadora: **Sonia Ospina** *

Es un honor para mí servir como puente para transferir algunas de las ideas desarrolladas durante la conversación de los últimos tres días alrededor del área temática de planeación, presupuestación y evaluación por resultados.

Como bien lo sabemos ya, los procesos de reforma del Estado y de la administración pública en América Latina han promovido significativamente dentro de sus esfuerzos de modernización y democratización, la gestión por resultados. Esta es ciertamente una orientación más acorde para asegurar que las organizaciones públicas puedan lograr cumplir lo que su mandato exige.

En este sentido, la creación de sistemas de planeación, presupuestación y evaluación por resultados, y mas importante aún, la integración de estos tres componentes del ciclo de implementación de la política pública, se convierten en medios críticos para apoyar una visión más amplia, de carácter no sólo gerencial, sino político, como es la visión de crear un mundo donde el derecho a una buena vida le pertenezca a todos.

El objetivo de esta área temática por tanto fue el de compartir experiencias y reflexiones sobre la naturaleza de los sistemas conducentes a promover una gestión por resultados en el marco de la administración pública, considerando la variedad de enfoques, metodologías, contenidos y aproximaciones utilizados en la región. A continuación ofrezco primero un mapa de la variedad de abordajes que fueron compartidos en los paneles, para inmediatamente compartir algunas de las ideas y lecciones que quedaron plasmadas en la conversación, sin pretender hacer justicia a la riqueza de la misma.

Con relación a los contenidos, las presentaciones se pueden dividir en tres grandes grupos:

- unas presentaron experiencias de casos particulares de aplicación de técnicas y sistemas puntuales que son parte del estado del arte de la gestión por resultados;
- otras presentaron experiencias de esfuerzos más globales de modernización, dentro del cual se inserta el diseño e implantación de una orientación por resultados en un sector (como por ejemplo sector transporte o salud), o en una jurisdicción (como por ejemplo en un gobierno central, en un estado/ departamento o en una comunidad local);
- Finalmente unas cuantas ofrecieron una combinación de experiencias puntuales organizadas alrededor de reflexiones teóricas o metodológicas para proponer modelos más abstractos sobre el tema.

En el primer tipo de paneles, se describieron técnicas relacionas con los grandes procesos de “racionalización” de los recursos públicos y de “modernización de la gestión”. Escuchamos entonces presentaciones sobre los obstáculos y los logros al adaptar sistemas y técnicas tales como:

* Directora de la Especialización en Gestión Pública, Universidad de Nueva York, Estados Unidos.

- el sistema de costos conocido como ABC por sus siglas en inglés, traducido como sistema de costos basado en actividades;
- el sistema de información de gestión con Tablero de Mando o Tablero de Control Integral con semáforos (Balanced Score Cards) para monitorear el logro de los objetivos planeados;
- sistemas de evaluación del desempeño de funcionarios y empleados públicos;
- la metodología de planeación estratégica situacional (PES) que determina visión y estrategias a partir del análisis de problemas identificados en la organización;
- los varios tipos de Acuerdos de Resultados establecidos entre ministros e instancias superiores, entre gerentes y ministros, y entre organizaciones y ciudadanos;
- el uso de gobierno electrónico para apoyar procesos de planeación, presupuestación y evaluación, o para ayudar a integrarlos, y en particular técnicas tales como la Bolsa Electrónica de Compras;
- la opción estratégica de utilizar alianzas público-privadas (las llamadas PPP por sus siglas en inglés) en forma de concesiones para racionalizar recursos estatales.

Este grupo de paneles y presentaciones sugieren que en América Latina se utilizan metodologías contemporáneas de gestión aplicadas a los contextos concretos de los países en la región. Las historias no son todas completamente exitosas, pero se observan avances importantes y mucho aprendizaje a partir de los esfuerzos implementados.

En el segundo tipo de presentaciones de corte más global, escuchamos reflexiones sobre procesos tales como:

- esfuerzos sistemáticos para cambiar la orientación de políticas públicas en áreas tales como el servicio de asistencia pública o la universalización del servicio de salud en el gobierno federal del Brasil; o la política de transporte en uno de sus territorios, Minas Gerais;
- implantación de procesos globales de gestión en niveles territoriales, tales como el proceso de contractualización de la gestión pública realizado en el estado de Pernambuco en Brazil;
- relanzamiento de una estrategia de implantación de una gestión por resultados en el gobierno de Argentina después de la crisis del 2001;
- el proceso de cambio en la orientación de los sistemas, procesos y metodologías de Control en la Contraloría General de la República en Chile y la experiencia de evaluar los evaluadores en el caso de la Auditoría General en Colombia;
- el proceso de re-estructuración del sistema nacional de seguimiento y evaluación de resultados en Bolivia como un sistema de gestión más que de información;
- la creación de una agenda para apoyar los esfuerzos de institucionalización de Sistemas de Evaluación y Monitoreo en varios países de la región desde los organismos multilaterales;
- y la necesidad de impulsar cambios hacia una orientación por resultados en el sector judicial de los países de la región después de la fuerte inversión realizada en su fortalecimiento durante la última década.

Este tipo de paneles y presentaciones cuentan historias interesantes donde se ve la importancia de considerar los esfuerzos globales de cambio en el paradigma de gestión como algo que tiene que pasar por un ejercicio técnico que requiere capacidad institucional. Pero a la vez las historias sugieren que el ejercicio tiene que ir mucho más allá, para convertirse por sobre todo en un proceso político de

negociación y concertación entre las varias instancias de la administración pública por un lado, y entre estas y varias instancias de la sociedad civil por el otro. La gestión por resultados no es un concepto meramente gerencial y por tanto su implantación requiere de liderazgo político, visión estratégica, y persistencia para no dejarse amedrentar frente a los posibles obstáculos y retrocesos a lo largo del camino. Estas ponencias también sugieren que aunque haya cambios ligeros en la dirección, este proceso va a ser difícil de revertir, puesto que ya existe claridad del valor agregado que tiene esta orientación de la gestión pública para apoyar las agendas del desarrollo.

Finalmente, en el tercer tipo de presentaciones, que combinaban casos concretos con modelos abstractos, escuchamos reflexiones sobre cómo los procesos de planeación, presupuestación y evaluación por resultados son medios para fortalecer la capacidad institucional que permite crear valor público; y la existencia de propuestas coherentes de modelos metodológicos de evaluación integral que demuestran ya el grado de sofisticación que existe en la región para pensar en la integración conceptual de muchos de los componentes que hasta ahora se han visto de una manera fragmentada.

Para terminar el mapa, resumo la lista los países representados en los paneles: Brasil, Colombia, Chile, Bolivia y Argentina. Estos países presentaron esfuerzos del nivel nacional, pero también hubo casos del nivel territorial, tanto provincial o departamental, como local. De los países representados, los tres primeros, Brasil, Colombia y Chile representan países pioneros por su larga trayectoria, experimentación e institucionalización de los esfuerzos de gestión por resultados a lo largo de ya más de diez años. En contraste, los casos de Bolivia y Argentina representan nuevos jugadores que entran en el campo con mucha fuerza, pero también con la ventaja de contar con las lecciones y el aprendizaje de los pioneros. Por tanto, es de esperar que estos puedan evitar algunos de los errores cometidos en el pasado, siempre y cuando aseguren una buena transmisión de lecciones en el proceso.

Con relación a la representación de naciones, sorprende la ausencia de los países Centro Americanos, donde sabemos que se están realizando actualmente experiencias interesantes de creación de sistemas de presupuestación y evaluación orientados a resultados. Esperamos escuchar sobre estas experiencias en el siguiente Congreso del CLAD.

Con este mapa que les ayuda a imaginar el tipo de conversaciones que se desarrollaron durante estos tres días, me permito escoger y referirme solamente a tres grandes reflexiones que surgen de las lecciones compartidas, y que representan, a mi parecer, un avance en nuestro conocimiento teórico y práctico sobre los esfuerzos por modernizar la gestión pública a través de la creación de sistemas de planificación, presupuestación y evaluación orientados a los resultados.

Tema 1: El sentido de la gestión por resultados, ó la respuesta a la pregunta de ¿Gestión por Resultados para qué?

- Los tres días dejan claro la convicción compartida por todos de que la agenda de promover una gestión por resultados se ubica dentro de la agenda más amplia de promover procesos, sistemas y metodologías para apoyar los esfuerzos y el uso de recursos públicos para satisfacer necesidades sociales y crear condiciones para un desarrollo sostenible y equitativo. La distinción en reformas de primera y segunda generación surgió en repetidas ocasiones, para diferenciar la intención de un enfoque en resultados que simplemente apoya y legitima procesos de ajuste fiscal, de un enfoque enraizado en un compromiso por profundizar el desarrollo.

- Se plantea entonces la idea de la gestión por resultados no como una opción gerencial para ajustar la administración pública tradicional al estado del arte de la gestión pública contemporánea, sino como una política de Estado (o sea, como un medio para apoyar otras políticas de Estado relacionadas con la resolución de los grandes problemas del desarrollo).
- Se habla de la contribución que puede tener esta orientación de la gestión pública, no tanto para promover eficacia, eficiencia, calidad, economía o transparencia por si mismos, sino que se conciben estos criterios como pre-requisitos para contribuir a la generación de valor público desde las instancias del Estado, y en sintonía con una ciudadanía más conciente y más dispuesta a pedir cuentas. De allí que la orientación hacia una gestión por resultados redunde en una mayor capacidad institucional para generar valor público.
- En este sentido, queda claro ya para muchos, que ejercicios de construcción de herramientas tales como los indicadores de desempeño, o los sistemas de costos, no son procesos objetivos o neutrales, sino opciones políticas y fruto de procesos de negociación y construcción de sentido y así deben ser abordados. Como bien dijo uno de los panelistas, los modelos, metodologías y sistemas son siempre reduccionistas, mientras que la realidad es multi-facética y compleja. Este reconocimiento cambia totalmente la manera como se entienden los procesos de planificación, presupuestación y evaluación (así como los instrumentos que los apoyan) dentro del contexto de la gestión pública orientada a resultados.

Tema 2: El gran aprendizaje: la necesidad de integración

- El gran aprendizaje que se nota en muchas de las ponencias redunde en comprender que los esfuerzos deben ser abordados con una visión sistémica, porque se trata de cambiar sistemas y subsistemas que son altamente interdependientes. Se observa por tanto un claro deseo de pensar en cómo integrar lo que antes se veía de una manera fragmentada. Esto incluye varios tipos de esfuerzos de integración:
 - o integración de los varios niveles de acción y análisis (macro, meso y micro)
 - o integración de los varios objetos de cambio (resultados, procesos, recursos)
- En este contexto, el concepto de “alineamiento” cobra mucho sentido como un factor que es a la vez motivante y determinante del éxito del cambio de paradigma hacia una gestión por resultados:
 - o alineamiento entre la alta dirección de la administración pública y el personal de cada jurisdicción;
 - o alineamiento entre los varios sub-sistemas de la administración pública;
 - o alineamiento entre las actividades de las organizaciones públicas y las necesidades de los ciudadanos.

Tema 3: Los temas pendientes

- El nuevo énfasis en el nivel territorial que se notó en gran número de ponencias refleja una tendencia histórica: a los esfuerzos de crear gestión por resultados de nivel nacional han seguido esfuerzos en jurisdicciones intermedias y locales. Estos últimos ofrecen lecciones que incluso pueden ser útiles para los niveles nacionales. Pero a la vez, el trabajo a estos niveles incluye problemáticas diferentes y nuevas que presentan desafíos adicionales por resolver. En este sentido, hay mucho por sistematizar aún.

- El otro tema pendiente, que se asoma en unas cuantas presentaciones, pero que no acaba de formularse claramente es el de la relación entre los procesos de gestión por resultados y los procesos de participación ciudadana. Se avanza ya en identificar como motivación del cambio el deseo de prestar mejores servicios a los ciudadanos y de rendir cuentas a éstos sobre el uso de los recursos públicos. Pero esto no se refleja en ninguna práctica donde se promueva directamente un protagonismo de la sociedad civil para participar en el diseño o en la implementación de los procesos que traducen la orientación por resultados. Todos tenemos claro que el ciudadano es una pieza importante en este rompecabezas, pero no sabemos aún cómo integrarlo al juego. Este es entonces otro tema pendiente.

Con esto, cierro entonces este resumen, pidiendo disculpas a los colegas que me acompañaron durante los tres días de trabajo en esta importante área temática, por dejar por fuera muchas ideas brillantes que se compartieron durante la discusión, pero que tal vez no alcancé a capturar en el papel.

Muchas gracias.