

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**LIBRO DE BUENAS PRÁCTICAS DE
GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO
EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE**



Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Libro de buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe. p. cm.
Incluye referencias bibliográficas. 1. Economic development projects—Latin America—Management.
2. Public Administration—Latin America. I. Inter-American Development Bank.

Código de publicación: IDB-MG-135

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2012. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales. Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

La producción de esta publicación estuvo a cargo Waleska Guerrero, Especialista en Comunicación de CoPLAC-GpRD del Sector de Instituciones para el Desarrollo.

Índice

Siglas	1
Prólogo	3
Capítulo 1. Introducción. Situación actual y avances recientes en la institucionalización de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en América Latina y el Caribe	7
Capítulo 2. Más gestión y más salud: gobernanza orientada a los resultados en el Ministerio de Salud de Brasil.....	21
Capítulo 3. Incentivos para la adopción de un enfoque orientado a resultados en la prestación de servicios públicos en el estado de Ceará.....	37
Capítulo 4. La Estrategia Hechos y Derechos de Unicef.....	49
Capítulo 5. Modelo de gestión orientada a resultados en el municipio de Medellín.....	57
Capítulo 6. Desempeño nacional y rendición de cuentas: el Programa Estado de la Nación.....	67
Capítulo 7. Institucionalización del sistema de monitoreo y evaluación de Coneval.....	77
Capítulo 8. Seguimiento y evaluación de las 10 demandas ciudadanas.....	95
Capítulo 9. Diálogos para transparentar el presupuesto público y fortalecer el proceso de priorización y asignación de recursos de la inversión pública.....	107
Capítulo 10. Gestión por resultados en el segundo nivel de atención de salud: la evidencia en el caso paraguayo.....	115

Índice de Cuadros

Cuadro 1.1	Pilares de la GpRD según nivel de desarrollo	11
Cuadro 1.2	Nivel de desarrollo de la GpRD por países	11
Cuadro 2.1	Principales modificaciones en la estructura de la Secretaría Ejecutiva	27
Cuadro 2.2	Cursos de desarrollo del plantel técnico	28
Cuadro 2.3	Detalle de las funciones y responsabilidades de los miembros del equipo de gestión de la estrategia	32
Cuadro 4.1	Presupuesto 2009-2010, por ordenador	54
Cuadro 5.1	Avances del modelo de gestión orientado a resultados en el municipio de Medellín	61
Cuadro 5.2	Cuadro resumen sobre el financiamiento del proyectos	62
Cuadro 7.1	Evolución por tipos de indicadores contenidos en la MIR	84
Cuadro 7.2	Indicadores de resultados por sector	84
Cuadro 8.1	Ecuador del grado de avance en la implementación de las 10 demandas	98
Cuadro 8.2	Demanda “Quiero programas integrales para prevenir delitos”	99
Cuadro 10.1	Resultados e impacto de la implementación de la gestión descentralizada y del Seguro Local de Salud en el distrito de Fram	123

Índice de Diagramas

Diagrama 7.1	Generación de indicadores	81
Diagrama 8.1	Esquema de evaluación de las 10 demandas	97

Índice de Gráficos

Gráfico 1.1	Pilares del ciclo de gestión	10
Gráfico 2.1	Metodología de implementación de la gestión para resultados en el Ministerio de Salud de Brasil	24
Gráfico 2.2	Cronología del proyecto de gestión por resultados en el Ministerio de Salud de Brasil	25
Gráfico 2.3	Mapa estratégico del programa Más Salud	25
Gráfico 2.4	Diagnóstico institucional del Ministerio de Salud de Brasil	26
Gráfico 2.5	Ciclos de reuniones del proceso de seguimiento y gestión del programa Más Salud	29
Gráfico 2.6	Sistema informatizado de seguimiento y evaluación	30

Gráfico 3.1	Distribución del ICMS de acuerdo con la Ley Federal	40
Gráfico 3.2	Distribución del ICMS de acuerdo con la antigua Ley Estatal	40
Gráfico 3.3	Distribución del ICMS de acuerdo con la Nueva Ley sobre ICMS	41
Gráfico 3.4	Controles para una posible conducta “de juego. Penalización de la dispersión	43
Gráfico 3.5	Controles para una posible conducta “de juego”. Penalización de la selección	43
Gráfico 3.6	Participación de los municipios en el 25% establecido por la Ley Estatal	44
Gráfico 3.7	Resumen de los principales resultados	44
Gráfico 3.8	Informe del desempeño municipal	45
Gráfico 3.9	Informe del desempeño municipal	46
Gráfico 7.1	Semaforización de la Calificación Total de los Programas Federales de modalidad S y U con MIR en 2008 y 2010 (111)	83
Gráfico 10.1	Marco general del proceso de descentralización del servicio de salud en la localidad de Fram	119
Gráfico 10.2	Síntesis y marco general de la gestión descentralizada y el Seguro Local de Salud	121

Siglas

ASF	Auditoría Superior de la Federación (México)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIRD	Centro de Información y Recursos para el Desarrollo
CLS	Consejo Local de Salud (Paraguay)
Codeni	Federación Coordinadora Nicaragüense de ONG que trabajan con la Niñez y la Adolescencia
Conare	Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica)
Conasems	Consejo Nacional de Secretarios Municipales de Salud (Brasil)
Conass	Consejo Nacional de Secretarios Estatales de Salud (Brasil)
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CNS	Consejo Nacional de Salud (Brasil),
Dipres	Dirección de Presupuestos (Chile)
DNP	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
Fundeb	Fondo para el Mantenimiento y el Desarrollo de la Educación Básica
GIPE	Grupo de Incidencia en Política Educativa (Nicaragua)
GpRD	Gestión para resultados en el desarrollo
ICMS	Impuesto Estatal a las Operaciones Relativas a la Circulación de Mercancías y a las Prestaciones de Servicios de Transporte Interestatal e Intermunicipal y de Comunicación
IBP	International Budget Partnership
IEEPP	Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (Nicaragua)
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Intosai	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPECE	Instituto de Investigación y Estrategia Económica de Ceará
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (México)
Magfor	Ministerio Agropecuario y Forestal (Nicaragua)
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo (Colombia)
MGIMP	Marco de Gasto Institucional de Mediano Plazo (Nicaragua)
MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo (Nicaragua)
MSPyBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (Paraguay)
MUCD	México Unido Contra la Delincuencia
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organización de la sociedad civil
PAC	Programa de Aceleración del Crecimiento (Brasil)
PAI	Programa Ampliado de Inmunizaciones (Paraguay)

PbR	Presupuesto basado en resultados
PDM	Plan de Desarrollo Municipal (Colombia)
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación (México)
PGR	Presupuesto General de la República (Nicaragua)
PIB	Producto interno bruto
PIP	Programa de Inversión Pública (Nicaragua)
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión (Chile)
PND	Plan Nacional de Desarrollo (México)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Programa Productivo Alimentario (también llamado “Hambre Cero”)
RIAD	Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana
SAMU	Servicio de Asistencia Móvil de Urgencia (Brasil)
SEAP	Secretaría de Estado de la Administración Pública (República Dominicana)
Secodam	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (México)
SED	Sistema de Evaluación de Desempeño (México)
SEEPYD	Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (República Dominicana)
SEH	Secretaría de Estado de Hacienda (República Dominicana)
SFP	Secretaría de la Función Pública (México)
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México)
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera (Paraguay)
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y Auditoría (Nicaragua)
Simep	Sistema de Metas Presidenciales (México)
Sisef	Sistema de Seguimiento Físico (Nicaragua)
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública (Nicaragua)
Sseplan	Subsecretaría de Estado de Planificación (República Dominicana).
SUS	Sistema Único de Salud (Brasil)
UCPS	Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales (Perú)
Unicef	Programa de las Naciones Unidas para la Infancia
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UPA	Unidad de atención urgente (Brasil)
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Prólogo

El libro sobre las *Buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe* es parte de una tradición que nació en 2005, producto del esfuerzo conjunto de varios gobiernos y organizaciones multilaterales que vieron la necesidad de impulsar reformas para que el sector público pudiera alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acordados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. El enfoque sugerido para acometer dichas reformas fue el de la *gestión para resultados en el desarrollo (GpRD)*. En 2005 se hizo pública la primera edición mundial del libro de buenas prácticas con casos exitosos de GpRD en África, América Latina y Asia. En 2006 y 2007 se publicaron la segunda y tercera ediciones con más casos de esos continentes. A partir de entonces, las organizaciones involucradas decidieron publicar libros regionales en lugar de un solo libro mundial. Es así como nace el presente libro de *Buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en LAC* correspondiente a la edición 2010.

El libro ofrece al público lector un conjunto de experiencias de implementación exitosa del enfoque de gestión para resultados en las políticas públicas de América Latina y el Caribe (ALC). En sus páginas se analizan intervenciones realizadas tanto por instituciones públicas como por organizaciones no gubernamentales en los ámbitos nacional, subnacional y sectorial. Asimismo, se presentan casos que han innovado la práctica gerencial en las áreas de planificación estratégica, presupuesto, gestión financiera, gestión de programas y proyectos, seguimiento y evaluación y rendición de cuentas y control social. Sin duda, esta recopilación de casos se convertirá en un material de consulta valioso para los profesionales e instituciones interesados en conocer ejemplos de aplicación de la GpRD.

Los casos que se presentan surgieron de una convocatoria del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por medio de la Comunidad de Profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo (CoPLAC-GpRD), a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales de LAC para presentar experiencias exitosas de implementación de GpRD a fin de difundirlas entre el público y contribuir así a la creación de una nueva cultura institucional.

Un panel internacional de expertos seleccionó 9 de los 53 casos enviados debido a que demostraron una estrategia sólida y explícita de implementación de la GpRD basada en los siguientes elementos: i) definición de los resultados esperados en cuanto al cambio social o institucional y a los bienes y servicios producidos, ii) promoción de una cultura e instrumentos de gestión orientados a la eficiencia, eficacia y efectividad de la acción institucional, iii) establecimiento de sistemas de información orientados a la toma de decisiones que posibiliten el monitoreo y evaluación de la acción pública y la información a la ciudadanía, iv) ejecución de una estrategia de mejoramiento permanente de la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos, v) implantación de sistemas de incentivos para que los funcionarios orienten sus esfuerzos al logro de resultados institucionales.

El panel de expertos estuvo compuesto por las siguientes personas: Juan Cristóbal Bonnefoy (BID), Inés Brill (Oficina Regional del PNUD), Gonzalo de la Maza (Universidad de Los Lagos, Chile), Max Diener (Secretaría de Hacienda de México), Mauricio García Moreno (BID), Miguel Hernández (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, República Dominicana), Patricia Meduna (BID), Sonia Ospina (New York University) y Philipp Schonrock (CEPEI, Colombia) y Roberto García López (BID y Secretario Ejecutivo de la CoPLAC-GpRD) quien lo coordinó.

El libro consta de una introducción sobre la situación actual y los avances en la institucionalización de la GpRD en ALC y nueve capítulos en los que se exponen cada uno de casos seleccionados por el panel de expertos y que son los siguientes.

- Más gestión y más salud: gobernanza orientada a los resultados en el Ministerio de Salud de Brasil.
- Incentivos para la adopción de un enfoque orientado a resultados en la prestación de servicios públicos en el estado de Ceará, Brasil.
- La Estrategia Hechos y Derechos de Unicef, Colombia.
- Modelo de gestión orientado a resultados, en el municipio de Medellín, Colombia.
- Desempeño nacional y rendición de cuentas: el Programa Estado de la Nación, Costa Rica.
- Institucionalización del sistema de monitoreo y evaluación de CONEVAL, México.
- Seguimiento y evaluación de las 10 demandas ciudadanas, México.
- Diálogos para transparentar el presupuesto público y fortalecer el proceso de priorización y asignación de recursos de la inversión pública en Nicaragua.
- Gestión por resultados en el segundo nivel de atención de salud: la evidencia en el caso paraguayo.

Más Gestión y Más Salud es un programa a nivel nacional desarrollado por el Ministerio de Salud de Brasil para superar algunas de las dificultades que enfrentaba el Sistema Único de Salud, tal como la falta de equidad en el acceso a la salud, y un modelo centrado en el control en detrimento de los resultados y la calidad de la atención. Este programa ha contribuido a focalizar y alinear la gestión del Ministerio de Salud de Brasil. En el primer año de su implementación algunos resultados ya son visibles, y se han comprobado mejoras importantes tanto en el acceso como en la calidad de los servicios.

Incentivos para la adopción de un enfoque orientado a resultados en la prestación de servicios públicos en el estado de Ceará, Brasil. Este es un caso que se desarrolló a nivel subnacional. A pesar de los avances en áreas tales como la escolarización de niños y adolescentes y la reducción de la mortalidad infantil, los indicadores sociales todavía están alejados de lo que se espera. Es por ello que en Ceará se ha establecido un enfoque innovador según el cual se considera que la oferta de educación no es suficiente, sino que se debe medir el desempeño escolar. En ese sentido, la nueva ley sobre el impuesto estatal ICMS es un incentivo por cuanto regula la forma en que el Estado distribuye la recaudación entre sus municipios. Esta nueva ley cambió los criterios vinculados con el monto a distribuir en función de los resultados obtenidos.

En Bogotá, con la colaboración de Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) se ha desarrollado la **Estrategia Hechos y Derechos** mediante una alianza interinstitucional en la que convergen entidades de diversa naturaleza. El objetivo principal de la Estrategia es el seguimiento y mejoramiento de la calidad de vida de niños/as y adolescentes y su inclusión en la política pública. Algunos logros alcanzados hasta el momento son: la elaboración de instrumentos normativos y de política, y la inclusión de la población objetivo en las políticas públicas de los departamentos y municipios. Asimismo, el programa ha impulsado acciones para aumentar la cobertura de vacunación, atención de la salud y registro civil, entre otras.

El municipio de Medellín, Colombia, ha desarrollado un **modelo de gestión orientada a resultados**, mediante el cual se ha podido articular la planificación con el presupuesto, logrando identificar rutas críticas para el cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo Municipal y una mejor focalización de los programas sociales. Como consecuencia, los ingresos tributarios para proyectos de inversión han aumentado y el proceso de participación se ha fortalecido, logrando que el presupuesto de inversión de libre destino sea priorizado directamente por la comunidad de base. En educación los mayores avances en cobertura se registran en la atención integral a los niños/as de 3 y 4 años. En salud, Medellín es una de las pocas capitales de departamento en el país que cuenta con cobertura superior de afiliación al Régimen Subsidiado, certificada por parte del Ministerio de Protección Social.

El **programa Estado de la Nación en Costa Rica** es un ejemplo de cómo los mecanismos de petición y rendición de cuentas contribuyen a la gestión para resultados (GpR). Este programa busca asentar y mejorar la práctica de rendición de cuentas. La ejecución del mismo se fundamenta en tres orientaciones básicas: i) rigor académico; ii) legitimidad social y iii) amplitud en la difusión.

Institucionalización del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México. Este caso presenta una evolución favorable en la implantación de un modelo de M&E, donde gradualmente el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), creado con el objeto de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, colabora entre las instituciones, juntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), para establecer aspectos normativos vinculados con el seguimiento y la evaluación. A casi tres años de la implementación de esta herramienta, se ha registrado un ordenamiento en cuanto a la información de los programas y en el uso de indicadores.

El proyecto de **seguimiento y evaluación de las 10 demandas ciudadanas**, implementado por la ONG, busca crear un vínculo entre la sociedad y las autoridades para exigir y sumar esfuerzos a favor de la seguridad, la legalidad y la justicia. Se ha realizado el seguimiento y la evaluación del proyecto a nivel del gobierno federal y de gobiernos locales y estatales en 2007 y 2008. El monitoreo y la evaluación (M&E) se realizan en contacto con los interlocutores de las instancias y dependencias involucradas, y se utilizan las páginas electrónicas así como también publicaciones de las diferentes instituciones y de los medios de comunicación. Para adelantar compromisos a través del programa, se firman convenios con las autoridades en diferentes niveles: local, estatal y federal.

En Nicaragua el caso del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), una ONG con alcance nacional que desarrolló un **mecanismo para transparentar el presupuesto y fortalecer el proceso de priorización y asignación de recursos de la inversión pública**. Ha permitido una mayor interacción con los legisladores, más comunicación sobre el desarrollo y la implementación del presupuesto, con mayor orientación hacia la sociedad. Las organizaciones

civiles poseen más y mejores herramientas para participar en la formulación del presupuesto en el área que les concierne. Los agentes de los medios de comunicación han recibido capacitación y están mejor preparados para informar a la opinión pública. El IEEPP ha logrado constituir un centro abierto especializado en análisis y consulta sobre temas presupuestarios.

Gestión por resultados en el segundo nivel de atención de la salud: evidencia en el caso paraguayo. Esta experiencia pública implementada a nivel municipal fue analizada por una ONG. El caso se desarrolla en la localidad de Fram, que tiene casi 7.000 habitantes, y que cuenta con un centro de salud con dificultades financieras y problemas de desabastecimiento, que fue descentralizado y cuya administración fue delegada –por medio de un acuerdo de gestión– a un Consejo Local de Salud (CLS). Luego se organizó un seguro de salud, para el cual las familias realizan aportes; también hay un aporte municipal administrado por el CLS, y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) financia la planta y los insumos de los programas nacionales (inmunizaciones, planificación familiar y otros medicamentos).

Como se puede apreciar, los casos representan buenas experiencias a nivel nacional y subnacional. También en diferentes sectores como salud, educación o seguridad ciudadana. Asimismo, buenas prácticas en algunos de los pilares de la GpRD como el presupuesto por resultados o los sistemas de monitoreo y evaluación. Además, se describen buenas prácticas en procesos de petición y rendición de cuentas y transparencia.

En síntesis, la GpRD se puede implementar en una amplia gama de sectores, funciones públicas y con la participación de actores públicos y privados. Ninguna intervención es demasiado pequeña o demasiado grande para ejecutar la GpRD.

Esperamos que este libro contribuya a impulsar el interés de las autoridades y de los gerentes públicos en la GpRD, y a ilustrar el potencial que este enfoque tiene para mejorar la gestión pública y así optimizar la calidad de vida de los ciudadanos.

Roberto García Lopez

Secretario Ejecutivo

CoPLAC-GpRD

Comunidad de Profesionales y Expertos

en Latinoamérica y el Caribe en

Gestión para Resultados en el Desarrollo

Sector de Instituciones para el Desarrollo

Banco Interamericano de Desarrollo

Introducción

SITUACIÓN ACTUAL Y AVANCES RECIENTES EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE¹

¹ Este capítulo representa una breve síntesis de algunas secciones del libro “La gestión para resultados en América Latina y el Caribe: avances y desafíos” de Roberto García López y Mauricio García Moreno (BID, 2010).

En la década de 1980, los países de América Latina y el Caribe (ALC) emprendieron un proceso de reforma del Estado provocado básicamente por: i) el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, imperante desde los años cincuenta, que impulsó el desarrollo de la capacidad industrial de los países mediante la intervención estatal y ii) la crisis de la deuda externa que impactó gravemente la economía de la región. Las reformas, producidas en el contexto del surgimiento del modelo neoliberal y de los cambios que experimentaban los Estados de los países desarrollados, priorizaron la dimensión financiera de la crisis e iniciaron cambios orientados al ajuste fiscal, la reducción del Estado y la apertura comercial.

Ni el modelo de sustitución de importaciones ni las reformas posteriores dieron pasos importantes para dotar a los Estados latinoamericanos de capacidades administrativas acordes con los principios del Estado de Derecho ni con las funciones que les corresponde desempeñar. En América Latina y el Caribe ningún país completó la construcción del modelo burocrático weberiano que a las naciones desarrolladas les permitió, entre otras ventajas, profesionalizar la administración pública, separar los asuntos públicos de los privados, e implantar un sistema de méritos para el reclutamiento y la promoción del personal. Aunque en ALC se implantaron importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en la administración pública de varios países, estos han convivido con la patrimonialidad y con la designación de cargos a través de prácticas clientelistas (CLAD, 1998).

Además, los Estados se han visto enfrentados a cambios tanto en sus funciones como en las demandas y expectativas de los ciudadanos. La universalización de la educación básica, registrada en la mayor parte de los países, ha traído consigo votantes mejor informados que los que existían hace un cuarto de siglo; la expansión de los derechos ciudadanos de los niños, las mujeres, las poblaciones indígenas y los discapacitados ha obligado a crear políticas públicas distintas de las tradicionales; la preocupación por el manejo sostenible del medio ambiente ha forjado nuevas áreas de gestión gubernamental. Por otra parte, los avances en la comunicación y en la informática han permitido que el ciudadano común tenga acceso a más información sobre el quehacer de los gobiernos. Estos factores han generado demandas por un acceso más igualitario a los recursos públicos y por servicios de mejor calidad, presionando a las autoridades políticas y a los directivos de las instituciones a gestionar de una manera más eficaz y eficiente.

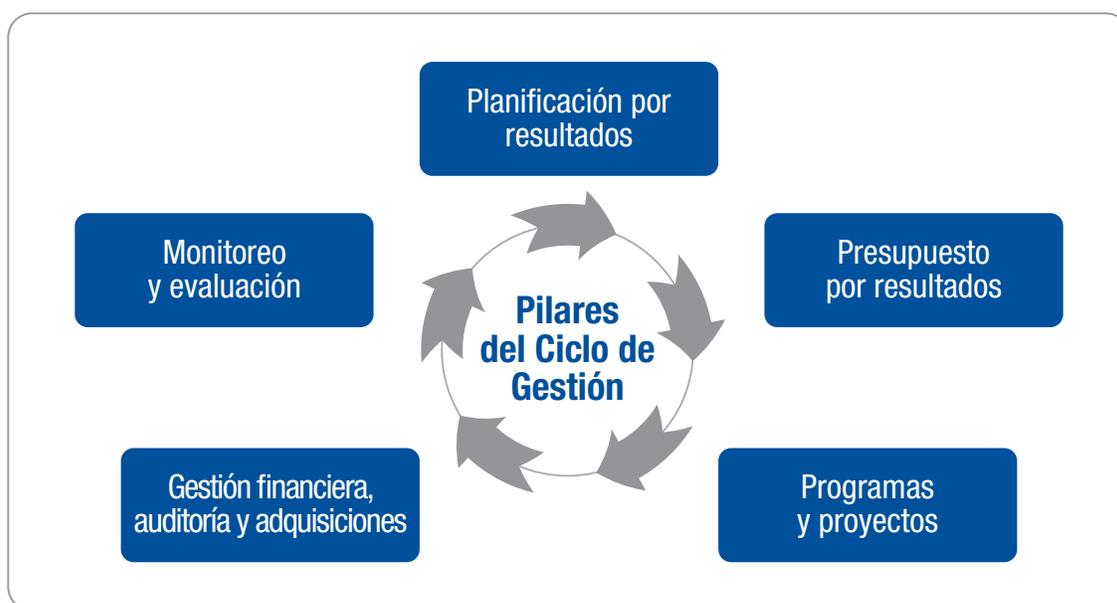
Por lo señalado, el punto de partida de ALC en cuanto a la reforma del Estado es muy distinto de aquel que se observa en los países desarrollados. Por un lado, existen rémoras de la patrimonialidad, es decir, de la falta de distinción entre lo público y lo privado, que conviven con estructuras inflexibles y con lógicas centradas en el procedimiento. Por el otro, concurren nuevas demandas ciudadanas y se crean nuevas funciones propias de la globalización de los mercados y de los derechos sociales. Todo esto, en el contexto de recursos fiscales escasos en relación con las demandas sociales, lo cual limita la capacidad de acción del Estado.

Este punto de partida condiciona la manera en que debe plantearse y llevarse a cabo el proceso de reformas del Estado. Así, mientras la gestión para resultados nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado, en ALC su propósito es acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD). Esto exige una mirada integral que permita observar la congruencia y la articulación de los distintos sistemas que componen la administración pública (planificación, presupuesto, gestión financiera, y monitoreo y evaluación) y también reclama un análisis de la cadena de procesos que abarcan desde las ofertas que hacen los gobernantes hasta los servicios que efectivamente se entregan a los ciudadanos.

Avances de la GpRD en América Latina y el Caribe

De acuerdo con el modelo del BID –PRODEV (Sistema de Evaluación PRODEV/SEP), es posible analizar la capacidad institucional de los países de la región para implementar una gestión pública basada en resultados mediante el estudio de cinco pilares: i) planificación orientada a resultados, ii) presupuesto por resultados (PpR), iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, iv) gestión de programas y proyectos y v) monitoreo y evaluación (gráfico 1).

Gráfico 1.1: Pilares del Ciclo de Gestión



Los cinco pilares del ciclo de gestión examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados. De acuerdo con el esquema que se observa en el gráfico 3, estos elementos se ordenan en tres categorías: componentes (16), indicadores (37) y requisitos mínimos o variables (141). Los requisitos mínimos se califican con una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. Los indicadores y los pilares también se califican con la misma escala. El promedio de todos los indicadores deriva en un índice que muestra la capacidad de GpRD de un país.

Debido a que el examen del ciclo de gestión requiere recabar información sobre un amplio espectro de temas, el SEP se enfoca solamente en aquellos aspectos que están relacionados directamente con la GpRD o que son indicadores de la capacidad de GpRD. Por lo tanto, este instrumento no ofrece un análisis de cada uno de los pilares con la profundidad y el detalle con que lo hacen los instrumentos especializados en una sola temática, como es el caso de los diagnósticos de la gestión financiera pública.²

² Se refiere al Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA, por sus siglas en inglés) o a la Evaluación de la Responsabilidad Financiera Pública (CFAA, por sus siglas en inglés).

Hay que advertir también que el instrumento analiza el ciclo de gestión solamente en el ámbito de la administración nacional central; por lo tanto, no indaga sobre las entidades autónomas, las empresas públicas o los gobiernos sub-nacionales.³

Cuadro 1.1: Pilares de la GpRD según nivel de desarrollo

Pilar de la GpRD	Total	Nivel de desarrollo de la GpRD		
		Alto	Medio	Bajo
Planificación para resultados	2,3	3,5	2,3	1,6
Presupuesto por resultados	1,4	3,1	1,3	0,5
Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	2,5	4,0	2,5	1,5
Gestión de programas y proyectos	1,9	3,1	1,9	1,0
Monitoreo y evaluación	1,6	3,8	1,3	0,7
Índice de GpRD	1,9	3,5	1,9	1,1

El índice SEP, resume las capacidades institucionales de los países en los cinco pilares del ciclo de gestión. El índice promedio para el conjunto de ALC es de 1,9 sobre 5, lo que indica que la región se encuentra en una fase inicial de implementación de la GpRD y que aún no ha llegado a la mitad de camino (véase el cuadro 1).

Cuadro 1.2: Nivel de desarrollo de la GpRD por países

Nivel de desarrollo de la GpRD	Países	Índice de GpRD
Alto	Brasil, Chile, Colombia, México	> 3,0
Medio	Argentina, Barbados, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay	< 3,0 > 1,5
Bajo	Bahamas, Belice, Guyana, Haití, Paraguay, Surinam	< 1,5

El resultado de los estudios muestra la existencia de fuertes diferencias entre los países de la región. Se los ha agregado en tres grupos, según el índice de GpRD. El primer grupo está conformado por los países que obtuvieron un índice de 3 o superior; el segundo, por los países que obtuvieron índices entre 1,5 y 3; y el tercero, por países que obtuvieron índices menores a 1,5. Más de la mitad de los países (15) se ubican en el grupo intermedio (véase el cuadro 2).

Respecto de las diferencias de nivel de desarrollo de la GpRD entre los países, se puede apreciar que los que poseen un índice alto son Brasil, Chile, Colombia y México, que conforman un pequeño grupo de avanzada en cuanto a innovaciones gerenciales. Estos países le llevan una

³ Las evaluaciones se realizaron entre mediados de 2007 y mediados de 2009. El universo de análisis estuvo constituido por las administraciones centrales de 25 países de ALC: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay.

gran ventaja al resto en todos los pilares, particularmente en PpR y M&E, sin los cuales sería imposible implementar la GpRD. Este grupo de países también posee un mayor equilibrio entre los pilares, lo que muestra el efecto integral que tiene el desarrollo de la GpRD en una fase avanzada.

Además de los cuatro países del grupo de alto desarrollo, resalta la posición de Costa Rica y de Perú como líderes del grupo de nivel medio de desarrollo de la GpRD. Conviene destacar el hecho de que solamente seis de los 25 países obtuvieron puntajes significativamente superiores al promedio de la región (1,9) y que 13 países se situaron entre 1,5 y 2.

Así como existen diferentes grados de desarrollo de la GpRD entre los países, los pilares de la GpRD también muestran un desarrollo desigual. La comparación del desarrollo de los pilares indica que la gestión financiera, auditoría y adquisiciones (GFAA) (2,5) y la planificación para resultados (PpR) (2,3) son los pilares más avanzados en términos relativos.

En cuanto al pilar de planificación, se observa que la mayoría de los países ha establecido leyes e instituciones con un enfoque menos centralista que el anterior, pues toman en cuenta el mercado como un componente importante del desarrollo.

El pilar de presupuesto por resultados (PpR) es el menos desarrollado de todos, por lo que ALC todavía tiene que recorrer un largo camino para lograr su institucionalización. La inmensa mayoría de los países aún presupuesta en base a insumos y asigna los recursos de manera incrementalista, sin considerar los resultados de la gestión durante el proceso de análisis y de elaboración del presupuesto.

Por otro lado, varios países realizan algunas prácticas presupuestarias que, paulatinamente, están mejorando la credibilidad de este instrumento y que preparan el terreno para una profundización de las reformas. Esas prácticas se relacionan con la estructuración del presupuesto en base a las políticas formuladas en la planificación, la elaboración de marcos de mediano plazo, y el establecimiento de leyes que promuevan e incentiven un manejo fiscal previsor y responsable. Algunos países también han construido sistemas de indicadores para monitorear la ejecución del presupuesto. No obstante, la mayoría de estos sistemas no está diseñada para evaluar la calidad del gasto ni para analizar los resultados de las acciones gubernamentales, sino que se limita a informar sobre la ejecución física y financiera del presupuesto.

Comparativamente, el pilar de GFP, auditoría y adquisiciones es el más desarrollado de la región: se observa un importante proceso de actualización de las normas relativas a esas áreas y de automatización de los procedimientos. No obstante, la mayoría de los sistemas de GFP no está construida en base a los conceptos de la GpRD, sino que está basada en la lógica tradicional de insumo-producto. Por otro lado, el control interno se restringe a la auditoría ex ante y hay pocos avances en torno al control a posteriori debido, en parte, a la debilidad de los sistemas institucionales de monitoreo y control de calidad de la producción de bienes y servicios. En cuanto al control externo, la mayoría de los países ha realizado reformas a su marco legal de control y lo ha alineado con las normas internacionales. Sin embargo, es común que la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores sea escasa dada su vinculación con el Poder Ejecutivo. Cabe destacar que el fortalecimiento de pilar de GFP contribuyó de manera fundamental a mitigar los efectos de la crisis financiera internacional en ALC. En efecto, la mayoría de los países de la región cuenta con presupuestos equilibrados, programas fiscales sólidos y un manejo acertado de los riesgos fiscales, incluida la deuda pública, lo que les permitió absorber mejor el impacto de esta crisis que en ocasiones anteriores.

En el pilar de gestión de programas y proyectos la evaluación ex ante de los proyectos es el componente más institucionalizado, aunque la vinculación de esas evaluaciones con el proceso de asignación presupuestaria sea débil.

El problema central de la gestión de programas y proyectos radica en la ausencia de dispositivos institucionales para asegurar la calidad de los bienes y servicios producidos. Pocos países disponen de estrategias permanentes para este fin y, salvo el sector salud, no es frecuente que los sectores cuenten con estándares de calidad. Además, los sistemas de información existentes no siempre aseguran la calidad de los datos acerca de lo que se produce, lo cual compromete el avance de los pilares de PpR y M&E.

El pilar de monitoreo y evaluación es, conjuntamente con el de presupuesto por resultados, el que menores avances muestra en la región. Aunque la mayoría de los países posee algún sistema para monitorear el cumplimiento de los objetivos del gobierno, pocos disponen de sistemas maduros e institucionalizados. Por otro lado, la evaluación está menos desarrollada que el monitoreo. Sólo los cuatro países avanzados en la implementación de la GpRD han logrado construir la capacidad institucional necesaria para evaluar los efectos y los impactos de sus programas y proyectos. Sin un análisis evaluativo, es imposible construir un nexo entre la planificación y el presupuesto basado en resultados o generar una cultura de mejora continua en la prestación de los servicios públicos.

Del análisis realizado se destacan los siguientes aspectos que caracterizan la situación de la implementación de la GpRD en ALC:

- En su conjunto, la región se encuentra en una etapa inicial del proceso de implementación de la GpRD, aunque cada uno de los países muestra diferentes avances en su institucionalización: en un extremo, un pequeño grupo está consolidando sistemas orientados a medir y a analizar los resultados de la gestión del sector público para usarlos en las decisiones técnicas y políticas; en el otro extremo, se encuentran los países con sistemas básicos que responden a la lógica de la gestión burocrática tradicional. Entre ambos extremos, se ubica la mayoría de los países de la región que, en general, exhiben una institucionalización incipiente.
- Existe un proceso de reforma y de fortalecimiento de las instituciones que busca mejorar la gestión pública: desde finales de la década anterior, y con mayor énfasis a partir de 2005, la mayoría de los países ha emprendido cambios institucionales que apuntan a una gestión pública más orientada a resultados. En general, el espíritu de estas innovaciones es estimular la eficiencia y la eficacia de la acción pública, promover la transparencia de la gestión de los recursos y estimular la participación ciudadana en las políticas públicas. No obstante, todavía se observa una gran distancia entre los marcos legales e institucionales existentes en los países y su implementación práctica, pues aún no se han efectuado muchos de los cambios previstos en las nuevas normas.
- El proceso de institucionalización de la GpRD todavía es atomizado o parcial: en general, las reformas implementadas no toman en cuenta el conjunto de instituciones y de procesos involucrados en la creación de valor público y, por lo tanto, no prevén las articulaciones necesarias entre los pilares del ciclo de gestión. Esto ha motivado la creación de mecanismos y de instrumentos aislados que compiten unos con otros y que carecen de cohesión. En algunas ocasiones, esta práctica desalienta y demora la implementación de una cultura orientada a la GpRD.
- Sin embargo, en algunos países se verifica un retroceso en la consolidación institucional de los sistemas de gestión pública, ocasionado por prácticas políticas que no coinciden con la profundización de la democracia: este grupo lo integran tanto los países pobres como aquellos que gozan de rentas media y media alta.

Avances de la GpRD en América Latina y el Caribe

Como se ha visto, en ALC está en marcha un proceso de reforma y de fortalecimiento de las instituciones que busca orientar la gestión pública hacia el logro de resultados. A continuación se examinarán los avances recientes y más importantes que están realizando los países de la región.

Planificación

Se registran esfuerzos crecientes en los países para institucionalizar sistemas de planificación articulados con los procesos presupuestarios, y coordinados con el seguimiento y la evaluación. Los países que están a la vanguardia son Brasil y Colombia que, con base en una legislación consistente y en metodologías rigurosas, han logrado establecer instituciones sólidas. Los avances de Brasil datan de 1995 y se caracterizan por articular en una sola cartera, el Ministerio de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, las funciones de planificación y presupuesto, en un esquema en el cual la planificación desempeña un papel preponderante. En el caso de Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), institución con una trayectoria de varias décadas, se encarga de la planificación de mediano plazo, y dispone de sistemas maduros para la programación y el seguimiento de los recursos de inversión y la evaluación de políticas y programas.

En los últimos años, varios países han iniciado procesos tendientes a fortalecer los sistemas nacionales de planificación, con énfasis en el desarrollo de las capacidades para la planificación a mediano plazo y el seguimiento de los objetivos de los planes de gobierno. Entre los países que trabajan en esta perspectiva, se destacan Costa Rica y Ecuador. Además, México y Perú están realizando esfuerzos tendientes a robustecer el vínculo de la planificación con el presupuesto mediante el fortalecimiento de los procesos de programación, en el marco de la implementación del presupuesto por resultados.

Asimismo, varios países han formulado visiones a largo plazo como un marco para orientar la priorización de las políticas de mediano plazo y para enrumbar las acciones estratégicas tanto del sector público como del privado. Estos instrumentos se han elaborado mediante amplios procesos de consulta al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil. Siete países han desarrollado estas visiones de largo plazo: Brasil, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, y Trinidad y Tobago.

Presupuesto

Aunque, como se ha visto, el área de presupuesto por resultados es particularmente débil entre los países de la región, durante los últimos años se ha observado un interés creciente por implementar procedimientos que permitan evaluar la calidad del gasto público. Chile es el referente al que todos los países miran en este campo, pues mediante un proceso que se inició a mediados de la década de 1990, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha institucionalizado un sistema mediante el cual las decisiones presupuestarias consideran la información sobre el desempeño de los ejecutores del gasto público.

Durante los últimos años, varios países han emprendido reformas para implementar un presupuesto por resultados. Entre ellos cabe destacar a Perú y a México. Perú inició un proceso de construcción gradual del PpR mediante el establecimiento de algunos programas estratégicos para el desarrollo social del país. México, por el contrario, optó por una estrategia de implementación más amplia, que involucró a toda la administración pública, tanto en el ámbito nacional como en el subnacional. Por coincidencia, ambos países iniciaron sus reformas mediante leyes aprobadas en 2007. El último país en sumarse a este tipo de reformas ha sido Paraguay, pues en 2011 aprobó una ley para implementar el presupuesto por resultados.

Cabe anotar que algunos gobiernos subnacionales de países federales o descentralizados como Brasil, Colombia y México también han iniciado procesos orientados a implementar el presupuesto por resultados. Este es el caso de Minas Gerais y Ceará en Brasil, de Medellín y Antioquia en Colombia y del Distrito Federal de México.

Gestión de programas y proyectos

La gestión de programas y proyectos ha merecido la atención de los gobiernos de la mayor parte de países de ALC desde hace varios años. Los esfuerzos más consistentes se han realizado en las áreas de evaluación ex ante de proyectos y la planificación sectorial de mediano plazo. Así, países como Nicaragua, República Dominicana y Uruguay están desplegando iniciativas para institucionalizar y perfeccionar los sistemas de inversión pública. Además, la mayoría de los países de la región cuenta con planes sectoriales de mediano plazo en salud y educación alineados con los objetivos del milenio.

No obstante, son pocas las intervenciones sectoriales que han conllevado cambios integrales en la gestión. Entre ellas cabe destacar la realizada por el Ministerio de Salud de Brasil que supuso cambios sistémicos importantes. En efecto, el Ministerio puso en marcha una reforma que abordó la construcción de una agenda estratégica de resultados, la alineación de la estructura organizacional en torno a los objetivos de esa agenda, y la construcción de un sistema de seguimiento y evaluación fuertemente enfocado hacia el uso gerencial. Por su parte, Chile, a través de su Programa de Mejoramiento de Gestión, ha desarrollado incentivos para mejorar el desempeño de las instituciones y sus funcionarios, y ha puesto en marcha un sistema de certificación de los sistemas de capacitación, evaluación del desempeño, atención ciudadana, planificación y control de gestión, entre otros.

Seguimiento y evaluación

En el área de seguimiento y evaluación se observan importantes iniciativas en cuatro países: Brasil, Chile, Colombia y México. Brasil cuenta con el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Programas y Políticas Sociales del Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Chile dispone del Sistema de Control de Gestión del Ministerio de Hacienda; Colombia basa sus funciones de SyE en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), y México cuenta con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Todas estas instituciones cuentan con normas, sistemas e instrumentos para el seguimiento y la evaluación de las políticas, los programas y los proyectos, particularmente aquellos relacionados con el desarrollo social.

En el caso de Chile, el Sistema de Control de Gestión es una de las herramientas del presupuesto por resultados, lo cual asegura el uso de la información de SyE en la toma de decisiones no solo presupuestarias sino también de gestión. El sistema se basa tanto en indicadores de desempeño como en evaluaciones institucionales y de programas. Además, está apuntalado por mecanismos de incentivo económico que fomentan la eficiencia y eficacia tanto de las instituciones públicas como de sus funcionarios. Varios elementos del sistema han sido evaluados y certificados por órganos independientes al gobierno. Los sistemas de Brasil, Colombia y México se encuentran en un estado avanzado de institucionalización, aunque su uso como herramientas para la toma de decisiones aún requiere que se efectúen mayores avances. Cabe mencionar que Perú se encuentra desarrollando un sistema de SyE como parte de sus esfuerzos por implementar un presupuesto por resultados.

Por otro lado, varios países de la región están construyendo sistemas de seguimiento basados en indicadores de desempeño. Algunos de estos sistemas han sido construidos para realizar el seguimiento de los objetivos establecidos en las agendas presidenciales, lo que indica un interés creciente de parte de los mandatarios en impulsar este tipo de herramientas.

Desafíos para la implementación de la GpRD en el sector público de ALC

Aunque cada país posee fortalezas y debilidades propias y se encuentra en una etapa particular de su desarrollo institucional, es posible establecer un conjunto de acciones prioritarias que todos deberían emprender para fortalecer sus capacidades de gestión para la consecución de resultados. Es importante avanzar de manera integral y gradual en la implementación de la GpRD, aprovechando la sinergia que se crea al actuar simultáneamente en varios pilares. No obstante, hay que tener presente que no existe un programa o una agenda válida para todos los casos. Los impulsores de las reformas deben analizar con cuidado el contexto institucional, legal y político de su país y proponer una estrategia de cambio que concilie lo urgente con lo posible y lo deseable. El siguiente es un decálogo para impulsar la institucionalización de la GpRD en ALC.

1. Fortalecer la planificación para resultados articulando la visión de largo plazo con el plan de mediano plazo, y el plan de mediano plazo con el presupuesto.

Preferentemente, la planificación orientada a resultados debe partir de una visión de largo plazo que represente los objetivos comunes y plurales de la ciudadanía. Esta visión servirá de base para el ejercicio de la planificación de mediano plazo, que contendrá los objetivos prioritarios de los gobiernos, así como también las estrategias y los programas para lograrlos, las metas que se proponen alcanzar y los indicadores para observar su avance. Los programas y las metas del plan deben sustentarse en las posibilidades ciertas de los recursos financieros de corto y mediano plazo, por lo cual es imprescindible un trabajo articulado entre las entidades encargadas del plan y del presupuesto.

2. Implementar el PpR gradualmente.

El objetivo central del PpR es introducir en el proceso presupuestario un conjunto de procedimientos y de información que conduzca a las instituciones a actuar en función de los resultados preestablecidos en los objetivos prioritarios. Para ello, el proceso presupuestal y los actores que intervienen en él deben alinearse en torno al logro de esos resultados. Así, durante la etapa de diseño del presupuesto, las oficinas encargadas deben incluir indicadores sobre el desempeño de los programas a los que se debe asignar recursos, y el Congreso debe demandar y utilizar la información sobre el monitoreo y la evaluación de los programas durante la etapa de discusión de la aprobación presupuestaria. Finalmente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben incluir en sus tareas la evaluación de la gestión, más allá del análisis legal y contable.

3. Fortalecer la gestión financiera y la gestión de riesgos integrada, y orientarlas al logro de resultados.

La gestión financiera pública debe registrar las partidas asignadas y ejecutadas para la producción de un resultado; debe también procurar que los recursos asignados a los programas y los proyectos estén disponibles oportunamente y en los volúmenes acordados. Para incrementar la transparencia en la asignación y en la ejecución, y para elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos se requiere: 1) integrar los subsistemas de administración del presupuesto, contabilidad, crédito público, tesorería y administración tributaria en los ámbitos normativo, institucional e informático (la arquitectura de esos subsistemas debe posibilitar que los recursos y la información necesaria para elaborar, ejecutar, monitorear, auditar y evaluar los resultados del presupuesto estén disponibles oportunamente), 2) por otro lado, las normas que regulan esos subsistemas deben estimular la iniciativa de los gerentes públicos para alcanzar los resultados, 3) asimismo, se debe realizar una gestión de riesgos fiscales que contemple todos los pasivos contingentes, y 4) asegurar que el presupuesto ejecutado no tenga desvíos significativos del presupuesto programado.

4. Promover la capacidad transaccional de los sistemas electrónicos de compras públicas.

El uso de sistemas electrónicos modernos, regulados por un marco normativo adecuado, permite transparentar los procesos de adquisiciones gubernamentales, reduce la corrupción, estimula la competencia y contribuye a la eficiencia. Para aprovechar al máximo el potencial de estos sistemas es necesario vincularlos con los sistemas de registro e información de las transacciones fiscales del Estado y expandirlos a todo el sector público, tanto en el ámbito nacional como en el subnacional. Para ello, se deben consolidar sistemas que aseguren: 1) la oportunidad de la provisión de bienes y servicios para alcanzar los resultados previstos, 2) procesos competitivos y ampliamente conocidos por compradores y por proveedores, 3) acceso sin restricciones a todos los proveedores que estén en condiciones de competir, 4) mecanismos que garanticen que los precios y la calidad de los bienes y servicios adquiridos sean adecuados, 5) reglas y mecanismos que permitan realizar reclamos o quejas sobre el proceso de adquisiciones y la adjudicación de contratos.

5. Desarrollar el control interno a posteriori.

El control interno debe ser un aliado de las instituciones y de los gerentes públicos en la búsqueda de los resultados esperados. Por esto, es necesario realizar un control ex ante más efectivo pero limitado, y fortalecer un control a posteriori que se oriente a promover el logro de los resultados. Para ello se requiere: 1) contar con oficinas de control interno articuladas a la función gerencial de las instituciones, 2) implementar sistemas de información e indicadores sobre los resultados de la gestión institucional, 3) desarrollar gradualmente instrumentos y procedimientos de control interno a posteriori, además de los controles ex ante.

6. Garantizar la independencia del control externo y orientarlo al examen de resultados.

El control externo debe apoyar las reformas institucionales que pretende construir una gestión pública orientada a resultados. Para ello, se requiere que la Entidad Fiscalizadora Superior actúe con independencia, y enfoque su análisis no sólo en los procedimientos y en la conformidad entre la asignación presupuestaria y el gasto, sino también en los efectos de la acción gubernamental. Además, es necesario que se garantice: 1) independencia real de las Entidades Superiores de Fiscalización, 2) sistemas de información sobre los resultados de la gestión institucional, 3) instrumentos y procedimientos de auditorías de desempeño, y 4) presentación oportuna de los informes al Congreso y a la ciudadanía.

7. Emprender estrategias de consolidación de la cobertura y de mejoramiento continuo de la calidad de los bienes y servicios.

La entrega de bienes y servicios concreta la creación de valor público y es la cara visible de la gestión gubernamental ante los ojos de la ciudadanía. Por ello, es muy importante que los sectores cuenten con estrategias de mejoramiento continuo de la calidad de los bienes y servicios que producen, así como también de la ampliación o consolidación de su cobertura, sean estos educación, salud, seguridad pública o registro civil. Además, es indispensable fortalecer la evaluación ex ante de los proyectos, procurando su correspondencia con los objetivos y las estrategias nacionales de mediano plazo. Para ello es necesario: 1) diseñar o consolidar sistemas de evaluación ex ante de los programas y los proyectos que permitan identificar sus costos y beneficios sociales y que aseguren su pertinencia para el logro de los objetivos y las metas establecidos en los planes sectoriales y de mediano plazo, y 2) desarrollar estrategias de mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios producidos por los ministerios sectoriales mediante una gestión enfocada en el usuario o cliente.

8. Institucionalizar el monitoreo y la evaluación como funciones articuladas en todos los pilares de la GpRD.

La única manera de saber si la gestión pública produce los resultados esperados es disponer de información oportuna y confiable sobre los cambios que aquella promueve en la sociedad. Para que los sistemas de monitoreo y de evaluación alcancen a todos los pilares del ciclo de

gestión es necesario: 1) diseñar o consolidar sistemas articulados de monitoreo y de evaluación independientes que cuenten con normas, procedimientos y mecanismos específicos para la evaluación y el monitoreo de las políticas, los programas y los proyectos, 2) institucionalizar el uso de indicadores con el apoyo de sistemas de información que recojan, agrupen, vigilen y difundan los resultados alcanzados, 3) asegurar mecanismos e incentivos para el uso de los informes de evaluación y de monitoreo, y 4) implementar procesos para que la información sobre el monitoreo y la evaluación sea difundida y conocida por el Congreso y la ciudadanía.

9. Mejorar la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión pública.

La rendición de cuentas por parte de los gobernantes es un aspecto central de la GpRD. Internet puede contribuir positivamente a este propósito mediante la difusión periódica de la información. No obstante, se requiere que esa información dé cuenta de los resultados obtenidos y no solamente de las acciones realizadas. Los ciudadanos tienen derecho a saber cuáles fueron los resultados que lograron las autoridades con el uso de los recursos públicos. Asimismo, es importante poner a disposición de la ciudadanía toda la información institucional relevante sobre el plan, el presupuesto, la gestión financiera, los informes de auditoría, y la marcha de los programas. La rendición de cuentas sobre los resultados contribuye a fomentar la demanda ciudadana por una mejor gestión pública.

10. Orientar la gestión de los recursos humanos hacia el logro de resultados.

La creación de una cultura institucional fundamentada en el mérito es la base para una gestión de los recursos humanos orientada al logro de resultados. Esta es una tarea compleja que debe acometerse en forma continua. La creación de equipos con cuadros profesionales que operen las decisiones gerenciales en una cultura de resultados es una base fundamental para el éxito de la implementación de la GpRD. Estos profesionales deben capacitarse y entrenarse permanente, tener remuneraciones adecuadas y estabilidad laboral, y su desempeño debe evaluarse de manera técnica. Los aspectos sobre los que es necesario trabajar son: 1) un marco legal e institucional para la gestión de los recursos humanos que estimule el logro de resultados e incentive el buen desempeño, 2) un sistema de contratos de desempeño para los gerentes públicos y 3) capacitación permanente en GpRD para los empleados públicos de todos los niveles: gerentes, técnicos superiores y prestadores de servicios.

**MÁS GESTIÓN Y MÁS SALUD:
GOBERNANZA ORIENTADA A LOS RESULTADOS
EN EL MINISTERIO DE SALUD DE BRASIL**

Introducción

Al completar 20 años de existencia, el Sistema Único de Salud (SUS) de Brasil es uno de los sistemas más importantes del mundo. Su relevancia se destaca en la sociedad brasileña, ya que es responsable, por sí solo, del cuidado de la salud del 70% de la población del país. Cuenta además con programas de excelencia, reconocidos internacionalmente, tales como el de inmunización, el del SIDA y el del control del tabaquismo.

No obstante los avances realizados, el SUS tiene muchos desafíos que enfrentar. En Brasil persiste una significativa desigualdad en el acceso a la salud y algunas regiones del país carecen de condiciones adecuadas de sanitarias y de servicios de salud adecuados. En el ámbito de la gestión ha predominado un modelo centrado en el control, en detrimento de los resultados y de la calidad de atención.

Con el objetivo de superar estos desafíos, el Ministerio de Salud de Brasil desarrolló la iniciativa Más Salud (Mais Saúde), que es su agenda estratégica y uno de los frentes que componen el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), la estrategia nacional de desarrollo lanzada en 2007 por el Gobierno Federal de Brasil.

Desde el año 2008 el Ministerio de Salud viene desarrollando esfuerzos para concebir e implementar un modelo de gestión por resultados que promueva el desarrollo de la salud en el país por medio del fortalecimiento de las instituciones que integran el SUS. A continuación se describen los cambios implementados o en vías de implementación del proceso de transformación organizacional, incluidos sus etapas, metodología, desafíos y dificultades.

La gestión por resultados en el Ministerio de Salud de Brasil

Para propiciar en forma adecuada la implementación, el seguimiento y la evaluación del programa Más Salud, el Ministerio de Salud de Brasil desarrolló, en asociación con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Instituto Publix, un modelo de gestión por resultados, a partir de la integración de la gestión matricial de resultados, también conocida como gobierno matricial (Governo Matricial¹), y el cuadro de mando integral (BSC)².

La gestión matricial de resultados es un modelo de gestión por resultados que propone una combinación de la estrategia con elementos de la estructura para identificar y acordar sus contribuciones con miras a la ejecución de la estrategia bajo un seguimiento y una evaluación continuos. Los tres bloques principales de la implementación de la gestión matricial de resultados son los siguientes:

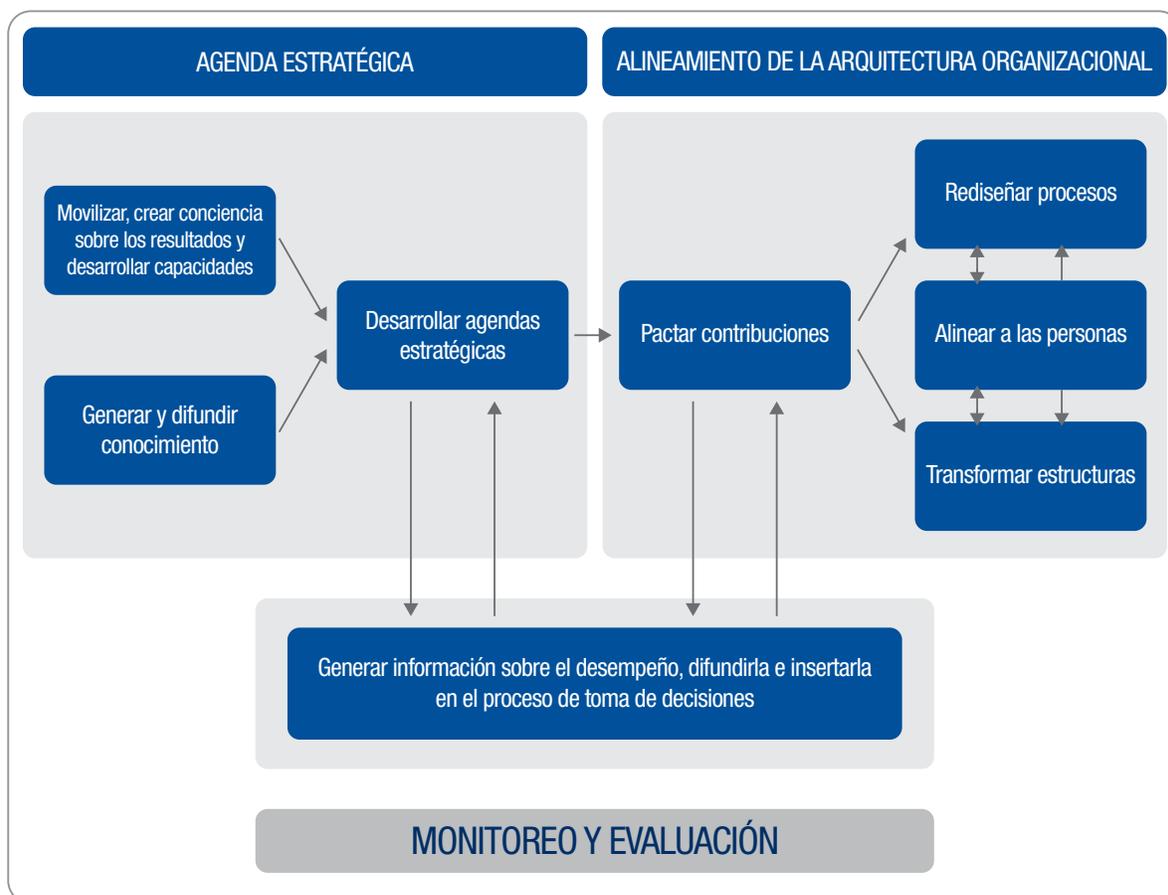
¹ La metodología del gobierno matricial fue desarrollada por el Instituto Publix. Véase Marini y Martins (2004).

² La metodología del cuadro de mando integral (Balanced ScoreCard - BSC) fue desarrollada por Robert Kaplan y David Norton (1997).

- Elaboración de la agenda estratégica (elemento de la fase de formulación orientador de los resultados).
- Arquitectura orgánica implementadora (elemento orientador del esfuerzo relacionado con la implementación).
- Implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación (elemento de control gerencial y social y de redirección y aprendizaje).

En consecuencia, la gestión matricial de resultados sostiene la necesidad de encuadrar la estructura implementadora (unidades organizacionales, personas, recursos y otras dimensiones) con la estrategia, para que esta última se ejecute efectivamente. En el gráfico 1 se muestra el detalle de la metodología utilizada.

Gráfico 2.1: Metodología de implementación de la gestión para resultados en el Ministerio de Salud de Brasil



El proyecto de implementación del modelo de gestión por resultados se inició en febrero de 2008, y durante un período de dos años comprendió tres fases de trabajo y la asignación de un equipo de más de 100 consultores externos e internos, con más de 100.000 horas de trabajo, que produjeron más de 10.000 páginas de documentación técnica. La siguiente cronología, resumida en el gráfico 2, representa una visión de las tres fases y sus principales etapas.

Gráfico 2.2: Cronología del proyecto de gestión por resultados en el Ministerio de Salud de Brasil



Fase 1: Traducción de la agenda estratégica y diagnóstico organizacional

La primera etapa del proyecto fue la conceptualización del programa Más Salud en un mapa estratégico, instrumento que facilita la comunicación y comprensión de la estrategia. También se detallaron las medidas de Más Salud en una serie de acciones, con sus plazos y responsables, lo que permitió identificar la contribución de cada unidad organizacional del Ministerio de Salud. El mapa de síntesis de Más Salud se muestra en el gráfico 3 y está estructurado en ocho ejes, desglosados en 86 medidas y 208 acciones.

El presupuesto previsto para el programa Más Salud supera los US\$45.000 millones para el período comprendido entre 2008 y 2011; de este volumen de recursos, más de US\$38.000 millones provienen del presupuesto del Ministerio de Salud. El programa Más Salud tradujo, de forma objetiva y clara, las prioridades convenidas entre el Ministerio de Salud, el Consejo Nacional de Salud (CNS), el Consejo Nacional de Secretarios Estatales de Salud (Conass) y el Consejo Nacional de Secretarios Municipales de Salud (Conasems) en lo que respecta a la cantidad de recursos necesarios para el financiamiento de las medidas y acciones prioritarias incluidas en el Pacto por la Salud y el programa Más Salud. De ese modo, permitió la alineación entre el presupuesto y la estrategia con el objetivo de mejorar la asignación de los recursos en los ámbitos en los que existiera una mayor contribución con los resultados previstos, principalmente en función del subfinanciamiento del sistema de salud en Brasil. Actualmente se destina el 3,5% del producto interno bruto (PIB) al área de la salud, mientras que los países que poseen sistemas universales destinan en promedio el 6%, en tanto que el gasto per cápita en Brasil asciende a US\$204 por ciudadano, cifra inferior a la de países como Andorra, Costa Rica, Panamá, Qatar y Sudáfrica.

Posteriormente, el ministro, los directivos del Ministerio de Salud y los organismos vinculados acordaron resultados, explicitándose y formalizándose contractualmente las responsabilidades de cada unidad en la implementación del programa Más Salud. Este pacto en cuanto a resultados fue fundamental para suprimir las lagunas y superposiciones de responsabilidades en la ejecución del programa.

En forma paralela a la iniciativa de gestión de la estrategia, se efectuó un diagnóstico institucional en los ámbitos de estrategia, estructura, modelos institucionales, procesos, personas, sistemas de información y costos e inversiones, con el fin de identificar la capacidad institucional del Ministerio de Salud para implementar el programa Más Salud. El gráfico 4 presenta un análisis consolidado de los principales problemas del ministerio.

Gráfico 2.3: Mapa estratégico del programa Más Salud

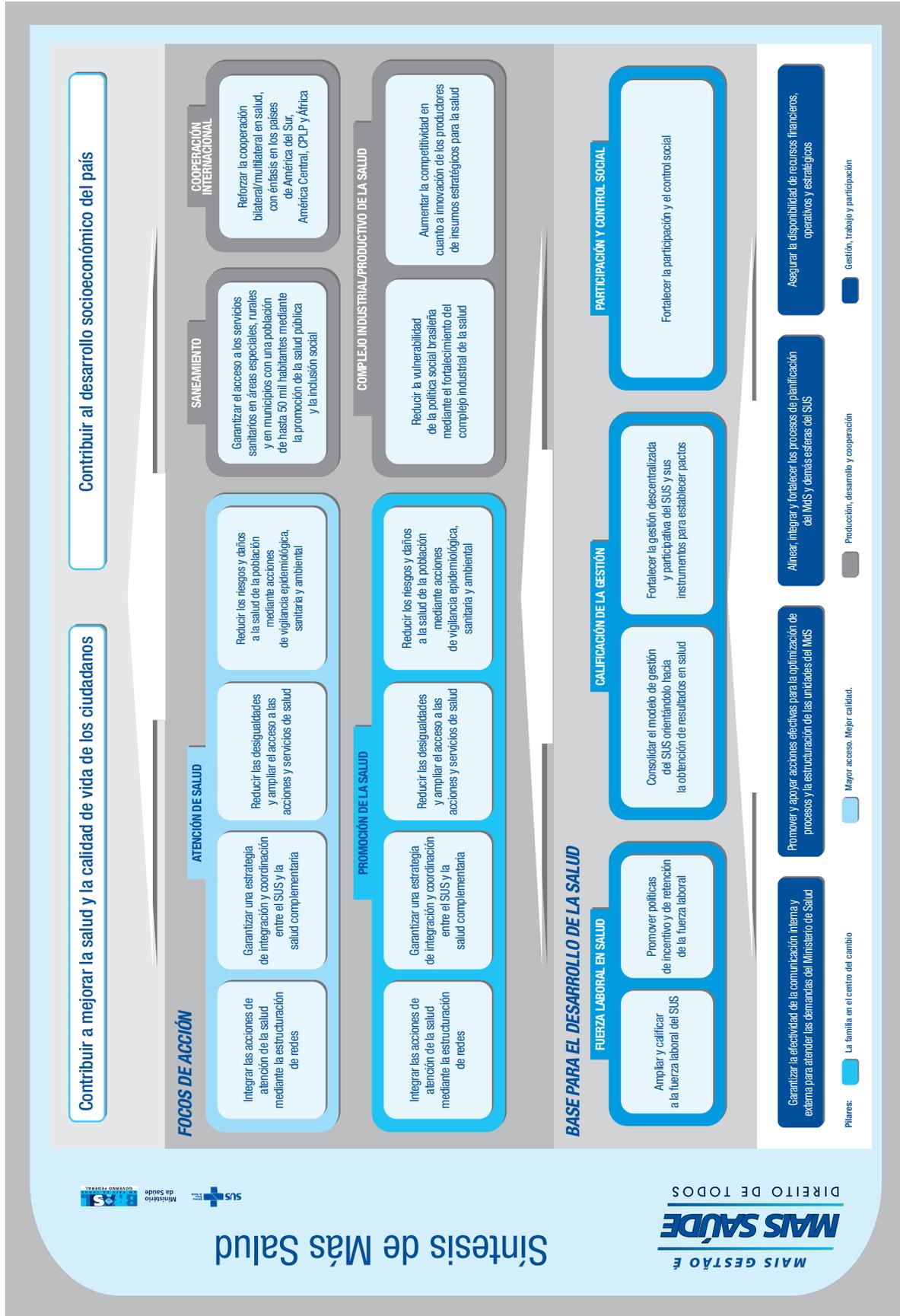
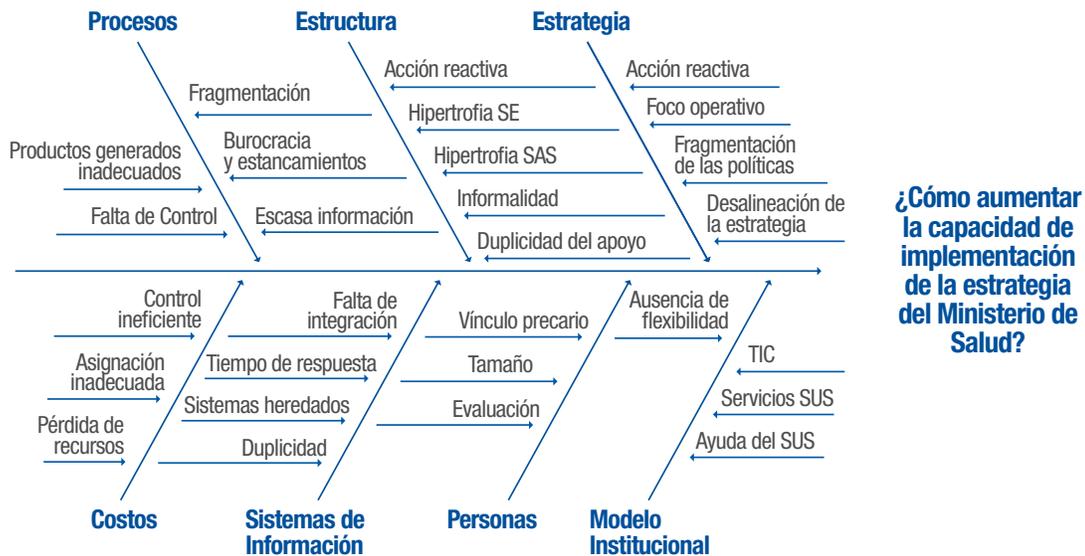


Gráfico 2.4: Diagnóstico institucional del Ministerio de Salud de Brasil



Fase 2: Diseño de la estructura, procesos y personas

En el proceso de diseño organizacional se pudo determinar que la estructura existente dificultaba la implementación de la estrategia en función de problemas como, por ejemplo, la informalidad, la fragmentación de los procesos, la duplicación de las áreas de apoyo y criterios de departamentalización inadecuados. Como consecuencia del diagnóstico realizado, se impulsó un cambio en la estructura del Ministerio de Salud por medio del Decreto No. 6.860 del 27 de mayo de 2009. La nueva estructura del Ministerio de Salud previó cambios importantes en la forma de organización del trabajo y permitió alinear la estructura con la estrategia, además de incrementar la eficiencia de los procesos. Los principales cambios se realizaron en la Secretaría Ejecutiva y se presentan en el cuadro 1.

Con el propósito de generar un compromiso y evitar el deterioro del desempeño en las unidades a lo largo del proceso de remodelación de la estructura, se llevaron a cabo reuniones de alineación con todos los responsables para tratar los cambios en las competencias de las distintas áreas. En el curso de esas reuniones se evaluaron acciones, programas y procesos bajo la responsabilidad de las diversas áreas, y se estudió de qué modo los cambios en la estructura organizacional influirían en la redefinición de las funciones de las unidades. Al concluir esa etapa de alineación, se desarrolló un proyecto de comunicación interna con el objeto de que toda la organización tuviera conocimiento de los cambios realizados.

Durante la etapa de análisis y rediseño de los procesos críticos, priorizados en función de su impacto en la ejecución de la estrategia, se elaboraron propuestas de intervención que solucionaron o atenuaron las principales trabas encontradas en procesos tales como la logística de medicamentos y la transferencia de recursos a estados y municipios. Las principales intervenciones efectuadas están relacionadas con la sistematización, la adecuación a las demandas de la estrategia, la automatización de etapas repetitivas, la eliminación de etapas redundantes, la integración, la estandarización de modelos y el análisis y la creación de puntos de control gerencial.

Cuadro 2.1: Principales modificaciones en la estructura de la Secretaría Ejecutiva

Áreas	Diagnóstico	Cambios con la nueva estructura
Logística	Proceso de compra ineficiente, gran cantidad de compras de emergencia, desabastecimiento e ineficiencia en el transporte.	Planificación de la demanda anual y del modelo logístico integrado, y descentralización del almacenamiento y de la distribución.
Tecnología de la información	Plazos y calidad de atención no satisfactorios, sobredimensionamiento del área de sistemas por el modelo de tercerización de mano de obra.	Cambio en la tercerización de servicios, creación de la oficina de proyectos, nuevo proceso de relación con los usuarios y centralización de la infraestructura.
Núcleos estatales	Demandas administrativas de más de 90.000 funcionarios sin seguimiento, falta de estandarización de procedimientos y esfuerzos repetitivos entre los núcleos.	Creación del área responsable de la atención de las demandas administrativas, identificación de las prácticas óptimas de gestión y estandarización del modelo de operación de los núcleos en los estados.
Desarrollo institucional	Atención reactiva a demandas puntuales e inexistencia de un proceso de seguimiento de los resultados del Ministerio de Salud.	Con el nuevo posicionamiento se procedió a efectuar el seguimiento de la ejecución de la agenda estratégica y, a partir de allí, a identificar los proyectos prioritarios para la intervención proactiva y la optimización del plantel de personal.

Junto con las innovaciones efectuadas en el ámbito de la estrategia, la estructura y los procesos, se dimensionó la fuerza de trabajo del ministerio, el cual no realizaba un concurso público para la renovación de su plantel de personal desde hacía más de 20 años. Ese dimensionamiento tuvo como objetivo identificar el perfil y la cantidad de funcionarios necesarios para que el Ministerio de Salud pudiese implementar el programa Más Salud y cumplir su misión institucional. A partir de ese análisis, se realizó la distribución de los funcionarios provenientes de nuevos concursos y, además, se elaboró un plan de desarrollo de competencias para llenar las lagunas identificadas en el perfil.

Un último frente de trabajo fue responsable de realizar estudios que permitieran identificar oportunidades de ahorro de gastos, sin perjudicar las funciones desempeñadas. Así, de las 16 áreas de costo analizadas, se identificaron oportunidades de ahorro en 12 de ellas, por un valor de US\$150 millones al año. Para garantizar la concreción de esos ahorros, se diseñaron acciones y se elaboraron indicadores de seguimiento de los gastos.

Fase 3: Desarrollo de competencias y sostenibilidad

La tercera fase del proyecto tuvo como objetivo principal garantizar que los cambios implementados fueran sostenibles por medio de la participación y capacitación de los colaboradores. Ello fue posible gracias a la realización de una operación técnica asistida, destinada a apoyar el proceso de cambio en las áreas en las que se registraran las modificaciones más importantes en sus atribuciones de acuerdo con la nueva estructura y sus procesos. Otra iniciativa consistió en la oferta de cursos, con el propósito de desarrollar en el personal competencias técnicas y gerenciales alineadas con las principales lagunas identificadas en el mapa de competencias (véase el cuadro 2).

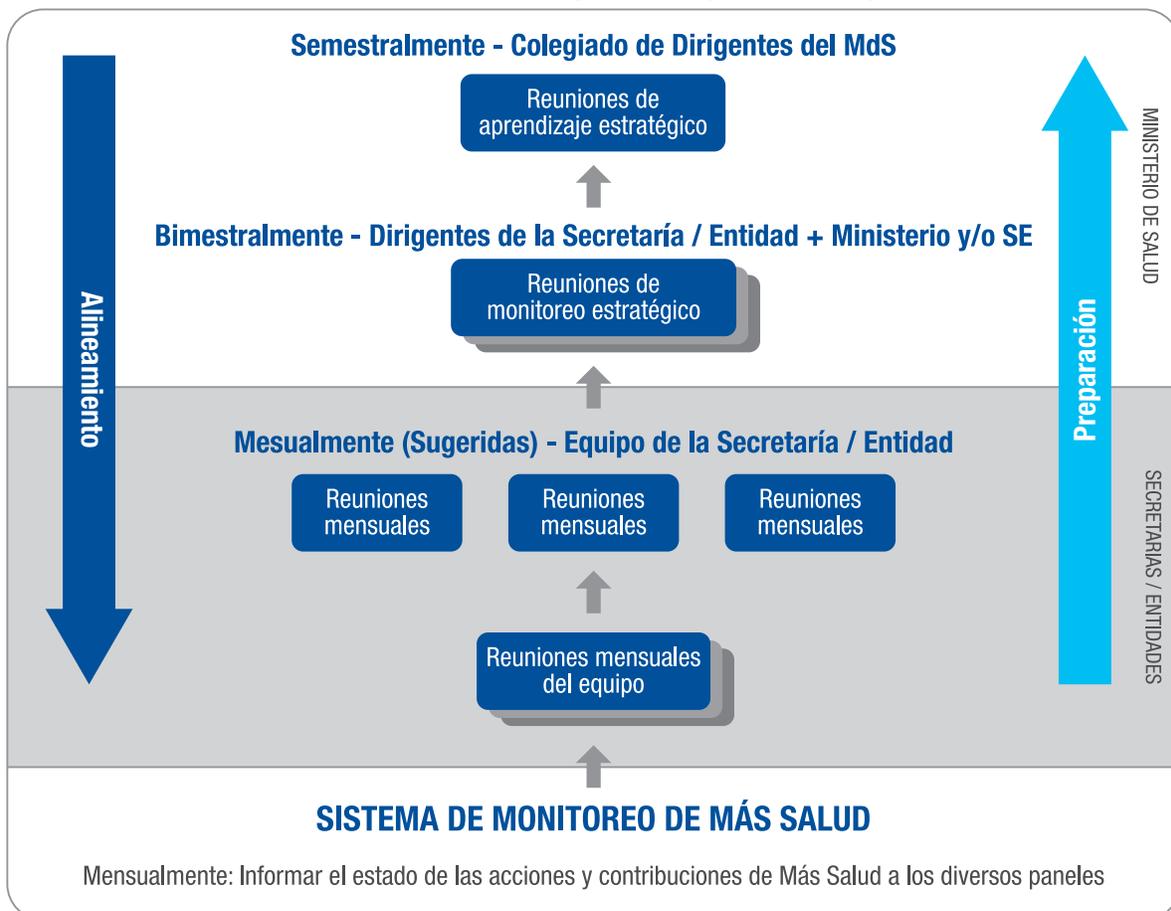
Cuadro 2.2: Principales modificaciones en la estructura de la Secretaría Ejecutiva

Curso	Carga horario	Destinatarios	Temas
Gestión por resultados	16hs/clase	Funcionarios y especialistas	<ul style="list-style-type: none"> • Alineación de la agenda estratégica • Alineación del modelo de gestión • Seguimiento y evaluación
Fronteras de la gestión pública	32hs/clase	Coordinadores, directores	<ul style="list-style-type: none"> • Habilidades gerenciales • Habilidades técnicas

Seguimiento y evaluación

Dando continuidad al desarrollo del proceso de gestión estratégica, se formuló el ciclo de seguimiento y control con el propósito de evaluar el desempeño del programa Más Salud, mediante el análisis de los resultados obtenidos, la identificación de problemas y obstáculos y la propuesta de soluciones para los puntos en los que el desempeño no fuese satisfactorio. Como se ilustra en el gráfico 5, el ciclo de seguimiento del programa Más Salud se inicia con la disposición de información sobre el conjunto de indicadores, metas y acciones estratégicas de dicho programa bajo la responsabilidad de cada secretaría y entidad vinculada al Ministerio de Salud.

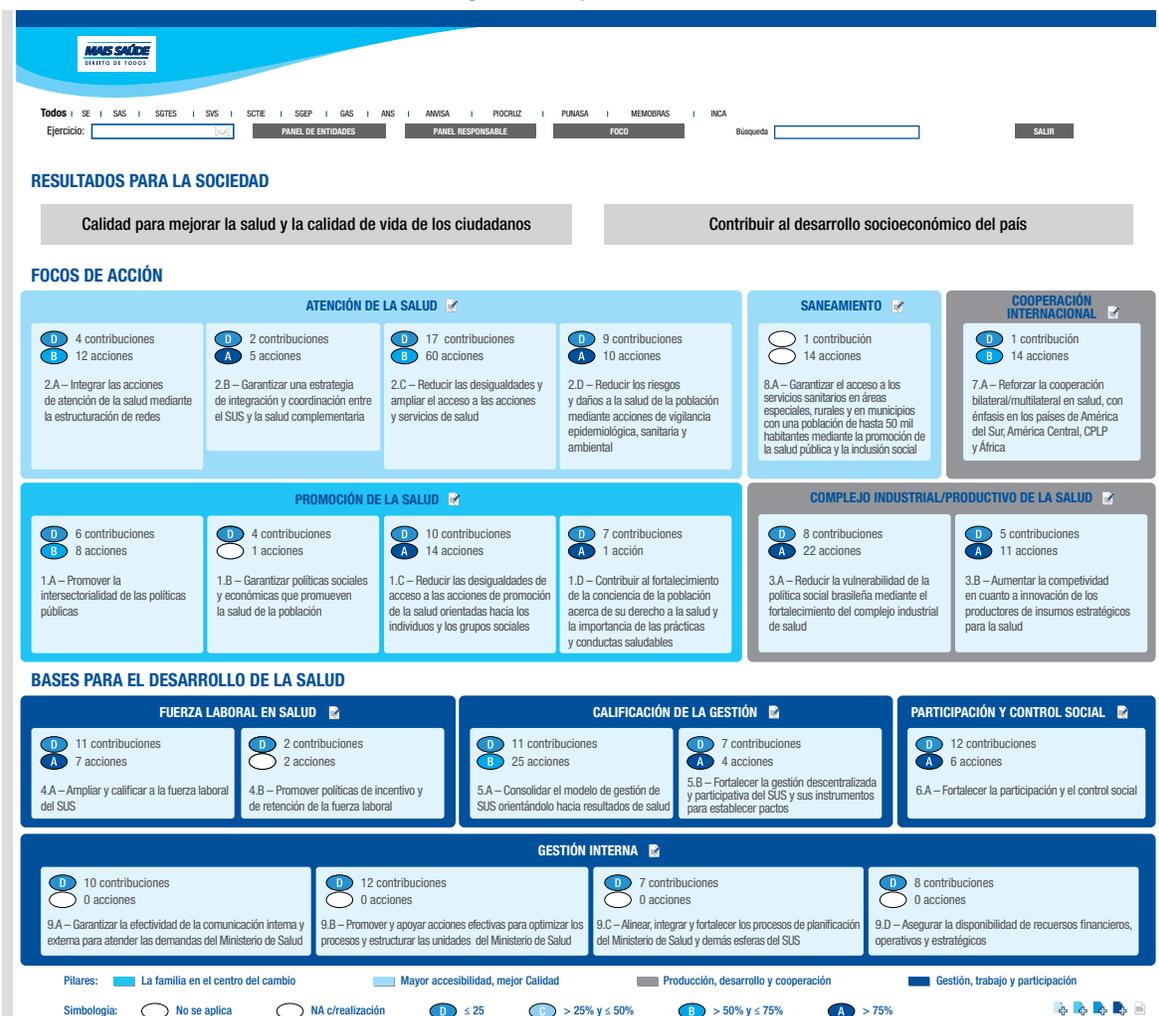
Gráfico 2.5: Ciclos de reuniones del proceso de seguimiento y gestión del programa Más Salud



Esa información se aporta a las reuniones mensuales realizadas por los equipos de gestión de la estrategia en cada secretaría del Ministerio de Salud. Dichas reuniones proporcionan un ambiente propicio para el análisis y la evaluación del desempeño del panel de cada una de esas áreas y la verificación de las metas que se están cumpliendo y de aquellas que pueden exigir un esfuerzo adicional e inmediato para el logro de los resultados que se buscan. Además, se recomienda a los directivos de las secretarías y entidades que también efectúen un seguimiento mensual de los resultados alcanzados por sus respectivas unidades.

Cabe destacar que, para que las reuniones sean productivas, es necesario que los equipos de gestión de la estrategia velen a fin de que los datos presentados y utilizados en el sistema de seguimiento y gestión del programa Más Salud se actualicen en forma integral (situación de las acciones, indicadores de acción, indicadores de contribución, metas, etapas de las acciones, porcentaje de ejecución física y financiera, entre otros). El gráfico 6 muestra un panel consolidado del sistema de seguimiento del Ministerio de Salud.

Gráfico 2.6: Sistema informatizado de seguimiento y evaluación



Según la metodología adoptada, existen dos tipos de ciclos de seguimiento y evaluación del programa Más Salud con enfoques diferentes del aprendizaje: las reuniones de seguimiento estratégico y las de aprendizaje estratégico. Las de seguimiento estratégico se programan para llevarse a cabo en forma bimestral, con la participación de los secretarios, presidentes, la Secretaría Ejecutiva y/o el Ministro de Salud. Durante la reunión, los participantes evalúan en conjunto los resultados del área en relación con las demandas formalizadas contractualmente y definen las intervenciones que se practicarán a fin de asegurar la resolución de eventuales obstáculos y, de ese modo, garantizar el logro de los resultados planificados.

Por su parte, las reuniones de aprendizaje estratégico se programan para llevarse a cabo con una frecuencia semestral, con la participación del Ministro de Salud. En esa ocasión, el ministro y el cuerpo de directivos del ministerio procuran analizar el impacto de los resultados alcanzados, deliberar sobre los puntos de dificultad encontrados a lo largo del proceso y las soluciones encauzadas, además de deliberar sobre los ajustes por realizarse en la planificación original a efectos de incorporar el aprendizaje adquirido en el período.

La implementación del modelo de seguimiento y gestión del programa Más Salud depende de la estructuración de los equipos de trabajo y de la gestión. La designación del equipo de gestión de la estrategia comprende a todos los profesionales asignados, en forma parcial o total, a la estructura del proceso de seguimiento, lo cual incluye el núcleo central de respaldo metodológico, apoyo y coordinación de las actividades del proceso de seguimiento, así como también las células matriciales integradas por miembros de las secretarías y entidades. Dichos equipos están estructurados de la siguiente forma:

- *Equipos de gestión de la estrategia:* son los equipos conformados en cada una de las 13 áreas del Ministerio de Salud, y están integrados principalmente por los profesionales designados como responsables de los objetivos de las contribuciones y acciones del programa Más Salud, en los términos de contratación.
- *Equipo de gestión de la estrategia (núcleo central):* se trata del equipo integrado por profesionales de la Secretaría Ejecutiva, conocedores de la metodología utilizada en la elaboración del modelo de seguimiento y gestión, y preparados para ofrecer asistencia técnica y apoyo a los equipos de desarrollo. Su actuación es continua y exige dedicación exclusiva a las actividades orientadas al proceso de gestión del programa Más Salud.

Una figura fundamental para garantizar la eficiencia del modelo implementado es el patrocinador, responsable de llevar adelante las reuniones, evaluar el desempeño de las acciones y validar las recomendaciones. La definición de los profesionales para integrar los equipos de gestión de la estrategia procuró tomar en consideración los siguientes puntos de atención:

- Seleccionar a personas que conozcan el ministerio en toda su dimensión.
- Buscar personas capaces de influenciar y motivar a los demás a fin de que apoyen los cambios necesarios para posibilitar la implementación del proceso de seguimiento.
- Dedicar tiempo y disponibilidad a la atención de las demandas, en función de la cantidad de unidades involucradas en el proceso de seguimiento y de los diferentes grados de complejidad.
- Acordar una agenda de trabajo entre los participantes de las reuniones, definir los resultados deseados y ofrecer un foro para formular preguntas, brindar capacitación e incentivar el diálogo.

El cuadro 3 describe en forma detallada las funciones y responsabilidades de cada uno de los integrantes de los equipos y de sus responsables:

Cuadro 2.3: Detalle de las funciones y responsabilidades de los miembros del equipo de gestión de la estrategia

Función	Finalidad	Responsabilidades
Patrocinador	Validar y conducir las acciones de gestión estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Conducir las reuniones de seguimiento y evaluación • Garantizar el flujo de información
Coordinador	Garantizar la cohesión entre el equipo y las unidades	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar y divulgar el cronograma de los ciclos de seguimiento • Apoyar la comunicación de la estrategia
Integrantes del equipo de gestión estratégica	Ejecutar y apoyar el proceso de gestión estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar y preparar las reuniones de seguimiento • Apoyar y guiar desde el punto de vista metodológico el trabajo de los representantes • Orientar y realizar el seguimiento de las acciones con posterioridad a la reunión
Representantes en las secretarías y entidades	Facilitar la gestión estratégica en su unidad	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el plazo y la calidad de la información para los ciclos de seguimiento. • Compartir y difundir prácticas óptimas.
Responsables de las acciones	Dirigir la ejecución de la acción	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar en forma periódica el desempeño de las acciones y formular recomendaciones • Consolidar el cronograma de las acciones y etapas • Interactuar con las áreas que contribuyen a la acción • Mantener actualizado el sistema de seguimiento

El sistema de seguimiento y evaluación del programa Más Salud debe no solo brindar apoyo en la supervisión más estrecha de los resultados y las acciones del Ministerio de Salud, de modo tal de posibilitar la toma de decisiones más ágiles y eficaces, sino también ayudar al ministerio a desarrollar su capacidad institucional de planificación, presupuestación y evaluación. Por cierto, el seguimiento efectivo del programa ayudará a determinar cuáles son las iniciativas más eficaces y de mayor impacto en la mejora de las condiciones de salud de la población, lo que será sumamente valioso para la planificación de sus necesidades presupuestarias al elaborarse el próximo presupuesto. Actualmente, las actividades del programa Más Salud ya tienen prioridad en la asignación de recursos presupuestarios y financieros respecto de otras actividades del ministerio, lo que ha contribuido a una mejor ejecución del programa.

Resultados alcanzados

El programa Más Salud ha permitido enfocar y alinear la gestión del Ministerio de Salud, organización cuyo ámbito de actuación es dinámico, de una gran complejidad y colmado de asuntos emergentes. Los contratos por resultados, el seguimiento sistemático de la agenda estratégica y la alineación de los procesos, la estructura, los funcionarios y los gastos del ministerio han ayudado a desarrollar una cultura de gestión por resultados que permite que la organización sea más eficaz.

El Ministerio de Salud logró la aprobación de la ley que combate la relación entre el alcohol y la conducción de vehículos, lo que redujo el número de hospitalizaciones provocadas por accidentes de tránsito en un 23% entre el segundo semestre de 2007 y el mismo período de 2008. Además, en el marco del cambio en la legislación, fue posible modificar la ley que establece la licencia por maternidad, extendiéndola a seis meses, lo que mejoró las condiciones de salud del recién nacido.

La salud de la población brasileña también registró avances importantes como resultado de las acciones de vigilancia y prevención: en el segundo semestre de 2008, el Ministerio de Salud realizó la mayor campaña de vacunación contra la rubeola que se haya efectuado a nivel mundial, al inmunizar a más de 67 millones de personas; el último balance del dengue, divulgado en octubre de 2009, reveló una disminución del 46% en los casos notificados de la enfermedad; los casos de malaria se redujeron en el 33,1% en dos años; el número de nuevos casos de lepra en Brasil cayó un 23% entre 2003 y 2007, al igual que los casos de tuberculosis, que disminuyeron un 15% entre 2008 y 2009.

En el contexto de los resultados del sistema de atención médica, cabe destacar que entre abril de 2007 y junio de 2009 aumentó un 9% el número de personas en los equipos del Programa Salud de la Familia, que en la actualidad ya supera los 94,2 millones de ciudadanos. Se habilitaron 172 unidades de atención urgente (UPA) entre junio y octubre de 2009, las cuales tienen potencial para atender las emergencias de los hospitales generales, brindan atención durante las 24 horas y están próximas a las comunidades de bajos ingresos. Además, se llevó a cabo la ampliación, a más de 13 millones de personas, de la cobertura de los equipos de salud bucal, que alcanza ahora a 85 millones de brasileños, y aumentó en un 39% el número de ciudades cubiertas por el Servicio de Asistencia Móvil de Urgencia (SAMU), que ofrece atención móvil previa a la hospitalaria. Asimismo, se incrementó en un 61% la cantidad de trasplantes entre 2003 y 2008.

Por su parte, el nuevo posicionamiento del área de compras en la estructura organizacional, con la creación del Departamento de Logística, vinculado al perfeccionamiento del proceso de negociación de precios con proveedores, ha permitido ahorrar al menos US\$400 millones en la adquisición de insumos estratégicos para el SUS, que se destinarán a nuevas inversiones. A su vez, 1.400 trabajadores tercerizados están siendo reemplazados por 1.500 funcionarios seleccionados por concurso, con las consiguientes mejoras en la calidad y productividad de los equipos. La simplificación del proceso de transferencia de recursos financieros a estados, municipios y entidades privadas, por medio de convenios, con el establecimiento de una alianza con la Caixa Econômica Federal y la implementación del mecanismo de transferencia de recursos para acciones de inversión, permitió agilizar la ejecución de los proyectos.

Otro punto destacado fue el Proyecto de Reestructuración y Cualificación de la Gestión de los Hospitales Federales del Ministerio de Salud, lanzado en junio de 2009, que en un período de

dos años invertirá cerca de US\$200 millones en la contratación y capacitación de profesionales, la adecuación de la infraestructura, la adquisición de equipamientos médicos y la reforma de los protocolos de gestión. Para apoyar esta labor, el Ministerio de Salud se asoció con seis excelentes hospitales privados, lo que permitirá la transferencia de tecnología de gestión y la cualificación de profesionales de la red hospitalaria federal de Rio de Janeiro.

Sostenibilidad del modelo de gestión por resultados

Desde el inicio de la implementación del programa Más Salud, existió la preocupación por difundir la agenda estratégica, de forma tal que la organización pudiera hacer suyo el programa y mantenerlo como directriz para la labor desarrollada, en relación con la movilización de los funcionarios y colaboradores y la institucionalización de las prácticas de gestión adoptadas. Algunas de las iniciativas que se emprendieron con este propósito fueron las siguientes:

- Participación activa de los funcionarios de todas las áreas en el proyecto de implementación del programa Más Salud, desde su concepción hasta su implementación y evaluación.
- Realización de encuentros con la totalidad del plantel de funcionarios para presentar el programa y los resultados ya alcanzados.
- Acciones de dirección técnica con los responsables dentro del ministerio, de manera tal de ayudarlos en el logro de los resultados planificados y la conducción de los equipos en los cambios propuestos.
- Facilitación del acceso a los funcionarios para efectuar el seguimiento de la evolución del programa por medio de un sistema informatizado.
- Divulgación del programa Más Salud en Internet, la intranet, el correo electrónico de los funcionarios y en carteles murales.
- Documentación del proceso de cambio y sus resultados a través de diversas publicaciones realizadas en congresos nacionales e internacionales y publicaciones como Marini y Martins (2009), Ministerio de Salud de Brasil (2009) y Martins y Marini (2010).
- Oferta de cursos de cualificación técnica y gerencial.
- Preparación de una exposición con un calendario mural desde el inicio del proyecto y sus principales conquistas.
- Implementación de un sistema de incentivos con remuneración variable vinculada con el logro de objetivos institucionales, departamentales e individuales.³

En cuanto al financiamiento del programa, la reestructuración de la gestión del Ministerio de Salud y la negociación con proveedores permitieron concretar un ahorro importante, que ayudó a complementar la inversión en las áreas prioritarias. En lo que se refiere al presupuesto del ministerio, las acciones asociadas al programa Más Salud se han priorizado con respecto a otras iniciativas de la organización, lo que también contribuyó a enfocar el trabajo realizado y asegurar la calidad de las inversiones.

Por último, cabe destacar que también existió la preocupación por aunar el programa Más Salud con otros instrumentos ya utilizados por el ministerio y por todo el SUS brasileño, como –por ejemplo– el Pacto por la Salud, el Plan Nacional de Salud y el Plan Plurianual, entre otros, de manera tal que no haya conflicto entre las diversas iniciativas.

³ Decreto Nº 7.133 del 19 de marzo de 2010, que determina criterios y procedimientos para la evaluación del desempeño y bonificaciones por buen desempeño.

Replicación de la experiencia

La experiencia realizada por el Ministerio de Salud se puede reproducir, siempre y cuando se satisfagan algunas condiciones. La primera está relacionada con el patrocinio de las autoridades y directivos del Ministerio de Salud. La elaboración del programa Más Salud fue una iniciativa que contó con el compromiso de muchos administradores y técnicos, además del apoyo de la Presidencia de la República, responsable de la coordinación general del PAC, del cual forma parte Más Salud.

El segundo factor implica la selección de una metodología de gestión por resultados que sea adecuada a los desafíos organizacionales y que ya se haya implementado con éxito en otras organizaciones.⁴ La tercera acción entraña la asignación de la conducción del proceso de cambio a una unidad específica de la organización, que se ocupe de la articulación con las demás áreas y busque soluciones para los obstáculos que aparezcan. En este sentido, es importante contar con algunos funcionarios que tengan dedicación exclusiva al proyecto, además del apoyo de una consultoría externa, para que el conocimiento adquirido a lo largo del trabajo se preserve en la institución y su cuerpo técnico sea capaz de dar continuidad al proyecto realizado.

Según el tamaño de la organización que lleve a cabo una iniciativa de este tipo, el proyecto se puede dividir en módulos a lo largo de fases secuenciales para que los cambios se planifiquen e implementen debidamente y generen los resultados previstos. En caso de que el proyecto no cuente con un presupuesto elevado, la fase de análisis y reducción de costos puede llevarse a cabo antes que las demás a fin de que los ahorros efectuados puedan contribuir al financiamiento del proyecto.

Nuevos desafíos

El proceso en curso de implementación del modelo de gestión por resultados ha sido uno de los enfoques estratégicos para mejorar la salud y la calidad de vida de todos los brasileños. La elaboración del programa Más Salud permitió el fortalecimiento del proceso de planificación y la integración entre las secretarías y los órganos vinculados y, además, estableció el enfoque y la dirección para las acciones de sus directivos y equipos técnicos. También permitió comenzar a implementar una administración orientada a resultados medibles, lo que facilita el proceso de coordinación y evaluación en los distintos niveles jerárquicos de la organización.

La experiencia de implementación de un modelo de gestión por resultados en el Ministerio de Salud de Brasil constituye un proceso de transformación de gran alcance, con un alto grado de complejidad. Para ello, los responsables de conducir el cambio deberán tener una extraordinaria habilidad de seguimiento y evaluación compartida, de forma tal de mantener el rumbo y el nivel de participación del cuerpo funcional que, cabe destacar, en este caso se vio muy favorecido con la presencia de los consultores internos del ministerio, y con una metodología participativa basada en la construcción conjunta y en la validación concomitante de cada etapa del proceso.

⁴ Véase en Vilhena, Martins, Marini y Guimarães (2006) la experiencia de implementación de la metodología de la gestión matricial por resultados en la política denominada choque de gestión en Minas Gerais.

Referencias

- Ministerio de Salud de Brasil. 2009. *Mais Gestão É Mais Saúde: Governança para Resultados no Ministério da Saúde*. Brasília: Ministerio de Salud.
- Kaplan, R. S. y D. P. Norton. 1997. *A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: Campus.
- Marini, C. y H. F. Martins. 2004. *Um governo matricial: estruturas em rede para a gestão de resultados de desenvolvimento*. En: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 9. Madrid: CLAD.
- , 2009. *Governança em Ação – Volumen 1*. Brasília: Editora Publix.
- Martins, H. F. y C. Marini. 2010. *Guia de Governança para Resultados*. Brasília: Editora Publix.
- Vilhena, R., H. F. Martins, C. Marini y T. B. Guimarães. 2006. *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte:, Editora UFMG.

INCENTIVOS PARA LA ADOPCIÓN DE UN ENFOQUE ORIENTADO A RESULTADOS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ESTADO DE CEARÁ

Marcos Costa Holanda y Marcelo Ponte Barbosa¹

¹ Marcos Costa Holanda es profesor de Economía de la Universidad Federal de Ceará (CAEN/UFC) (correo electrónico: marcosholandaz@gmail.com). Marcelo Ponte Barbosa es Director de Estudios Económicos del Instituto de Investigación y Estrategia Económica de Ceará (IPECE) (correo electrónico: mpbxu@gmail.com).

Introducción

No obstante los significativos avances sociales conseguidos por el estado de Ceará en áreas tales como la matrícula escolar y la reducción de la mortalidad infantil, los indicadores se mantienen bastante alejados de lo que podría considerarse una situación ideal. De hecho, los avances en materia de inscripción de alumnos no van acompañados de una mejora en los índices de alfabetización y desempeño escolar. La calidad de la educación tanto en Brasil como en el estado de Ceará es deficiente y no ha presentado mejoras en años recientes. Por otra parte, si bien la tasa de mortalidad infantil se ha reducido en el último tiempo, Brasil en general y Ceará en particular aún presentan tasas elevadas en comparación con los parámetros internacionales.

En Brasil la responsabilidad de proveer educación básica y servicios básicos de salud a la población recae en los municipios. El deseo de alcanzar mejores resultados en educación y en salud y la creciente preocupación por el medio ambiente han motivado al gobierno del estado de Ceará para desarrollar una estrategia basada en la entrega de incentivos a los municipios. Además de otras numerosas acciones centradas en la obtención de resultados, el gobierno ha puesto en práctica un mecanismo que permite recompensar el buen desempeño municipal en las áreas de educación, salud y medio ambiente, con lo cual cambia el paradigma tradicional de la administración pública desde un enfoque que privilegia el gasto hacia uno en el que importan los resultados. Dicho mecanismo cobra vida en una ley de reciente promulgación llamada Nueva Ley sobre ICMS², la cual modifica la forma en que el Estado distribuye parte de los ingresos provenientes del Impuesto Estatal a las Operaciones Relativas a la Circulación de Mercancías y a las Prestaciones de Servicios de Transporte Interestatal e Intermunicipal y de Comunicación (ICMS) entre los diferentes municipios de modo de proporcionar incentivos para la adopción de una gestión basada en resultados.

Un enfoque innovador

La entrega de bienes y servicios públicos debe estar orientada a resultados, es decir, no basta con solo ofrecer servicios de educación y salud. Lo que realmente importa no es el número de inscripciones de alumnos, sino su grado de alfabetización y desempeño escolar. Lo más importante no es el número de enfermeras o médicos disponibles sino de la tasa de mortalidad infantil. Para hacer de los resultados la principal meta de la prestación de servicios públicos se debe contar con una serie de incentivos que fomenten la adopción de un enfoque basado en resultados. La Nueva Ley sobre ICMS constituye un incentivo por cuanto regula la forma en que el Estado distribuye parte de la recaudación obtenida del ICMS entre sus municipios.

² Ley Estatal N° 14.023 del 17 de diciembre de 2007.

Tal y como sucede en el resto de Brasil, en Ceará la Ley Federal exige que un cuarto de la recaudación total del Estado por concepto de ICMS se distribuya entre los municipios que lo conforman. De este porcentaje, el 75% debe dividirse entre los diversos municipios de acuerdo con el desempeño de su actividad económica, en tanto que el 25% restante debe repartirse según se establece en la Ley Estatal. Antes de la promulgación de la Nueva Ley sobre ICMS, este 25% debía asignarse a los municipios de la siguiente forma: 5% de acuerdo con la proporción de habitantes del municipio respecto de la población total del estado; 12,5% de acuerdo con la proporción del presupuesto estatal destinada a la educación, y 7,5% de manera equitativa entre todos los municipios. Resulta evidente que esta forma de distribuir los recursos favorece a los municipios económicamente más solventes. Más aún: la antigua Ley Estatal beneficiaba mayormente a los municipios más poblados, lo cual, unido al hecho de que los dos indicadores restantes permanecían casi sin variación, tornaba impracticable la tarea de fomentar un buen gobierno.

Gráfico 3.1: Distribución del ICMS de acuerdo con la Ley Federal

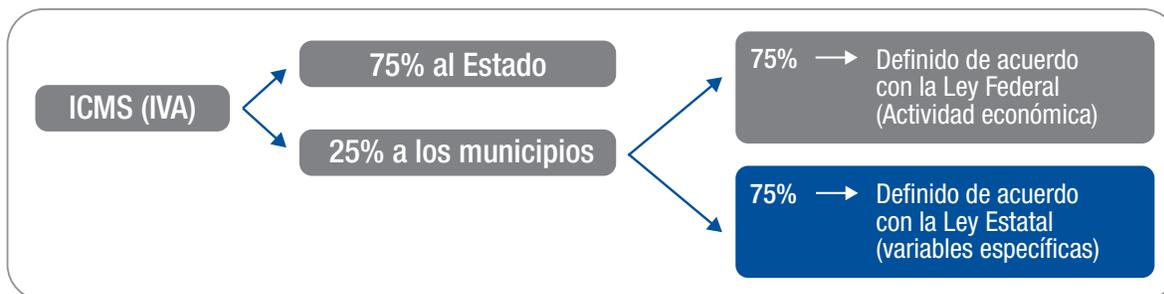
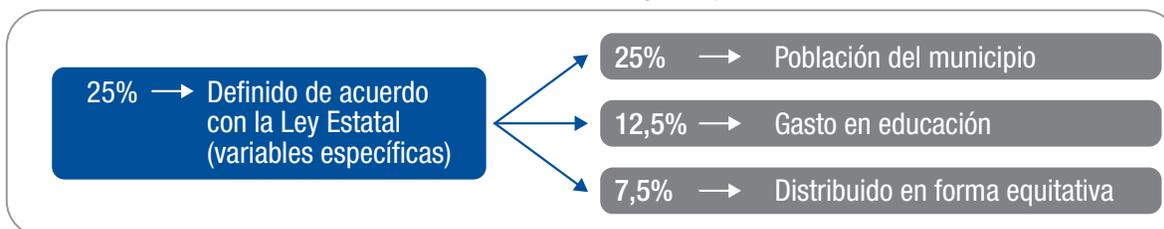


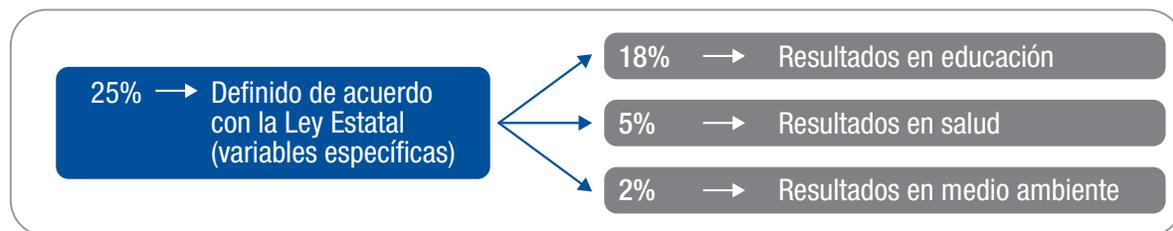
Gráfico 3.2: Distribución del ICMS de acuerdo con la antigua Ley Estatal



La Nueva Ley sobre ICMS cambió los criterios establecidos en la Ley Estatal referentes al 25% del monto a distribuir entre los diferentes municipios. Los nuevos criterios de distribución son los siguientes: 18% en función de los resultados educativos (desempeño de los alumnos en exámenes normalizados), 5% de acuerdo con los resultados en el área de la salud (reducción de la tasa de mortalidad infantil) y 2% en función de los resultados en materia de medio ambiente (en un principio se considera un sistema apropiado de eliminación de basura). Con el fin de no penalizar a los municipios más pobres y de evitar desincentivar a aquellos que exhiben los indicadores más bajos, el procesamiento de los índices de distribución de educación y salud considera tanto el stock como el flujo de la calidad de los indicadores seleccionados.

El nuevo sistema vincula los recursos a la obtención de resultados de forma que el gobierno ya no dependa exclusivamente de criterios relacionados con factores tradicionales como la población. Mediante este mecanismo, el gobierno busca mejorar la eficacia y la eficiencia en el uso de recursos públicos y fomentar tanto la inversión como una mejor gestión en áreas que constituyen una mayor preocupación social para el Estado. De esta manera se pretende incentivar a los municipios para que mejoren sus indicadores de desempeño en las áreas de educación, salud y medio ambiente.

Gráfico 3.3: Distribución del ICMS de acuerdo con la Nueva Ley sobre ICMS



En el ámbito específico de la educación, la Nueva Ley sobre ICMS complementa la lógica del Fondo para el Mantenimiento y el Desarrollo de la Educación Básica (Fundeb), cuya meta es garantizar la inscripción de los estudiantes. Para los alcaldes, la mayor preocupación se encuentra en relación con el número de alumnos, puesto que cada estudiante representa un valor. El mensaje de la Nueva Ley es que la calidad de la enseñanza también desempeña un papel fundamental y que los municipios que logren mejores resultados serán recompensados con una mayor proporción de recursos.

Metodología

Los coeficientes de distribución del ICMS entre los municipios se diseñaron de forma tal que puedan dar cuenta tanto del nivel alcanzado como de los avances registrados en los indicadores clave, tal y como se ilustra a continuación.

Educación

Indicadores considerados en el coeficiente:

- Tasa de aprobación de los alumnos en los primeros cinco grados de educación básica.
- Promedio de notas de los alumnos de segundo año en exámenes de lectura (componente de puntaje).
- Promedio de notas de los alumnos de quinto año en matemáticas y portugués (componente de puntaje).

Fórmula:

$$Coeficiente_i = 0,2 \frac{Aprob_i}{\sum_i Aprob_i} + 0,8 \left(0,4 \frac{Puntaje_i}{\sum_i Puntaje_i} + 0,6 \frac{\Delta Puntaje_i}{\sum_i \Delta Puntaje_i} \right)$$

El puntaje se ajusta según la desviación estándar y la proporción de alumnos que rinden el examen.

Salud

Indicador considerado en el coeficiente:

- Tasa de mortalidad infantil (TMI).

Fórmula:

$$Coeficiente_i = 0,5 \frac{DM_i}{\sum_i DM_i} + 0,5 \frac{\Delta DM_i}{\sum_i \Delta DM_i}$$

donde $DM_i = 100 - IMR_i$

En lo relativo al componente educativo, cabe hacer notar que la evaluación del desempeño de los alumnos está en manos de instituciones independientes con el fin de evitar interferencias por parte de los gestores municipales. No obstante, este mecanismo debe de todas formas considerar la posibilidad de un “peligro moral”. Dicho de otro modo, una conducta inapropiada de los gestores municipales puede dar lugar a dos problemas, tal y como se describe a continuación.

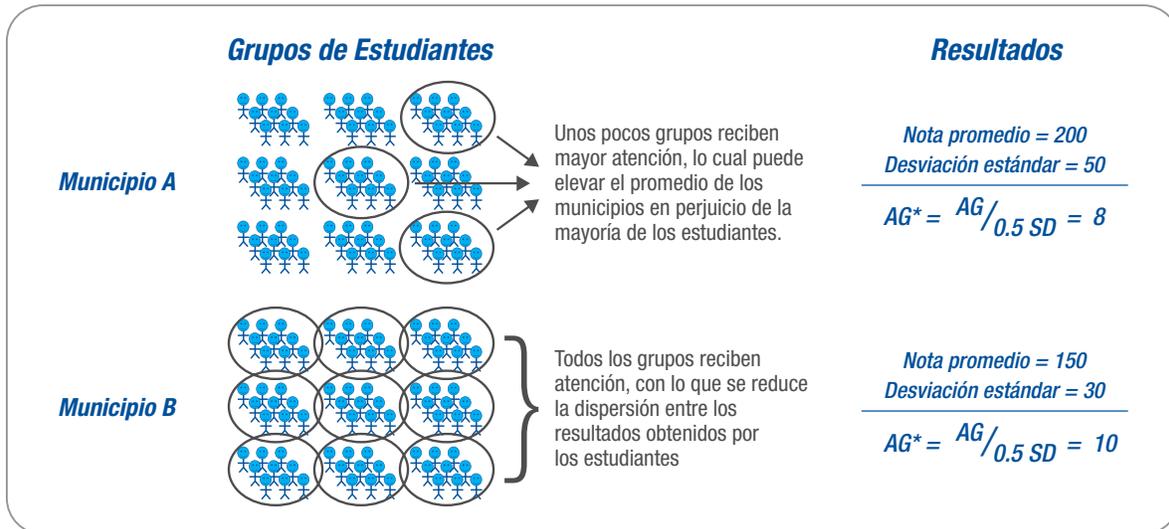
Problema N° 1

Gran desigualdad entre estudiantes del mismo municipio como resultado de la concentración de recursos y esfuerzos en algunas escuelas, cursos o grupos de estudiantes. Se puede alcanzar un mayor promedio de notas con menor esfuerzo, aumentando, por ejemplo, la dispersión de los resultados.

Control (penalización de la dispersión)

Para calcular el puntaje se pondera el puntaje promedio por la desviación estándar de los resultados entre los alumnos del municipio con el fin de penalizar a aquellos municipios que hayan concentrado sus esfuerzos únicamente en un número reducido de estudiantes, dejando afuera a la mayoría (conducta denominada “de juego”).

Gráfico 3.4: Controles para una posible conducta “de juego. Penalización de la dispersión



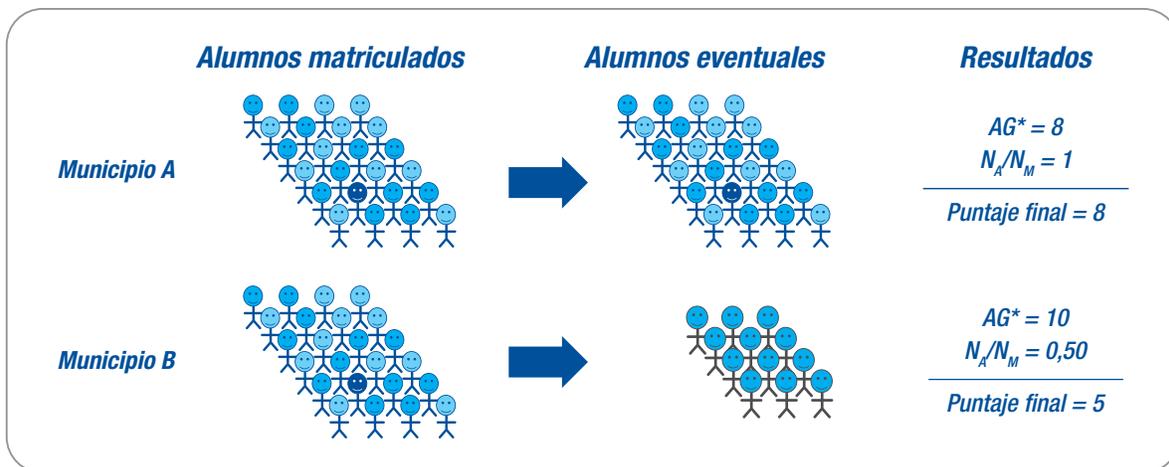
Problema N° 2

Los gestores incentivan o seleccionan sólo a los mejores estudiantes para rendir el examen con la esperanza de aumentar el promedio de notas del municipio (conducta denominada “de juego”).

Control (penalización de la selección)

Para calcular el puntaje se pondera el puntaje promedio del municipio por la razón “número de estudiantes evaluados dividido por el número total de matrículas” (N_A/N_M), con el fin de penalizar a aquellos municipios con menor participación de alumnos en los exámenes.

Gráfico 3.5: Controles para una posible conducta “de juego”. Penalización de la selección



Resultados preliminares y efecto en los servicios de educación y salud

Se observa un cambio significativo en el patrón de distribución de los recursos. De acuerdo con la antigua ley, los municipios que obtenían mayores recursos eran los más poblados y a la vez los más ricos. Tal era el caso de Fortaleza, Caucaia, Juazeiro do Norte y Maracanaú. Luego de la entrada en vigor de la Nueva Ley, la distribución se tornó menos concentrada y las ciudades pequeñas o pobres que antes no podían competir entraron de lleno al juego. De hecho, los resultados de esta primera versión indican que la mayoría de los municipios (62%) obtuvo una mayor participación en la cantidad total y que muchos municipios pobres se cuentan ahora entre los que obtuvieron las mayores ganancias. De los 60 municipios más pobres, hubo un 65% que resultó ganador en esta primera ronda de aplicación de la ley.

Gráfico 3.6: Participación de los municipios en el 25% establecido por la Ley Estatal

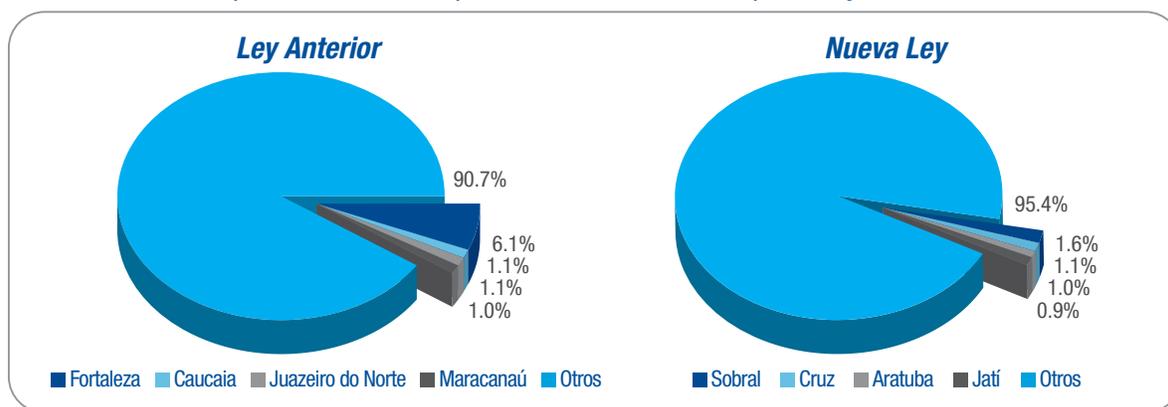
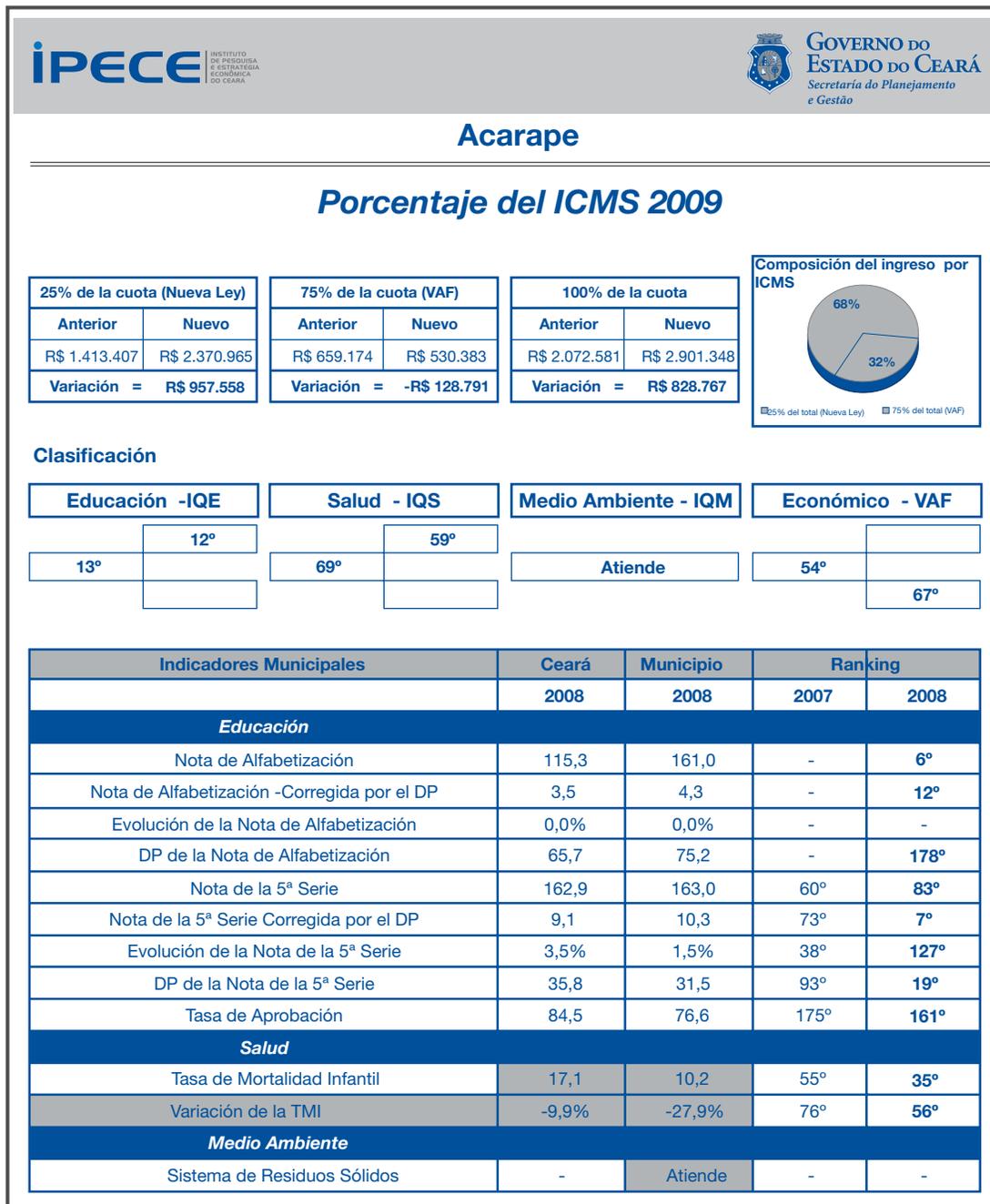


Gráfico 3.7: Resumen de los principales resultados



A fin de facilitar la comprensión de los resultados, los analistas del Instituto de Investigación y Estrategia Económica de Ceará (IPECE) desarrollaron un informe de desempeño que resume los indicadores del municipio y muestra aquellos aspectos que afectan al resultado general (gráfico 8). Además, toda la información referente a los indicadores y coeficientes se encuentra disponible en el sitio Web del IPECE.³ Dichos instrumentos pueden, por lo tanto, ayudar a mejorar aspectos tales como la rendición de cuentas y actuar como referentes para la planificación de acciones públicas.

Gráfico 3.8: Informe del desempeño municipal



³ Véase <http://www.ipece.ce.gov.br/icms>.

La Nueva Ley entró en vigor hace apenas dos años. Como ya se ha mencionado, el principal resultado esperado es una mejora en la forma en que los municipios del estado entregan sus servicios de educación y salud.

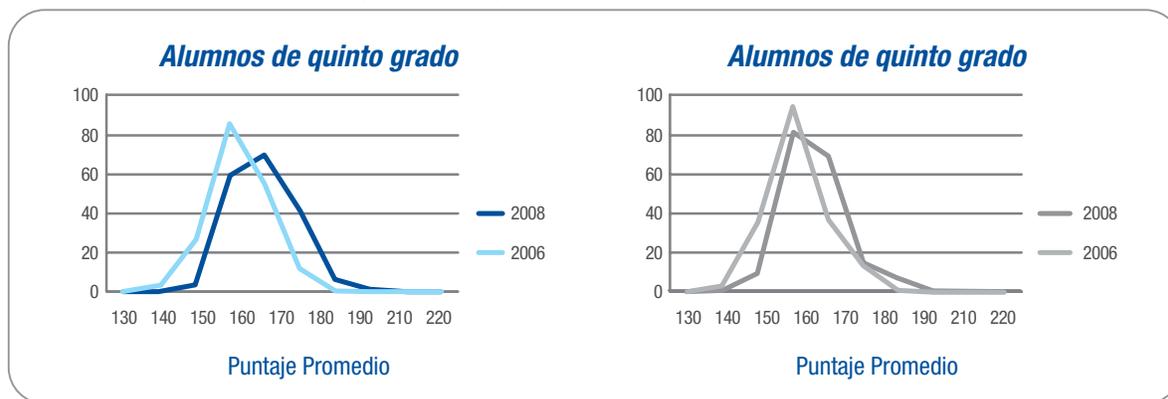
En el área educativa, se espera obtener mejores puntajes en los exámenes estatales normalizados de matemáticas y portugués (quinto grado) y de lectura (segundo grado). Algunos de los resultados preliminares ya apuntan hacia un mejoramiento en este sentido:

- El 85% de los municipios muestra mejoras en los puntajes obtenidos por alumnos de quinto grado entre 2006 (año de referencia) y 2008. Asimismo, el puntaje promedio ha mejorado en un 4,7%. En cuanto a los alumnos de segundo grado, el 74% de los municipios exhibe mejores resultados en 2008 que en 2007 (año en que se realizó la primera evaluación). Del mismo modo, el puntaje promedio aumentó en un 13,5%. A juzgar por lo anterior, el impacto en los resultados de segundo grado es mucho mayor.
- La desviación estándar de los puntajes de dichos alumnos se redujo de manera ostensible entre 2007 y 2008, alcanzando un promedio de 10,7%. Por otra parte, la desviación estándar de los alumnos de quinto grado experimentó un aumento del 6,8% entre 2006 y 2008, pero sufrió una reducción promedio del 1,3% entre 2007 y 2008. Dicho resultado adquiere especial relevancia por cuanto refleja un cambio en la tendencia hacia una mayor heterogeneidad de resultados académicos observada en años recientes.

Además de los resultados obtenidos en los exámenes normalizados, se observa que en 2008 casi el 90% de los estudiantes matriculados en el sistema público rindió los exámenes, a diferencia del 43% registrado en 2006. Este hecho, unido a la reducción en la brecha entre alumnos, sugiere que las medidas de control diseñadas para combatir la conducta “de juego” están surtiendo efecto.

Se aprecia que la distribución de resultados educativos de los municipios se está desplazando en su totalidad hacia la derecha (gráfico 9), lo cual sugiere que, a pesar de que los municipios cambian de ubicación en la clasificación en función de su desempeño, el real ganador es el estado. Más aun, se constata una disminución en la dispersión de resultados, con lo que la participación de los municipios del quintil inferior de la distribución IQE en el total de los recursos destinados a la educación ha aumentado del 11,2% al 14,2% en tan solo dos años a partir de la aplicación de la Nueva Ley. Asimismo, los municipios del quintil superior de la distribución IQE han disminuido su participación en el total de los recursos, la cual cayó del 30,6% al 26,7%.

Gráfico 3.9: Informe de desempeño municipal



En cuando a la salud, la prestación de un mejor servicio de atención primaria puede resultar en una disminución de la tasa de mortalidad infantil. Los resultados preliminares son los siguientes:

- 110 municipios (equivalentes al 60% del total) lograron reducir sus tasas de mortalidad infantil entre 2006 y 2008.
- La suma total de casos de mortalidad infantil registrados en los diferentes municipios cayó de 3.501 a 3.112, en tanto que la tasa promedio de mortalidad infantil bajó de 19,0 a 16,9.
- La dispersión registrada entre municipios, medida por la desviación estándar, también descendió de 10,5 a 9,2.

Sostenibilidad y replicación del caso

La Nueva Ley sobre ICMS entró en vigor en 2009, año en que la suma total de los recursos por distribuir se ubicó en torno a los R\$ 300 millones (equivalentes a US\$133 millones), y de ahora en adelante regulará la forma en que han de repartirse dichos recursos.

Se espera que la Nueva Ley sobre ICMS redunde en una situación en la que los avances registrados en los indicadores sociales excedan sus consecuencias financieras, y por lo tanto en un uso más eficaz de los recursos públicos. Dicho de otro modo, gracias a la entrada en vigor de la Nueva Ley sobre ICMS, el gobierno del estado de Ceará “adquiere” mayores beneficios sociales de los municipios.

Se trata de un caso único en Brasil, en el cual un estado recompensa a sus municipios de acuerdo con los resultados obtenidos y no simplemente en función de la oferta de bienes y servicios ofrecidos a la población. La Nueva Ley sobre ICMS afianza aún más el carácter pionero del estado de Ceará en la aplicación de un modelo de gestión basado en resultados, lo cual constituye una gran innovación en la gestión pública brasileña.

LA ESTRATEGIA HECHOS Y DERECHOS DE UNICEF

Antonella Scolamiero y Olga Isabel Isaza¹

¹ Antonella Scolamiero es Representante Adjunta de Unicef en Bogotá (Colombia) (ascalamiero@unicef.org) y Olga Isabel Isaza es Especialista en Políticas Públicas de la misma institución (oisaza@unicef.org).

Introducción

La Estrategia Hechos y Derechos es una alianza de cooperación técnica nacional e internacional creada en el año 2004, en la que convergen entidades del ámbito nacional y territorial de diversa naturaleza: de vigilancia y control (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República); de definición y ejecución de políticas públicas (Vicepresidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de la Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Ministerio de Educación Nacional, y Ministerio de Vivienda Ambiente y Desarrollo Territorial); de cooperación técnica internacional (Unicef, UNFPA, OIM, Save The Children, Fundación Plan. También participan los 32 departamentos de Colombia y la Federación Nacional de Departamentos que los agrupa.

Su **propósito** es incidir en las decisiones políticas, técnicas, administrativas y financieras que garantizan los derechos de la infancia y la adolescencia. Su principal **ámbito de aplicación** lo constituyen los gobiernos de los departamentos; se puede afirmar que en este nivel “meso” de la organización geopolítica del país ha concentrado sus mayores esfuerzos. No obstante, ha tenido logros significativos en el nivel nacional (“macro”) y progresivamente ha ido ampliando su incidencia hacia el nivel “micro”, los municipios.

Sus ejes principales son dos:

i) El impulso y seguimiento al mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de niñas, niños y adolescentes, en consonancia con las siguientes prioridades de política pública para la infancia y la adolescencia establecidas por el gobierno nacional:

1. Todos vivos.
2. Todos saludables.
3. Ninguno sin familia.
4. Ninguno desnutrido.
5. Todos con educación.
6. Todos jugando.
7. Todos capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad.
8. Todos registrados.
9. Todos participan en los espacios sociales.
10. Ninguno sometido a maltrato o abuso.
11. Ninguno en actividad perjudicial.
12. Los adolescentes acusados de violar la ley, con debido proceso y sanciones educativas proporcionales.

ii) La inclusión de la problemática de los niños y adolescentes en la gestión para el desarrollo de los 32 departamentos y los 1.099 municipios en los diferentes momentos del ciclo de la política pública implica:

1. Comprensión de la situación de ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
2. Establecimiento de prioridades para responder a las brechas identificadas en el análisis sobre el ejercicio de los derechos.
3. Formulación de líneas de política pública y de gestión para la garantía de los derechos.
4. Asignación de presupuestos con criterios de equidad, suficiencia y pertinencia.
5. Seguimiento y evaluación a los efectos de la política en la calidad de vida de las niñas, los niños y los adolescentes.

La Estrategia exige el cumplimiento de las obligaciones normativas; aporta herramientas y acompañamiento técnico para la formulación, gestión y evaluación de las políticas públicas; estimula la participación de niños, niñas y adolescentes; promueve la corresponsabilidad del sector privado y de la sociedad civil, y realiza vigilancia preventiva y control de gestión. De esta manera se constituye en una plataforma dinámica que incentiva el cumplimiento de las responsabilidades de los gobernantes en el territorio.

Igualmente, la Estrategia Hechos y Derechos impulsa los siguientes mecanismos para que adquiera legitimidad social y sostenibilidad:

1. La participación genuina de los niños y las niñas para que se reconozcan a sí mismos y sean reconocidos socialmente como agentes de reflexión, discusión y/o decisión en los ámbitos en donde transcurre su vida cotidiana.
2. El reconocimiento del sector empresarial como actor clave y legítimo del desarrollo.
3. El compromiso de los medios de comunicación de resaltar la opinión de los niños y niñas en la construcción de una cultura que los reconozca como protagonistas del desarrollo y de la convivencia ciudadana.

Anualmente la Estrategia Hechos y Derechos analiza los resultados obtenidos respecto de la incidencia política, técnica, administrativa y financiera, y –con base en ellos–, a través de un proceso de concertación entre los representantes del más alto nivel de las organizaciones que conforman la mesa directiva nacional, formula un Plan Operativo Anual (POA) que orienta la acción programática de cada una de las instituciones. El POA actual contempla siete ordenadores, que se detallan a continuación.

1. Marco legislativo 2009. La acción está orientada a acompañar técnica y políticamente la preparación, discusión y aprobación de proyectos de ley que amplíen, profundicen o precisen los principios y procedimientos para la garantía, la protección y el restablecimiento de los derechos de los niños y adolescentes.

2. Incidencia política. La acción está orientada a colocar en la agenda pública, política y técnica las prioridades de política pública y la inversión social a través de encuentros nacionales, regionales, departamentales y municipales con gobernadores, alcaldes, congresistas y senadores, diputados, concejales, partidos políticos y sus respectivas agremiaciones. Así mismo, las acciones referidas a la participación intencionada de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes se incluyen en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2013 y en el IV Informe de Colombia al Comité los Derechos del Niño.

3. Consensos sociales. La acción está orientada a la construcción de consensos sociales en torno de los objetivos de política nacional de infancia, adolescencia y juventud con universidades, centros de investigación, gremios, organizaciones infantiles y juveniles, cajas de compensación, medios de comunicación, partidos políticos, iglesias, organismos de cooperación y organizaciones sociales comunitarias.

4. Asistencia técnica territorial. La acción está dirigida a identificar uno o varios elementos/situaciones centrales y movilizadoras de políticas, planes, programas y/o proyectos para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el nivel territorial. A partir de lo identificado, se trata de promover la coordinación y articulación de los equipos de trabajo y buscar la integridad de las acciones teniendo en cuenta las características de los territorios, las poblaciones y las prioridades de política nacional. Así mismo, la acción busca identificar y armonizar otros procesos de asistencia técnica territorial en ejecución.

5. Articulación nacional y territorial. La acción está orientada a conocer el estado del arte de los escenarios de articulación en materia de gestión de las políticas sociales, y a fortalecer su conformación y operación, así como también la organización de los canales de comunicación y los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas. Esto se enfatiza en los consejos de política social nacional y territorial, y los distintos comités y mesas de trabajo que responden a las categorías y los objetivos de la política pública.

6. Sistemas de información. Comprenden la definición de modelos nacionales y regionales de gestión de información sobre la infancia y la adolescencia. Entre otros aspectos esto implica: crear consenso acerca de indicadores básicos y comunes para efectuar un seguimiento de los objetivos de política; revisar los procedimientos de producción, captación, procesamiento y análisis de información, y definir mecanismos de socialización de la información y de promoción de su uso para la toma de decisiones.

7. Gestión del conocimiento. La acción está orientada al intercambio de experiencias y a la evaluación de estrategias; a la definición y profundización en líneas de investigación; a la realización de ciclos de foros nacionales y regionales; al desarrollo de un proceso de formación ejecutado por universidades, y a la realización de encuentros nacionales y regionales con los secretarios departamentales de Planeación, Salud, Educación, Desarrollo Social y responsables de la gestión del agua potable y el saneamiento básico.

Para la adecuada gestión de la Estrategia se constituyó una mesa directiva cuyas principales funciones son: analizar, aprobar y realizar un seguimiento del cumplimiento del Plan Operativo Anual; efectuar gestiones de alto nivel para que las políticas y la inversión social se transformen en temas de interés público; representar a la Estrategia en los diferentes escenarios políticos, académicos y sociales, entre otros; gestionar nuevos recursos para la ejecución del Plan Estratégico 2007–2012 y los planes operativos respectivos; incidir en los presupuestos de las entidades y las organizaciones para asegurar los recursos para gestionar la Estrategia.

Igualmente se conformó una mesa técnica cuyas principales funciones son: definir la línea técnica, funcional y operativa para ejecutar cada POA y realizar el seguimiento continuo del cumplimiento de los objetivos; construir una estrategia para la asistencia técnica a los territorios; liderar técnicamente los distintos estudios, herramientas y materiales de apoyo que se realicen en el marco de la ejecución del POA; establecer los mecanismos de articulación con los diferentes programas de las entidades y las organizaciones y sus equipos, para el apoyo técnico requerido en las acciones establecidas en el marco de la Estrategia; construir los contenidos básicos de los

convenios marco de cooperación con las entidades territoriales para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y en la corresponsabilidad de la inversión social en infancia, adolescencia y juventud, respetando la misión de las entidades y las organizaciones, y presentar informes a la mesa directiva sobre los avances y dificultades en su ejecución.

El presupuesto estimado para los años 2009-2010 se presenta, por ordenador, en el cuadro 1. Las diferentes entidades miembros de la Estrategia invierten en forma directa o a través de terceros para el cumplimiento de sus responsabilidades.

Cuadro 4.1: Presupuesto 2009-2010, por ordenador

Ordenadores	Presupuesto estimado en pesos colombianos	Equivalente en dólares de Estados Unidos
Marco legislativo 2009	58.000.000	26.009
Incidencia política	1.895.000.000	849.776
Consensos sociales	1.350.000.000	605.381
Asistencia técnica territorial	790.000.000	354.260
Articulación nacional y territorial	90.000.000	40.359
Sistemas de información	160.000.000	71.749
Gestión del conocimiento	1.080.000.000	484.305
Totales	5.423.000.000	2.431.839

Resultados logrados

La Estrategia ha logrado tener incidencia en:

1) **Instrumentos normativos y políticos del orden nacional**, como la expedición del Código de Infancia y Adolescencia; la inclusión explícita de la Estrategia en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010; la construcción del marco de Política Pública Nacional, y la realización de ajustes en el Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2008-2017. Así mismo, ha impulsado la creación de estructuras funcionales de carácter directivo, técnico y de vigilancia y control.

2) **Instrumentos normativos y políticos del orden territorial**, al incrementar significativamente el grado de inclusión de la infancia y la adolescencia en el diagnóstico, la acción programática y el presupuesto de los planes territoriales de desarrollo para el período 2008-2012. De acuerdo con el estudio comparativo de la inclusión, esta pasó de ubicarse en un rango inferior al 15% (2004) a abarcar una proporción del 45% (2008) en el agregado de los 1.131 planes de desarrollo evaluados. Este resultado ha sido valorado de manera muy positiva por su gran impacto en la gestión territorial hacia la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

La Estrategia ha desarrollado una **amplia movilización política** a través de los ocho encuentros de gobernantes departamentales y de los 10 encuentros de gobernantes municipales, espacios democráticos de movilización política y de generación de opinión pública sobre la garantía y el restablecimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Igualmente, ha alcanzado un importante grado de movilización social mediante un llamado a la acción colectiva, producto de la cual el tema de la infancia y la adolescencia está hoy en el centro de la agenda pública. Igualmente, la movilización ha logrado afianzar los compromisos por parte de los responsables de la garantía de los derechos de niños y niñas, para el fortalecimiento de sus capacidades técnicas.

La Estrategia ha impulsado **acciones directas** para aumentar las coberturas de vacunación, y registro civil, y para la atención en salud, educación, protección, agua potable y saneamiento básico. No obstante, el país tiene una debilidad importante en los sistemas de información, lo que lleva a la dispersión de la información e impide dar cuenta sistemática del impacto de estas acciones en la calidad de vida de las niñas y los niños. Actualmente, la Estrategia se encuentra trabajando para incidir en la creación del Sistema Nacional de Información Nacional y Territorial.

Sostenibilidad

Los elementos básicos que dan sostenibilidad a la Estrategia son los siguientes:

- 1) La incorporación en el Código de la infancia y la adolescencia (Ley N° 1.098/2006) del articulado que fija responsabilidades explícitas y exigibles a los mandatarios territoriales frente a las políticas, los planes, los programas y los presupuestos para garantizar los derechos de la infancia y la adolescencia.
- 2) La decisión política de las autoridades de los gobiernos locales expresada en los planes de desarrollo y en la demanda de asistencia técnica para el adecuado ejercicio de sus funciones en este campo.
- 3) El proceso de institucionalización y transversalización de la Estrategia en diferentes organismos públicos.
- 4) La multiplicidad de actores relevantes que se encuentran involucrados, incluidos niños/as y adolescentes, lo que ha permitido tender los puentes necesarios en los cambios de las administraciones, y así superar la dependencia de voluntades individuales y generar una fuerza social que demanda la continuidad de la Estrategia.
- 5) El posicionamiento de la infancia y la adolescencia en la agenda pública, lo que ha llegado a diferentes sectores, que han entendido y asumido en forma responsable el compromiso que les compete en relación con la garantía y la protección de los derechos de los niños y niñas. Más allá de la Estrategia en sí misma, estos sectores han entendido y asumido de una forma responsable el compromiso con la infancia y la adolescencia, y se han constituido en la evidencia de la sostenibilidad del fin último de la Estrategia: el trabajo prioritario y colectivo para la garantía de los derechos de este grupo de la población.

Replicación

La Estrategia Hechos y Derechos puede ser replicada en países descentralizados y que cuenten con una estructura organizacional del Estado con unidades subnacionales (departamentos, distritos, municipios) interesadas en la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia.

A continuación se presentan algunos de los elementos que pueden considerarse fundamentales para su éxito en el momento de realizar una réplica de la Estrategia:

- 1) La voluntad de alianza de organizaciones de distinto orden (entidades del Poder Ejecutivo, entes de control, organismos de cooperación) en torno al propósito común de garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes. Así mismo, el interés y la preocupación permanente por vincular nuevos socios clave para el desarrollo de la Estrategia.
- 2) El reconocimiento y mejor aprovechamiento de la vocación y los intereses de cada una de las entidades participantes (definición y ejecución de políticas, cooperación, control, etc.).
- 3) La definición de los ejes estructurantes (seguimiento de las prioridades de la política nacional de infancia y adolescencia, y su inclusión en la gestión para el desarrollo territorial a nivel subnacional (departamentos, municipios), en torno de los cuales se deben desencadenar todas las acciones.
- 4) La definición de estructuras funcionales (mesa directiva y técnica), operativa (POA), y financiera (planificación y asignación de recursos de las entidades para el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la estrategia).
- 5) El seguimiento y la producción sistemática de información sobre los ejes estructurantes (evaluación de planes de desarrollo, análisis de experiencias exitosas, seguimiento de los acuerdos establecidos por los gobernantes territoriales, etc.) y su adecuada utilización en procesos de incidencia política y movilización social (cumbres de gobernadores y alcaldes por la infancia y la adolescencia; encuentros con diputados y concejales; reuniones técnicas con los secretario/as locales con competencia en la materia; etc.).
- 6) La participación activa de los niños, niñas y adolescentes en los escenarios de toma de decisiones relacionadas con la garantía y protección de sus derechos.
- 7) El compromiso informado de los medios de comunicación.

MODELO DE GESTIÓN ORIENTADO A RESULTADOS EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN, COLOMBIA

Rafael Gómez, Mauricio Oliveira y Mario Velasco¹

¹ Este material se basa en ECD Working Paper Series No. 19, “Implementing a Subnational Results-Oriented Management and Budgeting System Lessons from Medellín, Colombia”.

Introducción

En 2005 el Departamento Nacional de Planeación (DNP) inició un programa piloto nacional para implementar en tres gobiernos locales un Proyecto de Presupuesto por Resultados Municipal. El proyecto tuvo como objetivo desarrollar una metodología para implementar sistemas de gestión y presupuestación por resultados a nivel territorial, que contribuyeran a mejorar la calidad del gasto público en términos de eficacia y eficiencia.

El DNP seleccionó a Medellín como municipio piloto debido a que presentaba tres características: “Voluntad política para incorporar en sus prácticas metodologías de gestión novedosas que contribuyeran al mejoramiento de sus procesos de planificación, contaba con viabilidad fiscal, lo cual le permitía asignar recursos de inversión con libertad y de acuerdo a las prioridades de la administración, y contaba con un plan de desarrollo que contenía objetivos claramente definidos”.²

Objetivo del modelo

Se busca garantizar que cada unidad monetaria asignada a los diferentes proyectos de inversión contribuya a la modificación positiva de variables sociales.

Durante el cuatrienio 2004-2008, la administración introdujo el Índice de Calidad de Vida y el Índice de Desarrollo Humano como indicadores que permiten monitorear la evolución de la ciudad a través de la intervención de las variables sociales que los componen. Además, la administración municipal desarrolló algunas herramientas técnicas, que permiten priorizar los recursos en aquellos proyectos y zonas más vulnerables de la ciudad.

Ámbito de aplicación

Dado que el modelo de gestión por resultados involucra todo el accionar estratégico de la entidad, el modelo se aplica no sólo en la entidad sino además en los establecimientos públicos que reciben transferencias del municipio, como el Instituto de Deportes y Recreación (Inder), el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (Isvimed), el Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM), el Tecnológico Pascual Bravo, el Colegio Mayor de Antioquia y Teled Medellín.

² DNP (2009). *Sistemas de Gestión por Resultados: La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipa en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel municipal.*

Metodología

El modelo de gestión orientado a resultados en el municipio se apoya en procesos e instrumentos dinámicos de planificación plurianual, que en Colombia tienen carácter mandatorio. Se parte con el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), con una definición explícita de metas tanto de productos como de resultado. El PDM se sustenta en un planteamiento programático cuatrienal y sus cálculos de inversión se enmarcan en las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), herramienta que determina restricciones de ingreso intertemporal para períodos de 10 años.

El PDM es elaborado de manera participativa y aprobado por el Poder Legislativo. Una vez aprobado, se hace operativo a través de un plan indicativo que incluye la programación físico-financiera que vincula metas y proyectos de inversión. Para preparar el plan indicativo se formula la programación cuatrienal y anual de las metas del plan y se realiza el seguimiento semestral del cumplimiento de las metas. Por lo tanto, la presupuestación cuatrienal y anual están vinculadas a las metas del plan de desarrollo, a través del Presupuesto de Inversión por Resultados, además de la elaboración y revisión del MFMP.

El plan indicativo es la base para el diseño del presupuesto por resultados y el consiguiente plan de acción. Estos últimos son anuales y al estar ligados de manera lógica al plan indicativo permiten avanzar con flexibilidad y adaptabilidad en el logro de las metas del cuatrienio.

Como parte del presupuesto por resultados, el plan de acción es la base para el seguimiento de los proyectos de inversión pública de los diversos despachos y establecimientos públicos, a través del módulo de SAP diseñado para tal fin, mostrando la ejecución física y financiera de los mismos, además de un resumen ejecutivo del comportamiento de cada despacho. Sus reportes periódicos son empleados por las secretarías y el despacho del alcalde para apoyar las decisiones de ejecución presupuestal y tomar las medidas gerenciales del caso.

Otros instrumentos, que complementan los anteriores, para el proceso de toma de decisiones del modelo, son la priorización de recursos en territorios, los ejercicios demográficos para la proyección de la población por comuna y corregimiento, y los informes de generación de empleo a través de la obra contemplada en el PDM.

El ciclo de la gestión incluye la rendición periódica de cuentas a las entidades de control y a la ciudadanía. La rendición pública es garante de transparencia y aprendizaje, y forjadora de corresponsabilidad en el manejo de lo público. Los reportes, eventos de difusión, debate y reflexión generados por el modelo se realizan a lo largo del año, inciden en la orientación de la inversión y garantizan que se cumplan los objetivos consignados en el PDM. La Contraloría, a través del control fiscal y el Concejo Municipal, mediante el control político, es la entidad que jalona la demanda externa de la gestión orientada a resultados. Por su parte, la ciudadanía encuentra espacios de discusión y formación ciudadana para participar abiertamente, además de los promovidos por entidades de la sociedad civil, entre ellos “Medellín Cómo Vamos” y la Red de Veedurías Ciudadanas.

A continuación se presenta un resumen de los principales avances alcanzados (cuadro 1).

Cuadro 5.1: Avances del modelo de gestión orientado a resultados en el municipio de Medellín

<i>Antes</i>	<i>Después</i>
<i>Planes de desarrollo sin metas específicas por programa</i>	Plan de Desarrollo con metas definidas para cada programa → Plan de Desarrollo Evaluable
<i>El Plan de Acción como único instrumento de seguimiento a la gestión</i>	Plan de Acción, Plan Indicativo, Presupuesto por Resultados, Georreferenciación de la inversión
<i>Plan de Acción desarticulado de la Formulación de proyectos de inversión</i>	Plan de Acción coherente con la Formulación de los proyectos, en un único sistema: el SAP
<i>No había un seguimiento al Plan de Desarrollo sistemático y coherente con los compromisos</i>	El seguimiento al Plan de Desarrollo resulta del seguimiento a los proyectos y a los indicadores
<i>El acceso de la ciudadanía a la información dependía de la voluntad y del tiempo de los funcionarios</i>	Todos los informes de gestión y de rendición de cuentas están en la biblioteca y en la página Web
<i>Herramientas precarias para la sistematización: Excel, FoxPro, SICEP.</i>	Sistema SAP implementado: Formulación de Proyectos, Plan Indicativo, Seguimiento de la Ejecución Física y Presupuestal de los Proyectos y las Metas, Georreferenciación de la inversión

La ejecución del proyecto fue posible gracias al trabajo conjunto del DNP, la Agencia de Cooperación Internacional USAID, y la administración municipal. El DNP acompañó de manera permanente con asistencia técnica, durante su permanencia, y la administración pudo materializar diferentes instrumentos, dejando una capacidad instalada desde la alta gerencia. Este proceso identificó los pasos y requerimientos técnicos, tecnológicos y organizacionales para el desarrollo de instrumentos y sirvió de introducción al enfoque de gestión por resultados. Adicionalmente se creó la Coordinación del Plan de Desarrollo, unidad encargada de la operatividad del sistema en el municipio.

A partir de 2007 el modelo fue asumido por la alcaldía. Dentro de la organización se armó una estrategia de coordinación interna y de articulación con los establecimientos públicos descentralizados del municipio y con dos organismos de control. Es importante resaltar que sin la voluntad política que medió el proceso quizá los resultados no habrían sido los mismos.

Las áreas de la entidad involucradas en la experiencia son las siguientes: Departamento Administrativo de Planeación, Oficina del Plan de Desarrollo, Unidad de Planeación Financiera, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría Financiera, Secretaría de Despacho, Unidad de Presupuesto, Unidad Jurídica; 16 secretarías (a través de los enlaces de la coordinación tanto para la planificación como para el presupuesto); cuatro establecimientos públicos municipales y dos organismos de control municipal (Concejo y Contraloría).

Financiamiento

Desde 2005 el DNP apoya la implementación de la estrategia con acompañamiento técnico y financiero; en un primer momento lo hizo con un crédito de la USAID y luego a través de apoyo financiero del Banco Mundial. Puesto que la implementación del programa piloto terminó en 2008, el municipio de Medellín ha invertido recursos propios para el sostenimiento del proyecto. A continuación se presenta un cuadro resumen sobre el financiamiento (cuadro 2).

Cuadro 5.2: Cuadro resumen sobre el financiamiento del proyecto

INVERSIÓN ESTIMADA DEL PROYECTO 2005–2011 (en dólares de Estados Unidos)										
	2005		2006		2007		2008	2009	2010	2011
	USAID	RP	USAID	RP	Sinergia - Banco Mundial	RP	RP	RP	RP	RP
Asistencia técnica y desarrollo de software	\$ 50.000	\$ 40.935	\$ 100.000	\$ 99.341	\$ 95.078	\$ 122.425				
Difusión y elaboración de reportes		\$ 6.979		\$ 25.498		\$ 54.344				
Talleres y entrenamiento	\$ 25.000	\$ 7.327	\$ 50.000			\$ 4.207				
Equipo de trabajo							\$ 76.611	\$ 102.025	\$ 76.076	\$ 77.125
Total	\$ 75.000	\$ 55.241	\$ 150.000	\$ 124.839	\$ 95.078	\$ 180.976	\$ 76.611	\$ 102.025	\$ 76.076	\$ 77.125

Duración del proceso

El modelo de gestión orientado a resultados comenzó su proceso de preparación y diseño en 2005, y la fase de implementación concluyó 2008. En la actualidad el municipio de Medellín continúa con la ejecución y el mejoramiento continuo del modelo a través del Departamento Administrativo de Planeación, con lo cual ya se han llevado adelante cinco años de desarrollo del proyecto.

Mejora de los resultados institucionales

El modelo de gestión orientado a resultados ha permitido en el tiempo articular la planificación con la presupuestación, con lo cual se ha logrado identificar problemas y necesidades de la institución para cumplir con las metas del PDM, además de obtener una mejor focalización de los programas sociales y de realizar el diagnóstico de problemáticas de manera conjunta con la ciudadanía, fortaleciendo el proceso de toma de decisiones a través de más y mejor información sobre los programas y proyectos que se deben intervenir.

Asimismo, los ingresos tributarios han aumentado un 60% entre 2004 y 2008; el presupuesto de inversión pasó del 55% al 87% del presupuesto total de gastos, y el modelo además ha permitido una priorización de recursos en los territorios, y el monitoreo permanente del avance de los proyectos y las metas del plan, generando alertas tempranas de manera que se puedan poner en marcha acciones correctivas.

En cuanto al fortalecimiento de los procesos de participación, se ha logrado que la comunidad priorizara el 30% del presupuesto de inversión de libre destino (US\$56 millones) con base en sus planes de desarrollo local, a través de asambleas barriales y de vereda, y de los consejos comunales en el presupuesto participativo.

Este proceso de participación de la comunidad tiene lugar desde la conformación de las juntas administradoras locales y su intervención directa en la formulación del Plan de Desarrollo Local y en la priorización de los proyectos a ejecutar con los recursos del presupuesto participativo, con aplicación directa en el territorio de su entorno cercano de acuerdo con la división político-administrativa del municipio de Medellín: barrios o veredas y comunas o corregimientos.

A nivel nacional se ha logrado que Medellín por tercer año consecutivo fuese la ciudad capital con mejor gestión fiscal del país y que en 2007³ ocupase el primer lugar en el índice de desempeño integral, que elabora el DNP.

Funcionamiento del sistema de Seguimiento y Evaluación (S&E)

Para verificar el avance de las acciones del plan indicativo, del plan de acción y del PDM, se estableció un sistema de S&E que considera los indicadores de producto y de resultado, y servirá como evaluación al final del cuatrienio.

Se hacen dos cortes en el año, en los cuales las dependencias de la administración municipal reportan sus logros y avances con relación a las metas fijadas, las cuales sirven de base para la asignación del presupuesto anual.

Más allá de este instrumento, se ha venido desarrollando como una segunda fase del modelo un Observatorio de Políticas Públicas del municipio, en donde además del seguimiento se inicia una etapa de análisis de la ejecución de las diferentes políticas públicas en la ciudad.⁴

Desde la administración municipal se han realizado evaluaciones de algunos programas, entre ellos: guías ciudadanos (programa estratégico en la política de seguridad de municipio), escuelas de calidad y proyectos urbanos integrales. En este momento se estudia la posibilidad de realizar una evaluación de resultados del programa Buen Comienzo con acompañamiento técnico del DNP de manera que también queden capacidades instaladas dentro de la organización.

La Secretaría de Bienestar Social llevará a cabo un proyecto para implementar un sistema de monitoreo y evaluación de los proyectos de complementación alimentaria, que permita conocer el estado actual, el estado deseado y propuestas de mejoramiento de los programas de complementación alimentaria, tanto desde el componente técnico, como desde el flujo de información y desde los procesos.

³ Según la última evaluación publicada por la *Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios*, 2007.

⁴ Para más información sobre el Observatorio de Política Públicas, véase <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://24703cb5635b7d092255da75d33b40e8>.

Sostenibilidad del modelo

El municipio de Medellín cuenta hoy con los acuerdos 10 de 2003 y 17 de 2004, los cuales ordenan la elaboración y publicación del balance social y el establecimiento del sistema de informes de gestión en el municipio. Estos deberán ser reglamentados durante esta administración con el fin de dejar una base legal que pueda darle sostenibilidad a la estrategia en el tiempo. Adicionalmente se está trabajando en la creación de un Acuerdo Municipal mediante el cual se garantice la construcción de una política pública local y se logre un acuerdo estratégico que permita hacerles frente a esos desafíos que trascienden la coyuntura política, asegurando que el modelo logre mantenerse más allá de los cambios circunstanciales que pudieran sucederse en la conducción política del municipio.

Por otro lado, con el establecimiento del Acuerdo 43 de 2007, el cual reglamenta la planificación local y el presupuesto participativo, se ha logrado que la ciudadanía participe activamente en las decisiones de la ciudad, lo cual fortalece el proceso planificador, fomenta aún más la transparencia de las actuaciones de la administración e instala aún más los procesos de rendición de cuentas.

Uno de los aspectos importantes, que puede llegar a constituirse en blindaje para el modelo, es lograr que las entidades de control incluyan en sus resoluciones para la rendición de cuentas algunos estándares mínimos instaurados por el mismo. Medellín cuenta además con organizaciones sociales que realizan un control político sobre las actuaciones de la administración, y que incorporan cada vez con mayor frecuencia en sus análisis la información entregada desde la administración municipal. Por ejemplo: Medellín Cómo Vamos, la Veeduría al Plan de Desarrollo, el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo Municipal, entre otros.⁵

Replicación del modelo

La implementación de un modelo de gestión por resultados depende en gran medida de la voluntad política de los gobernantes para implementar cambios en la administración pública que transparentan las acciones de toda la institución, que fortalecen el proceso de rendición de cuentas, y que por lo tanto exigen más y mayor empeño en el fortalecimiento de unidades técnicas y de apoyo. Es importante además tener en cuenta que es necesario contar con recursos de inversión y con asistencia técnica para la implementación de herramientas y para la transferencia de conocimientos.

Para obtener mayor información sobre el diseño, la evolución y la instrumentación del modelo se pueden consultar los siguientes enlaces:

http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P_desarrollo/index.jsp?idPagina=380

<http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadano?NavigationTarget=navurl://dfd77f83115a3c5c4885d1ab63a2506b>

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Sinergia/Pilotosterritorialesdegesti%C3%B3nporresultados/tabid/212/Default.aspx>.

³ Véanse los enlaces www.medellincomovamos.org y www.veeduriamedellin.org.co.

DESEMPEÑO NACIONAL Y REDENCIÓN DE CUENTAS: EL PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN DE COSTA RICA

Miguel Gutierrez-Saxe¹

¹ Fundador y Director del Programa Estado de la Nación/Región, Costa Rica, Centroamérica (véase <http://www.estadonacion.or.cr/>).

Introducción

El Estado de la Nación es un programa de investigación y formación sobre el desarrollo humano sostenible, cuyo fin es dotar a la sociedad costarricense de instrumentos de fácil acceso para conocer su evolución, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y negociación y contribuir a la formación de consensos nacionales. Está asentado en un mecanismo de participación informada de la sociedad y en un proceso de investigación participativo, plural y pluralista; no es gubernamental, pero tampoco antigubernamental.

Mediante la publicación anual del *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, el programa busca fortalecer la democracia y la gobernabilidad, al proporcionar a la sociedad un sistema para el seguimiento y la evaluación del desempeño nacional frente a los desafíos y aspiraciones del desarrollo humano sostenible.

El Estado de la Nación fue creado en 1994 por el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de la República, como un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en asociación con otros cooperantes internacionales. A partir de 2003 la iniciativa se reestructuró y adquirió el estatus de un programa institucional asentado enteramente en capacidades institucionales de Costa Rica.

¿Cuál es el caso que se presenta?

Esta experiencia se presenta como ilustración de cómo los mecanismos de petición y rendición de cuentas contribuyen a la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD), pues señalan desafíos y fortalecen la definición de metas y prioridades de la acción pública. De esta forma alude a la participación de la sociedad civil en la GpRD. Estos informes no tienen carácter vinculante, pues ni siquiera son oficiales. Sin embargo, por la legitimidad que han logrado, colocan temas de manera fundamentada y con credibilidad ante la opinión pública, a tal punto que numerosas autoridades los consideran de consulta obligada.

Asentado nacionalmente, dentro de la corriente del desarrollo humano

Desde su creación, el Programa Estado de la Nación ha realizado esfuerzos para promover y profundizar el estudio y la discusión sobre el desarrollo humano sostenible en Costa Rica y, luego, en Centroamérica. La preparación anual del *Informe Estado de la Nación* a lo largo de 15 años ha sido la base para lograr tal propósito. Mediante la combinación de procesos de investigación y consulta con diversos sectores sociales, se han articulado redes de investigación que han favorecido la pertinencia y legitimidad del análisis, así como también el establecimiento de vínculos que facilitan el acceso a la información y la difusión de los informes.

El programa está al servicio de la calidad de la democracia y de la rendición de cuentas. El Estado democrático de Derecho asegura las libertades políticas y los derechos civiles de la población, estableciendo redes universales para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas con autoridad y para la rendición de cuentas. El Estado democrático de Derecho necesariamente refiere a la rendición de cuentas y a los mecanismos de control político. Sin embargo, a veces presenta debilidades como la información restringida, la corrupción, la incompleta independencia de los sistemas judiciales y la exigua rendición de cuentas, entre otras.

La ausencia de rendición de cuentas erosiona dos principios básicos de la democracia: la igualdad política de las personas, que se ve amenazada por la creación de ciudadanos de primera, segunda y tercera clase, y el control ciudadano al que debe estar sometido el poder político. Una expresión de la rendición de cuentas, en el caso costarricense, es el conjunto de prácticas sociales que se realizan alrededor de la preparación y publicación anual del *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*.

***El Informe Estado de la Nación:* un método para conocer y pensar un país**

El *Informe Estado de la Nación* de Costa Rica es una de las tres iniciativas de medición nacional del desarrollo humano más antiguas del planeta. Se trata, pues, de un informe pionero. Además, tal como lo consignó el PNUD en su Informe de labores de 2001, es uno de los esfuerzos más persistentes en esta materia: a aquella fecha pocos países habían logrado acumular tantos informes sucesivos como Costa Rica (PNUD, 2001).

Desde su primera edición, el *Informe Estado de la Nación* conserva una estructura básica, que se modifica y enriquece año tras año, con el fin de seguir tendencias importantes e identificar desafíos en materia de desarrollo humano y exigibilidad de derechos.

Características y orientaciones del *Informe Estado de la Nación/Región*

El concepto de desarrollo humano sostenible (DHS) que se utiliza en los informes está basado en la propuesta del Informe de desarrollo humano del PNUD y en las contribuciones de Amartya Sen: el desarrollo humano sostenible es un proceso continuo e integral, que reúne componentes y dimensiones del desarrollo de las sociedades y de las personas en los que resulta central la generación de capacidades y oportunidades de, por y para la gente, con las que se acrecienta la equidad para las actuales y futuras generaciones (PNUD, 1994). El concepto de DHS se diferencia del de capital humano, centrado en las posibilidades de producción, al insistir en la habilidad de las personas para llevar el tipo de vida que consideren valioso e incrementar sus posibilidades reales de elección (Sen, 1997).

Dentro de esta visión, el crecimiento económico, al que tanta relevancia se le atribuyó durante los años ochenta como motor exclusivo del desarrollo, pasa a ser un medio para potenciar la verdadera riqueza de los países: las personas. Al poner a los seres humanos en el centro de este proceso, se enfatiza la importancia de que todos los habitantes tengan igual acceso a las oportunidades, tanto en el presente como en el futuro.

La ejecución del *Programa Estado de la Nación* se fundamenta en tres pilares básicos:

- 1) **Rigor académico.** La articulación de capacidades de investigación de instituciones, expertos y sectores sociales ha permitido obtener análisis confiables y de calidad sin crear estructuras complejas.
- 2) **Legitimidad social.** Para obtener arraigo se han diseñado formas de operación que forman parte esencial del proceso de elaboración del Informe, entre ellas: la identificación participativa de los temas y aspectos por investigar, la integración de un Consejo Consultivo con personalidades de extracción y vocación pluralista reconocidas por sus contribuciones en asuntos del desarrollo y sus nexos en variados sectores de la sociedad, y la realización de talleres de consulta y validación con académicos y actores de la sociedad.
- 3) **Amplitud en la difusión.** Este pilar apunta a lograr la máxima difusión de los informes, de otras publicaciones y del programa como tal. Algunas características de esta estrategia son: énfasis en la relación directa, mediante presentaciones, talleres y foros con académicos; actividades de promoción de publicaciones, artículos y reportajes en la prensa escrita, la radio y la televisión, y actividades con el sistema educativo (cursos de actualización para docentes), entre otras (véanse en detalle las características y acciones en el sitio Web <http://www.estadonacion.or.cr/>).

Algunos ejemplos de la influencia del *Informe*

Algunos de los usos e impactos del *Informe* merecen consideración. La presentación de los resultados del informe más reciente se hizo en la Contraloría General de la República (órgano máximo de fiscalización nacional y que aprueba dos tercios de los presupuestos públicos) y contó con un comentario de la Contralora General, en el que se establecieron compromisos específicos

para el mejoramiento de las prácticas asociadas al presupuesto y la consideración de las recomendaciones del informe. La cobertura de los medios de comunicación fue notable, así como también las referencias en la Asamblea Legislativa.

Otro ejemplo: el *Informe* ha señalado reiteradamente la insuficiencia tributaria para satisfacer las aspiraciones ciudadanas. La carga tributaria de Costa Rica es baja según los estándares internacionales, y además no hay una correspondencia entre lo que las personas le piden al Estado y lo que están dispuestas a darle. El *Informe* ha señalado: “Persistió el deterioro de la solvencia económica que se dio a lo largo de la última década, comprometiendo así la estabilidad; la carga tributaria siguió siendo baja y si bien se redujo el déficit fiscal, ello se logró mediante el recorte de la inversión social y la inversión en infraestructura” (Estado de la Nación, 2005). Esta tendencia se modificó entre 2006 y 2008, como producto de un esfuerzo por mejorar la gestión tributaria. Por primera vez en 50 años el presupuesto nacional cerró con superávit, lo que permitió un aumento de la inversión social y en infraestructura. En los últimos cuatro años el número de contribuyentes se incrementó en más de un 50% y la recaudación real ha crecido muy por encima del crecimiento del producto interno bruto (PIB). A raíz de la crisis internacional y la desaceleración del crecimiento económico local, el tema de la insuficiencia de la carga tributaria vuelve a cobrar urgencia e importancia. En este sentido, las contribuciones del *Informe Estado de la Nación* insisten en la necesidad de atender este asunto, desde una perspectiva independiente.

Un tercer ejemplo es el seguimiento a la inversión pública social y en infraestructura. El Decimocuarto Informe advirtió: “Un crecimiento volátil de los ingresos laborales, y niveles insuficientes de inversión social –que además se filtran hacia estratos superiores de ingreso–, junto a un aumento de ingresos que no se reparte por igual, ni redistributivamente, dibujan un panorama de persistente desigualdad. Las transferencias focalizadas *empujan* a algunos hogares hacia arriba de la línea de pobreza y contribuyen a aumentar la vulnerabilidad frente a esa condición para los hogares de ingresos un poco superiores. No obstante, la insuficiencia de fondos, que no permite cubrir a todos los potenciales beneficiarios, y las filtraciones, que menoscaban la eficiencia, son factores que limitan la capacidad de los programas para combatir la pobreza”. Estas apreciaciones, fundamentadas en análisis por programa y sector social, alimentan decisiones de gestión para resultados. Respecto de la inversión en infraestructura, se ha dado seguimiento a la situación de la red vial, su mantenimiento y las opciones de política existentes. Se dedicó un capítulo propositivo a precisar los cuellos de botella y obstáculos que han hecho de la concesión de obra una opción poco eficaz en el país, y a identificar posibles modificaciones a la normativa, los mecanismos de control y las prácticas asociadas.

Un último ejemplo es el de la deuda pública nacional, que es objeto de seguimiento por parte del *Informe* y sobre la cual en diversas ocasiones se ha sugerido realizar transformaciones en cuanto a las condiciones financieras, su composición, etc. Hoy es posible reconocer el efecto beneficioso de políticas promovidas por el Ministerio de Hacienda en este campo, como lo expresa una proporción decreciente en la razón deuda/PIB, ya que la deuda descendió a un 40% del PIB, cuando tan solo tres años antes dicha proporción alcanzaba el 56%. Ciertamente, esta mayor holgura para el endeudamiento permitió al Gobierno de la República hacerle frente al gasto público anticíclico durante 2008 y 2009, con resultados impactantes tanto en lo social como en lo económico: mediante incrementos en la inversión social fue posible aminorar el efecto de la crisis en la pobreza nacional y contrarrestar parcialmente las presiones hacia un mayor desempleo.

Con estos ejemplos se pretende ilustrar cómo la identificación de desafíos y su legitimación desde organizaciones independientes que promueven la petición y rendición de cuentas puede contribuir a reforzar el cumplimiento de metas y objetivos. Con la falta de conocimiento y transparencia pierden muchos, y ganan, si es que ganan, muy pocos. Pierden los grupos sociales excluidos, cuyas necesidades no son atendidas, y pierden los gobiernos, que carecen de instrumentos para medir su desempeño y determinar cómo compensar o modificar los impactos negativos, aun estando dispuestos a ello.

Aspectos importantes a partir de la experiencia

El análisis de la experiencia en la producción de informes sobre desarrollo humano durante 15 años sugiere un conjunto relativamente limitado de aspectos que deben tomarse en cuenta para el desempeño de un programa de formación e información con una importante presencia pública, que además tiene pretensiones de impacto en la rendición de cuentas y en la exigibilidad de derechos. Se trata de cuestiones cruciales de carácter político, en tanto su diseño, en más de una oportunidad, puede resultar letal o vital para la continuidad misma del programa. Estas cuestiones se refieren al proceso o a los resultados, y se detallan a continuación.

Estructura, inserción institucional y recursos

Parte importante de la legitimidad de un programa como este reside en el prestigio de las instituciones que lo auspician. En este sentido, el contar, al menos inicialmente, con un auspicio de la cooperación internacional puede ser un elemento de apoyo, pero no sustituye a una sólida base nacional. A su vez, este sustrato institucional nacional debe otorgar una amplia autonomía, de preferencia mediante la delegación de la conducción sustantiva a un mecanismo participativo, plural, pluralista, constituido sobre la base de los méritos y trayectoria personal de sus miembros, y con reglas de participación transparentes, claras y precisas. Particularmente importante ha resultado emprender negociaciones multilaterales, en las que los pesos y contrapesos se hacen presentes de manera simultánea y sustituyen a las presiones unilaterales o solitarias. Estos factores institucionales y de participación social, para ser eficaces, deben acompañarse de recursos, cuyas fuentes no pretendan condicionar los resultados y, además, sean duraderas.

Metodología, limitaciones de información y mecanismos de negociación

Otro aspecto crucial se refiere a las fuentes de información, la construcción de variables e indicadores y la crítica de las fuentes. Por un lado, es indispensable crear una red de organizaciones e instituciones productoras y usuarias de información, sobre la base del respeto y de la crítica constructiva, mediante talleres, comunicación fluida, y el reconocimiento reiterado y explícito de la autoría. Por otro, es necesario separarse de las fuentes mediante el señalamiento de las limitaciones, las sugerencias, y el apoyo para la adaptación de variables y la construcción de indicadores, de modo de ampliar la frontera de la información y el conocimiento en temas de interés público. El equilibrio entre el uso de fuentes externas, por lo general oficiales, y el

mantener cierta distancia de ellas supone una importante capacidad metodológica y de reprocesamiento de esas fuentes, un punto en el que la disponibilidad de las bases de datos de encuestas, censos y datos altamente desagregados es fundamental. La independencia respecto del gobierno cobra particular relevancia en lo que a la información se refiere.

Actitud frente al error u omisión

Como en cualquier proceso de conocimiento científico, se reconoce como cierto el hallazgo en tanto no haya sido refutado, pero una vez generado un razonamiento o dato que lo contradiga, el primer paso es la aceptación pública y la corrección correspondiente. Como principio y resultado, la crítica, sea cual fuere, siempre es bien recibida.

Estilo del informe y acción del programa

No toda actividad del programa puede o debe reflejarse en el informe. Es posible construir un conjunto de desafíos sobre los que se concentre la atención y que, a la vez, sirvan de hilo conductor a lo largo de varios informes, sin pretender “resolver” los problemas nacionales, todos y a cada paso. La pregunta es si se necesita proponer para incidir en políticas públicas o si esto se puede hacer mediante el señalamiento de desafíos (poco más de la mitad del camino hacia la proposición), y facilitar procesos de diálogo. La facilitación de diálogos nacionales sobre bases técnicas preparadas en el marco del programa, que no necesariamente forman parte del Informe, han mostrado un alto potencial. La experiencia enseña que la propuesta específica, fuera de un “núcleo duro” de temas que generen cohesión interna, debe dejarse a las fuerzas sociales o políticas.

Sostenibilidad

Como se mencionó, a partir de 2003, el programa quedó asentado enteramente en la institucionalidad costarricense, específicamente en el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de la República. El Conare, órgano de coordinación de la educación superior pública del país, adoptó dos importantes decisiones. Por un lado, decidió otorgar el presupuesto anual necesario para la realización del Informe Estado de la Nación, así como aportar a otras acciones para la preparación de informes sobre el sistema educativo costarricense, o la evolución de la región centroamericana, a cargo del equipo del Estado de la Nación. Por otro, también delegó la conducción sustantiva en los consejos consultivos de los informes. De esta manera quedaron aseguradas la sostenibilidad financiera de las acciones y su independencia.

Replicación

La posibilidad de replicación de un programa como el aquí presentado requiere un conjunto de condiciones iniciales, al menos mínimas y que pueden ser reforzadas o ampliadas en el tiempo, tales como arreglos institucionales legítimos en los cuales se asiente información de cierta

y oportunidad, producción científica básica, financiamiento estable, independencia de criterio, conducción y prácticas plurales y pluralistas. La necesidad de contar con mecanismos que den seguimiento al desarrollo, o a temas más delimitados, es casi universal, pero las maneras en que estos mecanismos se organicen son propias de cada país. En este sentido, conviene pensar en la reproducción más que en la replicación de las acciones. Lo que sí queda claro es que la deliberación informada y la utilidad de los informes acrecientan su credibilidad y arraigo entre los encargados de la toma de decisiones, los medios de comunicación, las organizaciones sociales y la población.

Referencias

Estado de la Nación. 2005. *Undécimo informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible. La dinámica de la pobreza en Costa Rica en el período 2002-2004*. San José de Costa Rica: Ministerio de Hacienda, Conare y Defensoría de los Habitantes.

Fundar. (varios años). *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria*. México, DF: Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1994. *Informe sobre desarrollo humano*. Nueva York y México, DF: Oxford University Press y Fondo de Cultura Económica.

----- . 2001. *Informe anual del PNUD 2001. Alianzas contra la pobreza*. Nueva York: PNUD.

Sen, A. 1997. Capital humano y capacidad humana. *World Development* 25 (Diciembre de 1997).

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN: EL CASO EN MÉXICO

Antecedentes

La gestión para resultados, desde el enfoque de la administración pública, consiste en dotar de mayor racionalidad al Estado, y contribuye a priorizar los procesos de planificación, de asignación de recursos y de resultados esperados, fortaleciendo el proceso de la política pública. En este nuevo enfoque se incluyen elementos gerenciales del sector privado, que se combinan con elementos ya existentes de la burocracia.

En la gestión basada en resultados lo más importante del quehacer gubernamental deja de ser el número de bienes y servicios que fueron entregados per se y toma relevancia el resultado de las acciones, los bienes y los servicios que implementa la administración pública para la sociedad. Por lo tanto, el diseño de las políticas y de los programas públicos con objetivos bien definidos, con indicadores adecuados para el seguimiento de su gestión y de sus resultados, y con evaluaciones acerca de su desempeño se vuelven un reto y una necesidad.

Es cada vez más importante la forma en que se demuestran dichos resultados, por lo que los sistemas de monitoreo y de evaluación cada día tienen mayor relevancia debido a su papel en la rendición de cuentas de la gestión pública, ya que para ello se necesita tener evidencia oportuna y de calidad. En un círculo virtuoso, con información de calidad, también podrán tomarse mejores decisiones enfocadas a disminuir los efectos de los problemas sociales que afectan a la sociedad.

Institucionalización del sistema de monitoreo y evaluación en México

Durante los años noventa en México se tuvieron algunas iniciativas para implementar acciones de monitoreo y de evaluación. A esta etapa corresponde el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000,¹ el cual estuvo a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), cuya finalidad era aumentar la eficiencia y la eficacia gubernamental y combatir la corrupción a través de cuatro subprogramas, uno de los cuales correspondió a la Medición y Evaluación de la Gestión Pública. No obstante, la iniciativa no penetró con fuerza en la administración pública federal, entre otras causas por el cambio de administración del año 2000.

¹ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996.

Otra iniciativa impulsada por el Poder Legislativo para monitorear los subsidios y las transferencias fue la solicitud hecha en 1998 a fin de que en el Presupuesto de Egresos de la Federación² (PEF) se generaran indicadores para evaluar los beneficios económicos y sociales de estos recursos. A partir de 1999,³ el PEF pasó a incluir la obligación de que los programas establecieran reglas de operación e indicadores, aspecto que aún continúa. A partir de 1998 en el PEF ya se solicitó la implementación de informes trimestrales a la Cámara de Diputados, a través de los cuales se debería dar seguimiento a indicadores del ejercicio del gasto.

A comienzos del nuevo siglo se presentó un ambiente favorable para los cambios institucionales. Durante la administración 2000-2006 se retomó la idea de contar con un sistema estratégico de indicadores. Ahora, a través de la Secretaría de la Función Pública (SFP, antes Secodam), se instrumentó el Sistema de Metas Presidenciales (Simep)⁴, que buscaba cumplir con los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas prioritarios del gobierno federal. Mediante este sistema, el presidente de la República pactó con cada uno de los responsables de las dependencias un conjunto de indicadores y de metas a las cuales se les daría seguimiento y evaluación a través de un tablero de control; sin embargo, los indicadores se enfocaban a medir avances en la gestión y en los servicios.

En la parte normativa el Poder Legislativo realizó cambios orientados a fortalecer la evaluación externa como mecanismo de transparencia, principalmente en los programas que otorgan subsidios. A partir del año 2000 se fueron fortaleciendo, a través del PEF, las evaluaciones externas de los programas sujetos a reglas de operación, de tal forma que en 2002 ya había un documento de requisitos mínimos donde se establecieron estándares de cómo realizar las evaluaciones, quiénes podían participar en ellas, y cómo publicarlas en las páginas Web, lo cual comenzó a hacerse a partir de 2004.

En paralelo a estos ajustes normativos en el ámbito de la evaluación, se hicieron cambios institucionales para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. En 2001 se creó la Auditoría Superior de la Federación como órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de revisar la eficacia, la eficiencia y la economía en el ejercicio del gasto bajo estándares reconocidos por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores Intosai, por sus siglas en inglés, correspondientes a International Organization of Supreme Audit Institutions). Asimismo, en 2002 se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, proteger los datos personales que están en manos del gobierno federal y resolver sobre las negativas de acceso a la información de las dependencias y/o entidades del gobierno federal. Estos dos entes comienzan el fortalecimiento de la transparencia del Estado mexicano y dan pie a que por primera vez el resultado de los ejercicios de monitoreo y evaluación sean públicos.

A partir de 2004, el Poder Legislativo retoma en su agenda el impulso del monitoreo y de la evaluación de las acciones del Poder Ejecutivo: suceden así reformas legislativas que por primera vez tienen una visión integral de un sistema de monitoreo y de evaluación enfocado principalmente en las acciones de desarrollo social. En ese mismo año, se aprueba por unanimidad la Ley General de Desarrollo Social⁵ cuyo objeto es, entre otros, *garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política*.

En la Ley se plantea el Sistema Nacional de Desarrollo Social, que es un mecanismo que pretende articular las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal para el mejor cumplimiento de la política de desarrollo social. Uno de los componentes de este sistema es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que se crea como

² Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1998.

³ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1999.

⁴ Manual de Metas Presidenciales, Secretaría de la Función Pública, 2004.

⁵ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1999.

una entidad que tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, las metas y las acciones de la Política de Desarrollo Social para hacer las recomendaciones que deriven de evaluaciones a programas y a políticas sociales. Asimismo la Ley posibilita generar un sistema de monitoreo, ya que establece que los programas deben contar con indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, su calidad e impacto.

En otro frente pero en el mismo sentido, en 2006 se crea la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁶ cuyo objeto es reglamentar la programación, la presupuestación, el ejercicio, el control y la evaluación de los ingresos y los egresos federales. En esta Ley se establece crear el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) bajo la dirección de la SHCP y la SFP, el cual busca realizar una valoración del desempeño de los programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión para conocer el resultado del ejercicio del gasto. Un aspecto destacable es también que por normativa se estableció el vínculo entre los indicadores del Sistema de Evaluación del Desempeño y el Presupuesto de Egresos al instaurarse la obligatoriedad de incluirlos en este último documento y darle seguimiento al resultado a través de la Cuenta Pública.

Con estas acciones, se genera un respaldo normativo a la institucionalización de las acciones de monitoreo y de evaluación a nivel federal; sin embargo, el factor de mayor relevancia fue la voluntad de los diferentes actores de ejercer sus atribuciones de manera coordinada, de acuerdo con lo establecido por la normativa, de tal forma que cada dependencia o entidad, en el ámbito de su competencia, actuara en el mismo sentido. En este entorno, el Coneval, en coordinación con la SHCP y la SFP, dio impulso a una serie de acciones para institucionalizar el sistema de evaluación y monitoreo en la administración pública federal.

Principales acciones y resultados del Coneval

En cuanto al monitoreo, el diagnóstico de las acciones implementadas hasta ahora denotaba la existencia de elementos desarticulados conceptual, metodológica y operativamente, ya que el establecimiento de indicadores se realizaba con criterios heterogéneos, lo que dificultaba la comparabilidad de la gestión o del resultado de los programas; además, existían elementos de evaluación y de monitoreo pero no eran considerados como un sistema integral, seguían sin ser una prioridad para el Estado a pesar de que años atrás el Ejecutivo Federal había fomentado la medición de resultados.

El Coneval buscaba solventar las deficiencias que presentaban la mayor parte de los indicadores que se habían generado hasta el momento para dar seguimiento a los programas. Se contaba con un gran número de indicadores de gestión, principalmente a nivel de gasto, algunos de los cuales eran de tan poca relevancia que no eran considerados para la toma de decisiones dentro del programa o para la asignación presupuestal; algunos con duplicidad de información dirigidos a diferentes dependencias concentradoras; otros indicadores, desarticulados entre sí, que no permitían monitorear el programa en diferentes ámbitos.

Basado en la experiencia de organismos internacionales y en las diferentes aplicaciones que estaban llevando a cabo otros países como Canadá, Chile, Colombia y Perú, el Coneval exploró el uso de la metodología de marco lógico como una herramienta que permitiera mejorar los objetivos de los programas y facilitara la adopción de indicadores de resultados. En la adaptación al caso de México, se le llamó “matriz de indicadores para resultados”.

⁶ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2006. Última reforma publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2008.

El objetivo planteado con su instrumentación fue identificar, de manera clara y en un formato homogéneo, la estructura de un programa, que expresara la información más importante y facilitara el monitoreo y la evaluación de los resultados del mismo. Este instrumento es clave para el proceso de planificación, ya que proporciona una estructura que permite obtener la información más importante sobre el programa, y facilita el monitoreo y la evaluación de resultados.

De esta manera, el uso de la metodología de forma generalizada para los programas federales permitiría lo siguiente:

- Analizar la lógica causal de los programas, revisando las teorías o los supuestos que subyacen al diseño inicial de una intervención gubernamental. Asimismo, establecer los vínculos causales entre los factores endógenos y exógenos de la gestión, vinculándolos con el éxito del programa de generar resultados atribuibles y externos a su operación.
- Analizar el diseño de un programa para fortalecer su operación. La herramienta hace evidente la existencia de múltiples objetivos, de bienes y de servicios que no contribuyen al cumplimiento del programa y la inclusión de actividades no conducentes a su realización, ya que parte central del éxito de un programa comienza con un buen diseño.
- Obtener indicadores estratégicos tanto a nivel de gestión como a nivel de resultados para tener un conocimiento global y clave del desempeño del programa en todos los niveles. Esta tarea además evitaría la generación masiva de indicadores y, por tanto, la multiplicación de las tareas de monitoreo, con mucha información del programa, que incluso a veces es no relevante para la toma de decisiones.
- Finalmente, generar un sistema de monitoreo con criterios de selección y construcción homogéneos, donde los indicadores de resultados tuvieran en su construcción criterios técnicos estandarizados. Esto es, un sistema integral de monitoreo donde la información que se genere al respecto brinde elementos relevantes para la toma de decisiones en materia de gestión de los programas y las políticas públicas.

En este sentido, el Coneval definió un esquema de actuación para estructurar un sistema de monitoreo y poder conducir a una aprobación de indicadores. El esquema comprende seis etapas (véase el diagrama 1), e incluye como grandes acciones el fortalecimiento de las normas, el acompañamiento técnico en la implementación de la metodología, y –finalmente– la aprobación de indicadores con especialistas en los temas objeto de los programas federales.

En primer lugar, el Coneval, la SHCP y la SFP establecieron aspectos normativos a través de los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*.⁷ Los Lineamientos establecen lo siguiente: 1) las directrices generales para la generación de los objetivos estratégicos de las dependencias y de las entidades; 2) la matriz de indicadores por programa; 3) los tipos de evaluación; 4) el seguimiento de resultados, y 5) la difusión, la organización y la contratación de las evaluaciones.

Asimismo, en julio de 2007, como parte de los *Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008*⁸, el Coneval, en coordinación con la SHCP, publicó la *Metodología para la elaboración de la Matriz de Indicadores de los Programas Presupuestarios de la APF*, que busca vincular la matriz de indicadores de cada programa federal al proceso de planificación y de presupuestación.

⁷ *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2007.

⁸ Con oficio circular No. 307-A.- 1593 del 17 de julio de 2007, la SHCP emitió los *Lineamientos Generales para el proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008*, que establecen las directrices del proceso de programación y de presupuestación para el próximo ejercicio fiscal con un enfoque de gestión para resultados. Como anexo de los Lineamientos se incluyeron las disposiciones generales para la generación de las matrices de indicadores de los programas presupuestarios, así como también su vinculación con el proceso presupuestario y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Diagrama 7.1: Generación de indicadores



Fuente: Elaboración propia

Notas: MIR: Matrices de indicadores; PASH: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Con la base normativa establecida se inició la implementación de la matriz de indicadores para casi todos los programas de la administración pública federal, estableciendo una estrategia de implementación masiva por su magnitud, pero gradual para las distintas clasificaciones de los programas presupuestarios federales. Dicha herramienta se concebía como un mecanismo de mejora para apoyar la gestión basada en resultados y favorecer el monitoreo y la evaluación de los programas como herramientas indispensables en la planificación, en la rendición de cuentas y en una mejor toma de decisiones.

Para generar la matriz de indicadores a nivel de programa se diseñó un esquema de capacitación básica que consideró como inicio un proceso de sensibilización de los servidores públicos de altos niveles que tienen bajo su responsabilidad la operación de los programas, con la finalidad de crear sinergias dentro de la institución y promover la generación del instrumento al considerar las ventajas de su implementación. Durante este proceso de sensibilización se tuvieron en cuenta temas de introducción a la metodología de marco lógico; se hizo énfasis en la importancia de establecer objetivos e indicadores de resultados, de gestión y de servicios, y se capacitó a poco más de 1.500 funcionarios públicos de diversos programas federales.

Posteriormente, se comenzó un proceso de capacitación y de asistencia técnica en materia de marco lógico dirigida a los directivos y a los operadores de los programas del gobierno federal. Mediante la aplicación de talleres teórico-prácticos se buscaba no solo difundir la metodología, sino desarrollar las diferentes matrices de los programas sociales. La cobertura en materia de capacitación a los servidores públicos fue amplia, lo que se tradujo en 1.620 funcionarios públicos capacitados hasta abril de 2010. Esta tarea se desarrolló con el apoyo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Como resultado de este proceso, a ocho meses de haber iniciado el proceso de transformación en la cultura de generación de indicadores, se registraron 389 matrices de indicadores de programas presupuestarios en el Portal Aplicativo de la SHCP, en el cual la Secretaría da seguimiento a los indicadores de los programas tanto a nivel de gestión como de resultados. El presupuesto de los 389 programas que presentaron matriz de indicadores en 2008 representó el 74% del gasto programable de ese mismo año.

Con la alimentación al sistema, por primera vez, el país tenía información sistematizada de los programas, así como también una batería de indicadores que permitían, en un plazo inmediato, monitorear las principales actividades que ejecuta el operador del programa para hacer llegar los bienes y/o servicios a la población beneficiaria, y en el mediano plazo, permitían medir el resultado para los beneficiarios de los bienes y/o servicios entregados.

Un factor relevante en la generación de información de calidad es que si la información que alimenta un sistema no cuenta con ciertos criterios mínimos de calidad, las decisiones que puedan tomarse carecen del sustento necesario para justificarlas. Con esta visión, el Coneval emprendió en 2008 una primera revisión de las matrices de indicadores de 133 programas que brindan subsidios en materia de desarrollo social. Para la revisión de las matrices de indicadores, se diseñó un mecanismo en el cual se consideraron dos variables principales: 1) el cumplimiento de los elementos de la matriz, y 2) la lógica consistente del programa.

Los resultados generales detectados en el análisis de las matrices permitieron observar, entre otros aspectos, lo siguiente:

- En promedio, las dependencias y las entidades cumplieron con la identificación de los elementos de la matriz de indicadores (alineación del programa con los objetivos del Plan Nacional, Fin, Propósito, Componentes y Actividades); sin embargo, existían áreas de mejora en la consistencia de los objetivos.
- La mayor parte de las matrices de indicadores presentaban la vinculación del Fin con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo e identificaron el resultado esperado del programa.
- Existían fallas al identificar los bienes y los servicios que los programas ofrecen a su población objetivo.
- Solo la mitad de las matrices de indicadores presentan indicadores adecuados para medir el objetivo en cada uno de los niveles.

Además, el instrumento de análisis permitió contar con información del estado de las matrices de indicadores en cada uno de los sectores relacionados con la política de desarrollo social y por programa, lo cual derivó en un reporte de mejora por programa que fue entregado a cada uno de los responsables de los programas para que se considerara realizar los ajustes pertinentes en los años siguientes.

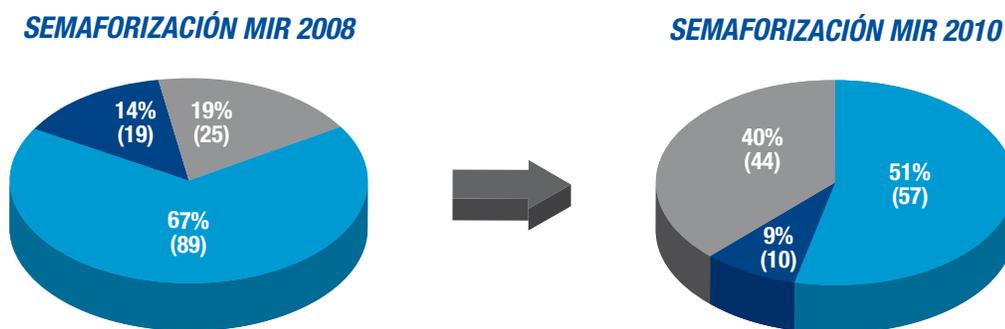
Con este diagnóstico, el Coneval identificó dos principales áreas de oportunidad: 1) mejorar el planteamiento en la lógica del programa (principalmente en lo referente a la identificación del propósito, de los bienes y de los servicios, ya que se detectó que los programas presentaban dificultades para discernir sus elementos endógenos y exógenos), y poder consolidar mejor los indicadores de resultados, principalmente a nivel de propósito, a fin de que permitan medir el desempeño del programa y el cambio que se logra en la población objetivo.

Aun cuando persisten problemáticas relevantes a ser atendidas, todo proceso de cambio requiere tiempo para ser asimilado e interiorizado, y hacer progresivos los avances, por lo que el Coneval continuó asesorando a los programas federales en cuanto a la metodología del marcológico, e incorporó otro componente de asistencia específica para consolidar, en el mediano y largo plazo, un sistema de monitoreo de calidad, y contribuir así a una reforma sustantiva de la gestión pública.

Derivado de la identificación de mejoras, especialmente en lo relacionado con la estructura de los indicadores, se diseñó un curso de construcción de indicadores en el cual se describen los conceptos y las características básicas que deben contener los indicadores, y se exponen detalladamente los conceptos de los medios de verificación y de determinación de metas para los indicadores, así como también se explican las técnicas de medición y las fuentes de información. Este curso se ha impartido desde 2008 y por su intermedio se ha capacitado a más de 500 funcionarios públicos de diversos programas federales.

La estrategia para solventar estos aspectos comprendió que durante 2009 se brindase asistencia técnica⁹ y se implementasen cursos enfocados únicamente a la construcción de indicadores. El resultado fue un mejoramiento del instrumento de la matriz de indicadores a 2010, como se muestra en el gráfico 1.¹⁰

Gráfico 7.1: SemafORIZACIÓN de la Calificación Total de los Programas Federales de modalidad S y U con MIR en 2008 y 2010 (111)



Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse en el gráfico:

- El número de matrices en semafORIZACIÓN verde aumentó de 25% a 44%; se mejoró principalmente en la identificación de los objetivos planteados y, en general, en un planteamiento más adecuado de los indicadores.
- Las matrices en semafORIZACIÓN amarilla disminuyeron de un 67% en 2008 a un 51% en 2010.
- La cantidad de matrices en semafORIZACIÓN roja en 2008 (19) se redujo casi a la mitad, lo que mejoró el rubro de cumplimiento.

El total de programas presupuestarios con indicadores aumentó de 389 en 2008 a 491 en 2010, con lo cual se alcanzó a monitorear un 3% más del gasto programable. En términos absolutos, el número de indicadores con que puede darse seguimiento a los objetivos planteados por los programas de la APF pasó de 3.975 a 4.419, tendencia que también se vio reflejada en los indicadores que miden los resultados de los programas (de 1.275 a 1.310).

⁹ La asistencia técnica se otorgó a través de reuniones y de talleres impartidos por expertos de la CEPAL, especialistas temáticos y personal del Coneval a los operadores y a funcionarios clave de los sistemas de monitoreo y de evaluación de las entidades y dependencias federales.

¹⁰ El material comparativo presentado en el gráfico se refiere al número de matrices de indicadores de programas con clasificación S y U que presentaron matriz tanto en el ejercicio fiscal 2008 como en el 2010.

Cuadro 7.1: Evolución por tipos de indicadores contenidos en la MIR

Nivel de Indicador	2008		2010	
	Absolutos	Proporción	Absolutos	Proporción
Total resultados*	1.275	32.1%	1.310	29.6%
Fin	560	14.1%	558	12.6%
Propósito	715	18.0%	752	17.0%
Componente	1.422	35.8%	1.415	32.0%
Actividades	1.278	32.2%	1.694	38.3%
Total	1.278	32.2%	1.694	38.3%
Total de MIR	389	-	491	-

Fuente: Elaboración propia

*Indicadores de resultados: La expresión se refiere a indicadores de nivel Fin y Propósito

Los sectores que han presentado mayor número de indicadores de resultados (Fin y Propósito) son las secretarías Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Desarrollo Social. Estos indicadores reflejan el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, de las metas y de las acciones de las políticas públicas así como cambios concretos en las condiciones de vida, como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 7.2: Indicadores de resultados por sector

Sector	2008	2010
Hacienda y Crédito Público*	194	211
Comunicaciones y Transportes	52	68
Economía	90	103
Educación Pública	145	193
Salud	36	58
Trabajo y Previsión Social	43	32
Medio Ambiente y Recursos Naturales	116	133
Energía	83	79
Desarrollo Social	114	133
Turismo	31	33
Ciencia y Tecnología	112	38
Otros	230	206
Total	1.275	1.310

Fuente: Elaboración propia

*Se refiere a las MIR de los programas coordinados por la SHCP: Agrosemex (Institución Nacional de Seguros), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Financiera Rural, Servicio de Administración Tributaria (SAT), y Operación Aduanera, entre otros.

Con la base normativa establecida se inició la implementación de la matriz de indicadores para casi todos los programas de la administración pública federal, estableciendo una estrategia de implementación masiva por su magnitud, pero gradual para las distintas clasificaciones de los programas presupuestarios federales. Dicha herramienta se concebía como un mecanismo de mejora para apoyar la gestión basada en resultados y favorecer el monitoreo y la evaluación de los programas como herramientas indispensables en la planificación, en la rendición de cuentas y en una mejor toma de decisiones.

Para generar la matriz de indicadores a nivel de programa se diseñó un esquema de capacitación básica que consideró como inicio un proceso de sensibilización de los servidores públicos de altos niveles que tienen bajo su responsabilidad la operación de los programas, con la finalidad de crear sinergias dentro de la institución y promover la generación del instrumento al considerar las ventajas de su implementación. Durante este proceso de sensibilización se tuvieron en cuenta temas de introducción a la metodología de marco lógico; se hizo énfasis en la importancia de establecer objetivos e indicadores de resultados, de gestión y de servicios, y se capacitó a poco más de 1.500 funcionarios públicos de diversos programas federales.

Posteriormente, se comenzó un proceso de capacitación y de asistencia técnica en materia de marco lógico dirigida a los directivos y a los operadores de los programas del gobierno federal. Mediante la aplicación de talleres teórico-prácticos se buscaba no solo difundir la metodología, sino desarrollar las diferentes matrices de los programas sociales. La cobertura en materia de capacitación a los servidores públicos fue amplia, lo que se tradujo en 1.620 funcionarios públicos capacitados hasta abril de 2010. Esta tarea se desarrolló con el apoyo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Aprobación de indicadores

Como parte final del proceso para contar con indicadores de diferente nivel de los programas federales, en 2010 se inició un esquema piloto para la aprobación de indicadores, con el cual se busca realizar una revisión de los criterios mínimos que deben cumplir los indicadores y una revisión robusta de indicadores de resultados, de tal manera que exista un consenso entre los operadores del programa, la SHCP, el Coneval y la Cámara de Diputados acerca de la utilidad y de la objetividad de los indicadores.

El esquema de aprobación de indicadores para la administración pública federal de México consta de tres etapas: validación integral de indicadores de desempeño, valoración específica de indicadores de resultados y aprobación de indicadores.

- La primera etapa consiste en una valoración de los requisitos mínimos e indispensables que debe contener un indicador de desempeño, para lo cual se diseñó una Ficha de Revisión de Indicadores que permite conocer la consistencia mínima de los indicadores en diversas características: claridad, capacidad de ser monitoreado, relevancia, adecuación y aportación marginal.

Para esta etapa, se revisaron poco más de 2.500 indicadores de 220 programas federales relacionados con la política de desarrollo social. Dichos indicadores se valoraron por medio de una serie de preguntas que en su estructura comprendían los rubros estipulados en la ficha de revisión.

- Para la segunda etapa, el objetivo se centra en la calidad de los indicadores de resultados (Fin y Propósito). Para ello, se conforma una Mesa Técnica de Revisión de Indicadores de Resultados, integrada por funcionarios públicos del Coneval, la SHCP, de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), de las Unidades de Evaluación de las Coordinadoras de Sector, y por representantes de los propios programas, y que también cuenta con la participación de un experto temático y un experto estadístico.

En esta etapa se seleccionaron 65 programas federales para tener reuniones de revisión de indicadores de resultados, en las cuales se analizaron un total de 106, lo cual equivale al 23% de los indicadores de resultados de los programas con modalidad presupuestaria S y U. Las principales recomendaciones para estos programas se encuentran relacionadas con la pertinencia de los indicadores en el rubro de seguimiento a los objetivos planteados, el establecimiento de medios de verificación confiables, la construcción de estos bajo rigor metodológico, etc.

- La tercera etapa comienza una vez que se cuenta con el análisis integral y específico de los indicadores, que se somete a consideración de la SHCP y de la ASF para que emitan los comentarios que consideren pertinentes: al contar con los comentarios de estas instancias, se elabora un informe final que analiza el Comité Directivo del Coneval (órgano de gobierno) para dictaminar finalmente la aprobación de los indicadores del programa.

Coneval tiene la meta de contar en 2012 con la revisión de todos los indicadores de los programas presupuestarios relacionados con la política de desarrollo social. Hasta el primer semestre de 2010, se ha realizado el análisis de los indicadores de 65 programas federales de los sectores de Hacienda y Crédito Público, de Educación, de Desarrollo Social, de Salud, de Economía, y de Ciencia y Tecnología. Se considera que al menos el 15% de los programas analizados podrá ser sometido a la fase final de aprobación de indicadores.

La gestión para resultados en México: un balance de resultados

A casi tres años de la implementación de esta herramienta en toda la administración pública federal, se han registrado logros en los objetivos fijados: al día de hoy existen 491 programas federales que cuentan con un documento que resume la información más importante de su programa, en cuanto a qué problema se propone resolver y cómo mide sus acciones en diferentes ámbitos. Estos representan el 77% del gasto programable.

En los resultados obtenidos en corto plazo, se observa que los 491 programas mejoraron su planificación y los indicadores que tradicionalmente reportan, además de que gran parte de ellos incorporó indicadores de resultados de la política de desarrollo social. Con ello, se espera incidir en mejores decisiones de política pública, con sustento robusto, y optimizar el diseño de los programas, utilizando los instrumentos disponibles de monitoreo.

Las dependencias y entidades que cuentan con programas con matriz de indicadores son las secretarías de Desarrollo Social, de Salud, de Educación, de Economía, de Trabajo y Previsión Social, de Relaciones Exteriores, del Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de Hacienda y Crédito Público, y el Consejo

Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otros. De los 491 programas federales que cuentan con una matriz de indicadores para 2010, hay un total de 4.419 indicadores, 1.310 de los cuales son indicadores de resultados, lo que corresponde al 30% del total. El hecho de que los programas relevantes a nivel de política social y presupuestal sean monitoreados, es prueba del efecto real de las acciones del Coneval en la política pública del país y en temas clave de la agenda política, económica y social.

Adicionalmente, 290 indicadores fueron seleccionados para ser incorporados en el Presupuesto de Egresos 2010, el 60% de los cuales corresponde a indicadores de resultados, e incluso los programas incorporaron los indicadores de la matriz a sus reglas de operación, de tal forma que el reporte que se realice de estos sea coincidente, lo cual es una buena señal del interés que tienen las dependencias de reportar mejor información del desempeño del programa. El hecho de incluir los indicadores en leyes en materia fiscal pone de manifiesto una mejora de corte institucional trascendente: la vinculación paulatina del sistema de monitoreo al sistema de presupuestación, lo cual contribuye a la institucionalización del presupuesto basado en resultados.

La información generada en las matrices de indicadores es usada de manera permanente por la SHCP a través del SED para generar a su vez información dirigida al Congreso en relación con el desempeño de los programas en función del alcance de sus metas y objetivos, lo cual constituye un uso eficiente de la información, ya que proporciona herramientas confiables para la toma de decisiones en materia de política pública.

La generación de las matrices de indicadores permitió a los programas federales conocer y, en su caso, mejorar la lógica interna del programa, es decir, alinear las actividades de gestión del programa hasta el objetivo del mismo. Con este instrumento, los programas han podido identificar que a veces los objetivos no alcanzados tienen como causa un mal diseño, falta de precisión en los resultados esperados o una pobre medición de sus resultados.

Para el Coneval, el resultado más relevante es el uso de la información proveniente de los indicadores que realicen los encargados de la toma de decisiones, aspecto que en cierto grado está vinculado a la calidad de los indicadores, además de la contribución que puede tener esta información a la mejora de la política de desarrollo social y a la transparencia en el país.

Un ejemplo claro del uso de las matrices de indicadores fue la realización de evaluaciones de consistencia y resultados realizadas durante 2007 y 2008 a los programas que otorgan subsidios. Esta evaluación integra un apartado que examina el diseño y la lógica del programa con base en la matriz de indicadores. Se realizaron un total de 106 evaluaciones y 13 más de diseño para los programas federales de las secretarías de Desarrollo Social, de Salud, de Educación, de Economía, de Trabajo y Previsión Social, de Relaciones Exteriores, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Hacienda y Crédito Público, así como también del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El hecho de contar con matrices de indicadores para cada programa permitió realizar un ejercicio de alineación de los programas federales respecto de los objetivos nacionales y sectoriales, de tal manera que ahora existe claridad en los programas que contribuyen a un objetivo nacional específico. Asimismo, con la definición de indicadores de resultados el programa podrá identificar en el mediano plazo en cuánto contribuye al logro de los objetivos de las dependencias, de su sector y de los grandes objetivos nacionales. Ello fortalece no solo la planificación de cada programa sino también la planificación nacional al aterrizar sus ejes y sus estrategias mediante la gestión y la operación de los instrumentos del Estado.

La generación de indicadores que miden diferentes dimensiones también ha generado aspectos positivos en diferentes sectores. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación actualmente genera un sistema de monitoreo integral, el cual se basó en un ejercicio de alineación a nivel estatal que involucró la participación de las entidades federativas para adecuar las matrices federales a nivel estatal de acuerdo con la particularidades del programa en la entidad federativa. De esta forma, se cuenta con matrices estatales alineadas con los objetivos establecidos a nivel nacional en las matrices federales y además con indicadores para monitorear el desempeño del programa a este nivel.

Entidades federativas

A partir de 2007 el modelo de monitoreo implementado a nivel federal ha cobrado mayor relevancia en las entidades federativas, como resultado de la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización que forma parte de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen,¹¹ aprobada en 2007, en la cual se hicieron reformas sustantivas a la normativa para que los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y los municipios también fueran evaluados con base en indicadores estratégicos y de gestión, con el objetivo de conocer el desempeño y la efectividad de las políticas públicas que se implementan con los recursos federales.

El Coneval ha colaborado con las entidades federativas para generar una cultura de monitoreo. Hasta el momento, 24 estados del país cuentan con instrumentos para monitorear el desempeño de la política de desarrollo social en su territorio y generar herramientas que permitan mejorar los resultados de sus intervenciones con asesoría del Consejo. Además, existen acciones paralelas tanto de la SHCP como de organismos internacionales que han impulsado la difusión de prácticas de monitoreo a través de la matriz de indicadores con las entidades federativas.

Como parte de estas acciones se está implementando la matriz de indicadores para mejorar programas prioritarios y contar con indicadores de resultados, como en los estados de Jalisco, Guerrero, Puebla, Sonora y el Distrito Federal. De igual forma, se han mejorado estrategias de política de desarrollo social en Guanajuato, Baja California, Yucatán y México, para las que se articularon de manera coherente las prioridades de atención social estatal con los programas operados en la entidad, y además se integraron indicadores de resultados.

A nivel estatal, los avances son modestos en comparación con los alcanzados a nivel federal. Sin embargo, son relevantes debido a que el tema del monitoreo recién comienza a ser un tema en las agendas públicas estatales. No obstante, el interés de las entidades federativas de dar seguimiento a las políticas y a los programas que instrumentan ha ido creciendo constantemente, por lo que se espera que en el corto plazo las administraciones locales cuenten con esquemas de monitoreo eficientes que faciliten el tránsito hacia un esquema de gestión para resultados.

Finalmente, el financiamiento del proyecto de implementación del sistema de monitoreo se realizó en un primer período a través de la cooperación técnica establecida entre la SHCP y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), uno de cuyos componentes fue la capacitación para la construcción de matrices de indicadores. Hoy en día, el Coneval ha dado continuidad al proyecto con recursos federales como parte de la iniciativa del gobierno federal de transformar las actividades de la administración pública federal en una gestión con un enfoque hacia resultados.

¹¹ La reforma fue aprobada el 14 de septiembre de 2007 por el Honorable Congreso de la Unión.

Conclusiones: impactos institucionales de las acciones de monitoreo

El impulso a la evaluación y al fortalecimiento de la planificación y de los indicadores de los programas ha fortalecido las áreas de evaluación de las dependencias federales. En este momento existe un avance en la cultura de monitoreo y de evaluación con un enfoque integral, y esto es visto como un factor principal de la política pública, ya que genera información que permite decidir respecto del seguimiento, de la modificación o de la conclusión de una política o un programa específicos.

Así también se han firmado convenios de colaboración para impulsar las acciones de monitoreo, de evaluación y de rendición de cuentas con los estados de Chiapas, el Distrito Federal, Guerrero, Guanajuato, México, Jalisco, Puebla y Colima. Dichos convenios tienen como objetivo intercambiar información, y proporcionar asesoría técnica, capacitación y apoyo institucional para contribuir a la formación de profesionales en los gobiernos de los estados. El fortalecimiento institucional a nivel local es relevante si se toman en cuenta los arreglos políticos e institucionales del México del siglo XXI: los gobiernos estatales gestionan más recursos y el federalismo fiscal cobra más relevancia, lo cual implica una mayor responsabilidad en el ejercicio de los recursos públicos. Con esto se pretende fortalecer el proceso de formulación de proyectos y de programas, apoyar el monitoreo y el seguimiento de su ejecución, y brindar una base para la evaluación de resultados y el fortalecimiento de la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno del país.

En el caso mexicano un aspecto que fortalece la continuidad de los elementos es la normativa. En este sentido, la Ley General de Desarrollo Social crea al Coneval con el objeto de normar y coordinar la evaluación de la política de desarrollo social y de aprobar los indicadores a través de los cuales se realizará la evaluación de los resultados que reflejen el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, las metas y las acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Para la generación de indicadores de resultados, por un lado, el Coneval buscó aliarse con la SHCP y la SFP, que comparten la tarea de establecer y dar seguimiento a los indicadores tanto de presupuesto como de gestión y de resultados, lo que garantiza de esta manera que coincidan con los indicadores para el presupuesto e incluso que estén alineados con las reglas de operación de los programas. Por otro lado, el Coneval estableció alianzas con los servidores públicos responsables de la operación de los programas, con quienes se ha trabajado de manera coordinada para la elaboración de las matrices de indicadores. En este sentido, la SHCP solicitó que los programas federales presentaran su matriz de indicadores para el proceso presupuestario de 2008, lo que generó un interés evidente de todas las instituciones y obligó a los programas a tener mejores elementos de planificación e indicadores de resultados.

Así mismo, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2007 pide a los gobiernos locales –estados y municipios– que lleven a cabo evaluaciones y mejoren sustancialmente los indicadores de los fondos que reciben del gobierno federal, lo que garantiza la realización de evaluaciones de impacto con metodologías rigurosas y la adopción del esquema de matriz de marco lógico en la planificación y generación de indicadores.

A manera de resumen, los resultados del proceso de implementación del sistema de monitoreo son los siguientes:

- El Poder Ejecutivo Federal cuenta con mayor información acerca de la alineación de los programas y políticas con respecto de la planificación nacional.
- Se cuenta con instrumentos que permiten el monitoreo y la evaluación de los programas federales de subsidios.
- Se cuenta con mejores instrumentos de planificación estratégica para el diseño de programas.
- Los programas enfocados en el desarrollo social cuentan con una mejor alineación de sus objetivos y con indicadores de resultados.
- Los indicadores están directamente vinculados con la lógica del programa expresada en la Matriz de Indicadores (lógica horizontal¹²), por lo que su monitoreo permitirá dar elementos a los actores del proceso de política pública a fin de analizar la gestión del programa y tomar decisiones sustentadas.
- En la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (documento de rendición de cuentas presupuestal del gobierno mexicano) se incluyen indicadores de resultados tomados de las matrices de indicadores.
- Los evaluadores externos cuentan con herramientas de análisis homogéneas y mejor definidas. El proceso de mejora en el monitoreo tiene externalidades positivas en el proceso de evaluación, ya que ambos procesos son complementarios. Se espera que los elementos para la evaluación permitan un análisis más profundo de la operación del programa y con recomendaciones mejor sustentadas.
- Asociaciones de la sociedad civil, como Bancos de Alimentos AC utiliza la información generada para asignar recursos. El monitoreo contribuye al mejoramiento de la discusión pública en un espacio deliberativo democrático, al proveer a los actores información transparente para que tenga lugar la rendición de cuentas vertical.¹³

Validez externa del caso mexicano

La gestión para resultados no se implementa mediante una fórmula establecida; por tanto, el uso de sus instrumentos y herramientas debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las condiciones de cualquier país. En este sentido, aun cuando presente limitaciones en lo referente a información financiera, la matriz de indicadores tiene que complementarse con herramientas adicionales, como las evaluaciones, y puede implementarse en otros programas e incluso en políticas de cualquier índole.

El Coneval actualmente brinda asesoría técnica para la implementación de la matriz de indicadores a nivel subnacional, tratando de adaptar las condiciones a los aspectos normativos de cada entidad federativa, así como a sus necesidades (a nivel de estrategia, a nivel de programa, etc.). Los retos asociados con esta herramienta tienen que ver con la capacidad técnica dentro de las dependencias para ayudar a los programas en la elaboración de las matrices de indicadores y con la capacitación para ello, por lo que lo más importante es realizar –como labor previa a la

¹² Por lógica horizontal se entiende la consistencia lógica entre lo que se quiere medir y cómo se quiere medirlo. Es el enlace entre lo teórico y lo metodológico.

¹³ Por rendición de cuentas vertical se entiende la rendición de cuentas de la gestión pública que se da del Estado a la ciudadanía.

implementación de la matriz de indicadores– la sensibilización de los actores involucrados, ya que solo de esta manera podrá garantizarse el término del proyecto.

Es importante señalar que los elementos a tomar en cuenta para entender los resultados y el éxito del sistema de monitoreo mexicano se relacionan con arreglos institucionales y políticos relevantes, como la existencia de reglas y normativa robusta que delimiten de manera clara las atribuciones, y de órganos de evaluación imparciales y con autonomía técnica, y la voluntad política de los actores públicos para comprometerse con una reforma institucional y cultural.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS DEMANDAS CIUDADANAS EN MÉXICO

Ana Franco de Wattnem¹

¹ Presidenta Nacional de México Unido Contra la Delincuencia A.C. (a.franco@mucd.org.mx).

Introducción

México Unido Contra la Delincuencia A. C. es la organización pionera en México en el tema de seguridad y justicia, uno de cuyos programas fundamentales es el de la atención a víctimas y familiares de los delitos de secuestro, homicidio, violación, extorsión y narcomenudeo (denuncia anónima). Paulatinamente, de manera paralela a la atención a víctimas, se inició el programa de exigencia y vinculación con autoridades que busca y exige mejoras institucionales.

Durante los últimos 11 años México Unido Contra la Delincuencia A.C. ha sido un vínculo entre la sociedad y las autoridades para exigir y sumar esfuerzos en favor de la seguridad, la legalidad y la justicia.

Las 10 demandas ciudadanas constituyen una lista de las acciones en materia de seguridad solicitadas por la ciudadanía. El objetivo de estas demandas es exigir que las acciones que se piden sean adoptadas por el gobierno y deriven en estrategias específicas de combate a la corrupción y la impunidad. Se exige que dichas acciones sean planteadas de manera clara y concreta, e incluyan indicadores de evaluación que permitan medir el cumplimiento en un tiempo determinado. Estas propuestas hacen eco a la voz de la sociedad, que exige un México más seguro, legal y justo.

La evaluación y el seguimiento de las 10 demandas surgen de la inquietud de coadyuvar a mejorar la seguridad, la justicia y la legalidad en México, y con ese fin se presenta para el análisis y la discusión una serie de enunciados en torno a diferentes temas a los cuales se da seguimiento y sobre los cuales se emiten conclusiones y recomendaciones.

Las 10 demandas ciudadanas

“Quiero programas integrales para prevenir delitos”

“Quiero tener autoridades de seguridad y justicia más preparadas
y poder sentir orgullo de nuestra policía”

“Quiero que el Ministerio Público sea eficiente y honesto”

“Quiero que podamos solucionar nuestros
conflictos sin tener que llegar a procesos penales”

“Quiero que los juicios sean imparciales, cortos y justos”

“Quiero que los presos sean realmente reintegrados a la sociedad”

“Quiero leyes que garanticen el combate a la delincuencia”

“Quiero conocer los datos verdaderos sobre inseguridad”

“Quiero ser escuchado por las autoridades de seguridad y justicia”

“Quiero que los recursos de seguridad y justicia
sean utilizados de manera responsable y transparente”

El ámbito de aplicación lo constituyen el gobierno federal y los gobiernos locales (Distrito Federal, Jalisco, Tamaulipas y estado de México), lo cual significa que se trata de una cobertura nacional y local. El financiamiento es privado, y tiene lugar a través de donaciones de ciudadanos.

Metodología

La evaluación y el seguimiento de las 10 demandas ciudadanas (véase el diagrama 1) se fundamenta en una metodología mediante la cual se definen las metas y los indicadores que se presentan en tableros representativos para reflejar los avances o las deficiencias. La medición brinda como resultado el nivel de avance, que se clasifica en un rango con los grados nulo, incipiente, básico, intermedio, avanzado u óptimo, como se verá en detalle más adelante, y se presenta en términos porcentuales. En los análisis anuales, México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) da recomendaciones específicas al gobierno, algunas de las cuales ya han sido consideradas.

Para realizar la evaluación y el seguimiento, se establece contacto con los interlocutores de las instancias y dependencias involucradas a fin de solicitar, por la vía institucional, la información requerida; paralelamente se integra la información dispuesta públicamente cuyo principal insumo lo constituyen las páginas electrónicas de las diferentes instituciones y dependencias, así

como también las publicaciones institucionales y de los medios de comunicación. Posteriormente se realiza el procesamiento y análisis de la información, a fin de establecer, en la medida de lo posible, una base de datos confiable y específica para cada una de las demandas.

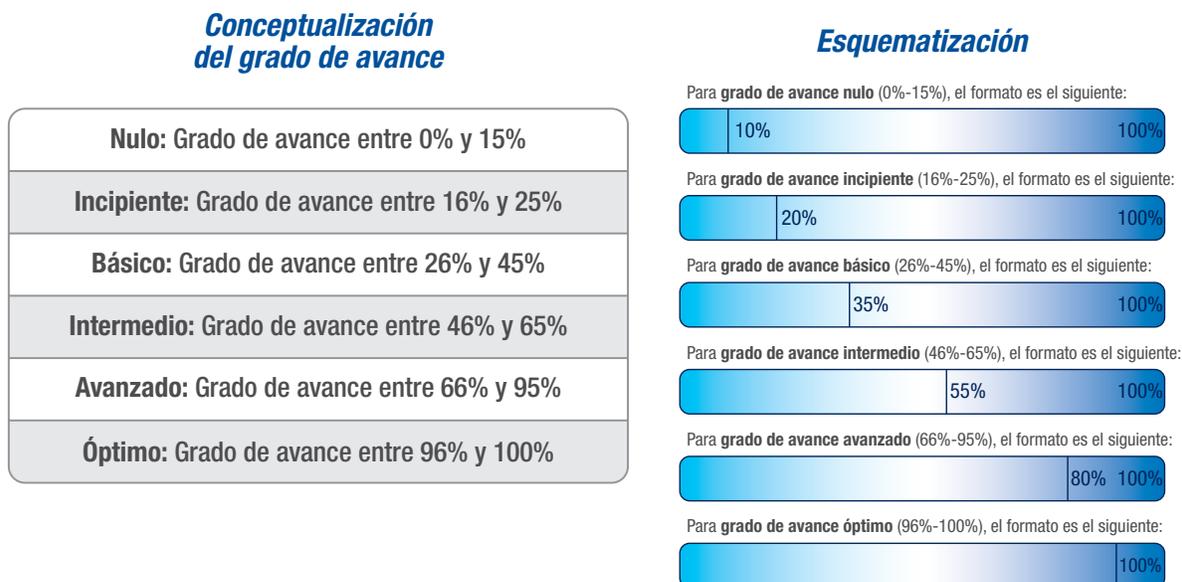
Diagrama 8.1: Esquema de evaluación de las 10 demandas



Con el objetivo de no limitar la visión, y por ende los resultados, se plantea la necesidad de llevar a cabo entrevistas con actores clave de las instituciones y dependencias involucradas para establecer un diálogo y esclarecer las dudas e inquietudes que hubieran surgido luego del análisis de la información.

El orden de los indicadores se muestra en tableros representativos que reflejarán los avances o las deficiencias tanto en la integración como en la publicación de información vinculada a aquellos. Se presenta un ecualizador que permite visualizar, por medio de rangos e intervalos, el grado de avance cuantitativo de cada uno de los compromisos en niveles que van desde nulo hasta óptimo, tal como se mencionara más arriba.

Cuadro 8.1: Ecuador del grado de avance en la implementación de las 10 demandas



El grado de avance **nulo** pone en una condición de entera vulnerabilidad a la sociedad.

El nivel **incipiente** significa que hay algunas condiciones dadas en materia jurídica, programática, pero que apenas se han desarrollado en el año, y que sería muy difícil que brindaran resultados en el mismo ejercicio.

El nivel **óptimo** será el estadio que visualizamos como meta a alcanzar, en el cual la sociedad se sentirá tranquila, las instituciones trabajarán coordinadamente, los funcionarios públicos estarán orgullosos de pertenecer a sus corporaciones, y la información sobre su desempeño será accesible, transparente y estará actualizada.

Para verificar el grado de avance, se desarrolla un tablero de indicadores que retoma elementos básicos en la administración de las instituciones de seguridad pública y que sirve como parámetro de referencia para cuantificar los resultados obtenidos por la administración. Posteriormente, se delinean los criterios que permiten valorar el grado de avance en el cumplimiento de cada uno de los compromisos ciudadanos. Para ello, se utiliza como método de aproximación la medición de la efectividad de aquellos criterios de valoración que dan soporte a la acción gubernamental.

Bajo esta misma lógica, se utiliza como herramienta de seguimiento y control un tabulador en el que se consideran cuatro componentes esenciales: el estatus, la caracterización de los criterios de valoración, un factor constante que se asigna con base en la opinión de los especialistas y el grado de avance expresado porcentualmente. De esta forma, la valoración final de cada uno de los criterios de análisis cuantifica el grado de avance en el cumplimiento de cada uno de los compromisos planteados.

A continuación, se presenta el tabulador correspondiente a la demanda ciudadana “Quiero programas integrales para prevenir delitos” (cuadro 2), de la evaluación y del seguimiento a las 10 demandas ciudadanas del gobierno federal, realizados en 2008.

Cuadro 8.2: Demanda “Quiero programas integrales para prevenir delitos”

Elementos de Valoración

CRITERIOS DE VALORACIÓN	PARÁMETRO DE MEDICIÓN					
	STATUS		CARACTERIZACIÓN		FACTOR	AVANCE
NORMATIVIDAD	NO	SI	ACTUALIZADA	DESACTUALIZADA	2.5	2%
	X		Existe un incipiente desarrollo del marco jurídico en materia de prevención del delito, así como en las leyes y reglamentos relativos a la seguridad pública. La normatividad es insuficiente y no desarrolla las reglas de operación de los programas que pretende regular.			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	NO	SI	SUFICIENTE	INSUFICIENTE	2.5	0.5%
	X			Hay programas como Escuela Segura que, si bien cuentan con recursos asignados, no presentan una estructura orgánica que sustente ese gasto. La estructura orgánica existente es insuficiente para cumplir con la integralidad deseada de cada uno de los programas de prevención.		
VISIÓN PROGRAMÁTICA	NO	SI	SÓLIDA	DEFICIENTE	25	0.5%
		X		Los proyectos para prevención del delito que se agrupan en torno a tres grandes ejes estratégicos, si bien plantean un ambicioso programa conjunto, no se corresponden con las estructuras orgánicas que permitan dar oportuno seguimiento a las estrategias y acciones planteadas para su desarrollo. Asimismo los planes y metas establecidos son amplios y abarcan muchos aspectos de la prevención del delito sin tomar en cuenta las carencias y deficiencias del sistema. La Secretaría de Seguridad Pública no cuenta con un programa institucional que integre el total de las estrategias encaminadas a la prevención del delito, por lo que existe el riesgo de incurrir en esfuerzos aislados.		

CRITERIOS DE VALORACIÓN	PARÁMETRO DE MEDICIÓN							FACTOR	AVANCE
	STATUS		CARACTERIZACIÓN						
VISIÓN PRESUPUESTAL	NO	SI	DESGLOSADA	AGREGADA	SUFICIENTE	INSUFICIENTE	La asignación de recursos para los programas de prevención del delito carece de indicadores sólidos de aplicación así como de una estructura programática para la asignación y distribución de los mismos. El presupuesto que la Secretaría de Seguridad Pública asigna a los programas de prevención del delito se incrementó sin que esto signifique que haya continuidad respecto del presupuesto y los programas del año anterior.	5	4%
	X								
CONTROL DE EJECUCIÓN	NO	SI	LOGROS		DESGLOSE		Los logros se registran de manera cuantitativa y existen fórmulas que se usan para medir el desempeño, las cuales varían de acuerdo con el programa que se evalúe y la meta que se pretenda alcanzar; no obstante, los logros no siempre son asequibles y resulta difícil contrastarlos con la realidad.	35	10%
		X							
MECANISMOS DE EVALUACIÓN	NO	SI	AUTOGESTIÓN	GESTIÓN EXTERNA	INDICADORES DE IMPACTO	INDICADORES DE DESEMPEÑO	Estos indicadores se encuentran incluidos dentro de los desgloses del presupuesto, por programa, la evaluación es interna aunque proyecta incluir participaciones ciudadanas.	30	5%
		X							
VALORACIÓN FINAL									

Fuente: Evaluación de las 10 demandas ciudadanas del gobierno federal realizada por MUCD (pág. 103).

La información que sustenta la medición del grado de avance de la acción gubernamental se analiza a lo largo de todo el documento, expresándose en cuadros de análisis con su respectiva explicación, y en la redacción de ideas centrales al final de cada análisis con sus respectivas recomendaciones.

Como en cualquier investigación y trabajo de supervisión social, el enfoque utilizado puede y debe ser perfeccionado. De hecho así se hizo, y la metodología ha sido mejorada, lo que permite que en lo sucesivo sea más sencillo hacer comparaciones que puedan ser identificadas de manera más simple, tanto por parte de la sociedad como por académicos y por la opinión pública, de modo que así tengan más elementos para hacer su propio juicio respecto de los avances que se han logrado en materia de seguridad pública.

A 2010 se han llevado a cabo el seguimiento y la evaluación de las 10 demandas ciudadanas al gobierno federal y a los gobiernos estatales. Al gobierno federal se lo evaluó en 2007 y posteriormente en 2008. En cuanto a los gobiernos locales, en 2007 y 2008 se evaluó al gobierno del Distrito Federal, y en 2008 al gobierno de los estados de Tamaulipas y Jalisco.

En junio de 2009 se firmó un convenio con el gobierno del estado de México, que es una de las entidades federativas con mayor número de habitantes, y con un índice delictivo elevado en los últimos años, sobre todo en la zona metropolitana.

Como parte de nuestro programa permanente, se pretende establecer compromisos con otras gobernaciones estatales, para que retomen las 10 demandas en su agenda de seguridad y justicia.

Los resultados de este esfuerzo no han sido menores, pues a través de una serie de conclusiones y recomendaciones se ha logrado incidir en la política pública, y en el diseño de leyes de seguridad y justicia.

Entre algunas recomendaciones que han sido atendidas por los gobiernos destaca que se solicitó al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Lic. Marcelo Ebrard Casaubon, reiterar su compromiso de garantizar una ciudad segura y con justicia para todos, cumpliendo y avanzando de manera decidida con los compromisos firmados. MUCD seguirá realizando, al igual que en otros estados, el seguimiento anual de dichas demandas, al tiempo que generará recomendaciones y propuestas.

Recomendaciones y propuestas

- Instrumentar un programa único e integral de prevención del delito.
- Construir indicadores de eficiencia, eficacia e impacto compartidos con la sociedad.
- Aplicar encuestas de victimización y satisfacción ciudadana.
- Implementar acciones de modernización y transparencia de los procesos del Ministerio Público.
- Unificar criterios para la distribución del personal por agencia.
- Ampliar el espectro de competencia de la justicia alternativa.
- Multiplicar el número de centros de justicia alternativa.

- Realizar modificaciones legislativas que permitan resolver los asuntos del orden penal mediante mecanismos alternativos a la prisión.
- Fortalecer la política presupuestal para la readaptación social.
- Disminuir el hacinamiento en centros de reclusión.
- Disminuir los niveles de reincidencia.
- Capacitar y brindar información a los ciudadanos para que participen en el diseño de políticas de seguridad y justicia.
- Establecer compromisos con tiempos de ejecución predeterminados y con metas cuantificables, que puedan ser monitoreados, evaluados y percibidos por la sociedad.

Muchas de estas propuestas han sido retomadas por el gobierno del Distrito Federal, y convertidas en acciones que inciden en la mejora de los procesos de seguridad y justicia.



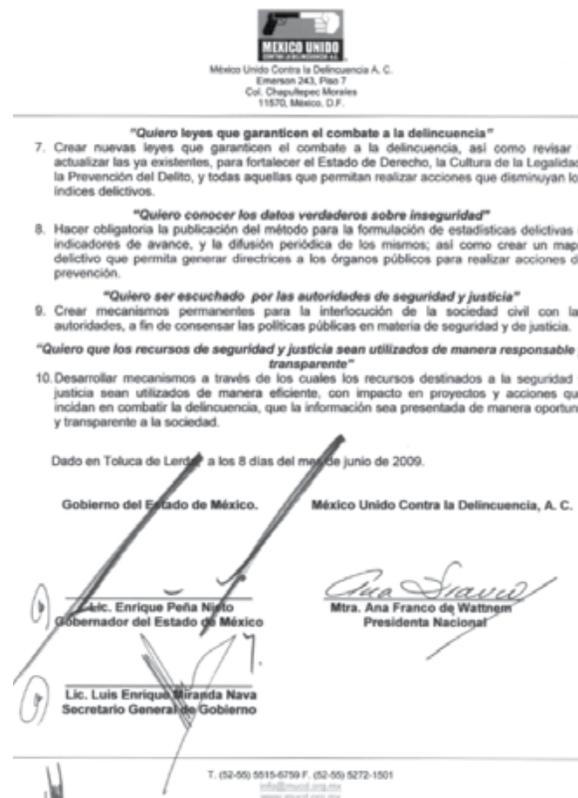
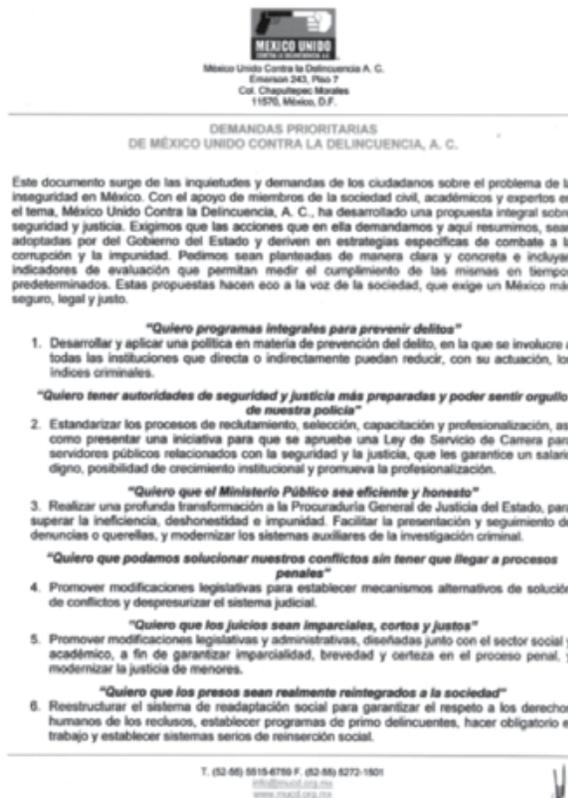
Del seguimiento y la evaluación de las 10 demandas ciudadanas, se desprende un informe escrito (www.mucd.org.mx), en el cual se incluyen conclusiones y recomendaciones específicas para cada una de las demandas, las cuales son difundidas a través de una conferencia de prensa a la que asisten medios nacionales que reproducen la información.

Entre los resultados más importantes, se pueden señalar los siguientes:

- Evaluación puntual de los programas de gobierno que responden a cada una de las demandas ciudadanas a través de una metodología.
- Elaboración de conclusiones y recomendaciones para cada una de las demandas ciudadanas con el ánimo de contribuir a mejorar la política pública de seguridad y justicia.
- Presentación pública de los resultados y recomendaciones ante la sociedad y la prensa.

El principal elemento que hace sostenibles las 10 demandas ciudadanas es que son resultado de las inquietudes y preocupaciones de los ciudadanos sobre el grave problema de inseguridad que se vive en México, y cuentan con el apoyo de miembros de la sociedad civil, académicos y expertos. Además, contemplan todos los eslabones de la cadena de seguridad pública, desde la prevención del delito hasta la readaptación social, incluidos ciertos elementos adicionales considerados como preponderantes, que son la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, la profesionalización y la dignificación de los organismos de seguridad y justicia.

Se establece un compromiso público con los gobernantes, a fin de que las demandas sean consideradas en sus agendas de gobierno. A continuación se presenta el documento ciudadano firmado entre MUCD y el gobierno del estado de México.



Fuente: Archivo de MUCD.

El seguimiento y la evaluación de las 10 demandas ciudadanas ha sido reproducido en México tanto espacial como temporalmente. Por una parte, se ha reproducido con el gobierno federal y con tres gobiernos locales (Distrito Federal, Jalisco y Tamaulipas) y también en dos ocasiones (2007 y 2008) para el gobierno federal.

Tenemos confianza en que este trabajo contribuirá para que las instituciones hagan un balance sobre las áreas, los procesos y los resultados que se están obteniendo para corregir deficiencias o errores y fortalecer aquellas actividades que estén generando buenos resultados en cuestiones de seguridad.

El enfoque de gestión para resultados fue usado en el seguimiento y la evaluación de las 10 demandas ciudadanas, de conformidad con las siguientes herramientas metodológicas que impactaron en la transformación institucional:

- *Firma de compromisos.* Los candidatos a los gobiernos firman las 10 demandas, y una vez electos las ratifican, para posteriormente evaluar su cumplimiento.
- *Elaboración de indicadores de gestión.* Para cada una de las demandas ciudadanas se diseñó una serie de indicadores a fin de evaluar el desempeño, el impacto, la eficiencia, etc., de las acciones en materia de seguridad y justicia.
- *Sistema de recomendaciones específicas.* A partir del análisis de las diferentes acciones en materia de seguridad y justicia, se emite una calificación general en función de los criterios de valoración, y se elaboran recomendaciones específicas para mejorar la gestión y los procesos institucionales.
- *Transparencia en el gobierno.* La información para el seguimiento y la evaluación de las demandas ciudadanas proviene del ámbito público o es solicitada mediante los titulares de las dependencias gubernamentales. A través de nuestro seguimiento y evaluación transparentamos a la ciudadanía la información que no es pública.

La firma de compromisos permitió articular la voluntad política para mejorar la gestión y los procesos institucionales en materia de seguridad y justicia. Posteriormente, el seguimiento y la evaluación nos permitieron establecer una nueva cultura de gestión pública con un alto nivel de responsabilidad para evolucionar hacia el cumplimiento de las 10 demandas en un período de tiempo determinado.

Como organización de la sociedad civil, asumimos el compromiso de sistematizar, ordenar y evaluar las acciones de seguridad y justicia, para llevar a cabo el puntual seguimiento del cumplimiento a las demandas ciudadanas, con el compromiso permanente de informar a la sociedad.

Para poder evaluar y dar seguimiento a cada una de las demandas, se elabora un catálogo de indicadores en el que participan expertos en la materia, miembros de la sociedad civil, académicos y funcionarios del gobierno, así como también ciudadanos comprometidos con la problemática de inseguridad del país.

Este catálogo de indicadores de seguridad y justicia, y su posterior aplicación en el seguimiento y la evaluación, es inédito en el país, y ha sido retomado por otras organizaciones de la sociedad civil (OSC). Un ejemplo es la organización México Evalúa, que integró el Sistema de Índices e Indicadores en Seguridad Pública.

El seguimiento y la evaluación de las 10 demandas ciudadanas ha sido reproducido en México tanto espacial como temporalmente. Por una parte, se ha reproducido con el gobierno federal y con tres gobiernos locales (Distrito Federal, Jalisco y Tamaulipas) y también en dos ocasiones (2007 y 2008) para el gobierno federal.

Tenemos confianza en que este trabajo contribuirá para que las instituciones hagan un balance sobre las áreas, los procesos y los resultados que se están obteniendo para corregir deficiencias o errores y fortalecer aquellas actividades que estén generando buenos resultados en cuestiones de seguridad.

El enfoque de gestión para resultados fue usado en el seguimiento y la evaluación de las 10 demandas ciudadanas, de conformidad con las siguientes herramientas metodológicas que impactaron en la transformación institucional:

- *Firma de compromisos.* Los candidatos a los gobiernos firman las 10 demandas, y una vez electos las ratifican, para posteriormente evaluar su cumplimiento.
- *Elaboración de indicadores de gestión.* Para cada una de las demandas ciudadanas se diseñó una serie de indicadores a fin de evaluar el desempeño, el impacto, la eficiencia, etc., de las acciones en materia de seguridad y justicia.
- *Sistema de recomendaciones específicas.* A partir del análisis de las diferentes acciones en materia de seguridad y justicia, se emite una calificación general en función de los criterios de valoración, y se elaboran recomendaciones específicas para mejorar la gestión y los procesos institucionales.
- *Transparencia en el gobierno.* La información para el seguimiento y la evaluación de las demandas ciudadanas proviene del ámbito público o es solicitada mediante los titulares de las dependencias gubernamentales. A través de nuestro seguimiento y evaluación transparentamos a la ciudadanía la información que no es pública.

La firma de compromisos permitió articular la voluntad política para mejorar la gestión y los procesos institucionales en materia de seguridad y justicia. Posteriormente, el seguimiento y la evaluación nos permitieron establecer una nueva cultura de gestión pública con un alto nivel de responsabilidad para evolucionar hacia el cumplimiento de las 10 demandas en un período de tiempo determinado.

Como organización de la sociedad civil, asumimos el compromiso de sistematizar, ordenar y evaluar las acciones de seguridad y justicia, para llevar a cabo el puntual seguimiento del cumplimiento a las demandas ciudadanas, con el compromiso permanente de informar a la sociedad.

Para poder evaluar y dar seguimiento a cada una de las demandas, se elabora un catálogo de indicadores en el que participan expertos en la materia, miembros de la sociedad civil, académicos y funcionarios del gobierno, así como también ciudadanos comprometidos con la problemática de inseguridad del país.

Este catálogo de indicadores de seguridad y justicia, y su posterior aplicación en el seguimiento y la evaluación, es inédito en el país, y ha sido retomado por otras organizaciones de la sociedad civil (OSC). Un ejemplo es la organización México Evalúa, que integró el Sistema de Índices e Indicadores en Seguridad Pública.

**NICARAGUA: DIÁLOGOS PARA TRANSPARENTAR
EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y FORTALECER
EL PROCESO DE PRIORIZACIÓN Y ASIGNACIÓN
DE RECURSOS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA**

*Claudia Pineda*¹

¹ Directora del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), Programa de Transparencia y Presupuestos Públicos (véase www.iepp.org; correo electrónico: cpineda@iepp.org).

Introducción

El Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), un centro de pensamiento independiente con sede en Managua, Nicaragua, creado en 2004, contribuye a través del análisis y seguimiento del presupuesto nacional a que exista una gestión transparente y eficiente del sector público, enfocada en resultados a favor de los grupos más vulnerables. El IEEPP busca incidir a favor de una formulación y gestión presupuestaria equitativa para que los beneficios de los programas dirigidos a la reducción de la pobreza alcancen un impacto real y positivo entre los más vulnerables.

El Área de Transparencia y Presupuestos Públicos del IEEPP ha promovido un intenso diálogo presupuestario con legisladores, medios de prensa y la sociedad civil. El resultado: un presupuesto abierto a un debate público, con mejor información y más enfocado en las prioridades del gasto social.

En un contexto nacional en el que todavía existen importantes retos para entablar un diálogo fluido con quienes definen y ejecutan políticas públicas, y para el acceso de la sociedad civil organizada y de los medios de comunicación a información pública oportuna, el IEEPP busca incidir mediante el análisis presupuestario y la disseminación de la información.

La metodología empleada por el Instituto consiste en propiciar y estimular un debate abierto sobre las prioridades presupuestarias y las oportunidades de ampliar la inversión social considerando las limitaciones fiscales y proponiendo opciones a mediano plazo.

Se busca mostrar si las asignaciones presupuestarias se corresponden con las prioridades nacionales y las metas que los gobiernos han trazado en los Planes de Desarrollo y Planes Sectoriales, plasmados en el Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP). Esto se concreta en talleres, conversaciones con periodistas y foros relacionados con los análisis y las investigaciones que se realizan sobre la asignación, la ejecución y las reformas presupuestarias en dos sectores: salud y educación.

Para ello, el IEEPP ha promovido diálogos entre actores clave de la negociación presupuestaria (el gobierno central, los legisladores, la sociedad civil organizada) y con los medios de comunicación social. También se les ha dado seguimiento a programas emblemáticos² que buscan erradicar la pobreza, evaluando los resultados alcanzados en contraste con las metas propuestas.

² Esto se ha emprendido bajo el supuesto de que un programa es una herramienta para alcanzar una meta de política. En este caso, se han efectuado dos trabajos que analizan el desempeño del Programa Productivo.

Un desafío al que IEEPP busca aportar es que los informes de ejecución presupuestaria (trimestrales y de fin de año) no se centren únicamente en el nivel de ejecución del gasto asignado, sino también en los resultados alcanzados y vinculados a las metas e indicadores establecidos en los planes.

En este sentido, el Área de Transparencia y Presupuestos Públicos del IEEPP realiza un análisis de la ejecución presupuestaria que pretende llenar este vacío³ y apunta a identificar recursos que podrían ser dirigidos a instituciones con experiencias o programas exitosos y claves para la reducción de la pobreza. Este es el aporte del Instituto a los esfuerzos encaminados a una gestión para resultados en el desarrollo (GpRD).

A través de los análisis y las investigaciones sobre el presupuesto, se les ha suministrado información cuantitativa y cualitativa a los actores clave de la negociación presupuestaria y al público, rompiendo con el mito de que el Presupuesto General de la República es materia exclusiva de funcionarios públicos.

Reseña del caso

En 2007, con la asistencia técnica del International Budget Partnership (IBP), el personal del IEEPP se capacitó en análisis presupuestario e incidencia. La asistencia ha sido constante a lo largo de los últimos tres años, lo que le ha permitido al equipo del Instituto adquirir nuevas herramientas de análisis, relacionadas con el presupuesto.

Desde entonces, en el IEEPP existe un personal joven, diversificado, profesional y capaz de analizar en tiempo real –con la velocidad con que el contexto político lo amerite, ante posibles reformas urgentes– todo lo relativo al presupuesto público.

A lo largo de los dos años y medio de vida de este programa, la relación con los actores de la negociación presupuestaria ha evolucionado desde una situación en la que los legisladores eran reacios a escuchar una visión independiente sobre las prioridades presupuestarias, y solían descartar los aportes que no provinieran de economistas reconocidos, hasta llegar a una posición en la cual los distintos partidos políticos se acercan al IEEPP para conocer un análisis detallado de los rubros presupuestarios y su relación con las metas instauradas.

El programa ha entablado un diálogo fluido con casi todas las bancadas parlamentarias, y ha sido capaz de realizar foros, encuentros de capacitación y talleres con estas bancadas sobre cuestiones presupuestarias. Los diputados facilitan el presupuesto bien detallado, las propuestas de reformas e información sobre las ejecuciones del mismo, y el personal del programa se da a la tarea de analizarlo y emitir sus consideraciones rápidamente.

Desde entonces, aunque todavía hay trabajo por hacer, el gasto en pobreza está más depurado. Y aunque esto no se le puede atribuir solamente al trabajo que el Área de Presupuesto Público ha venido haciendo, sí estamos seguros de que, en parte, esa mejora ha sido por nuestro aporte y las alianzas que se han construido con otros actores de la sociedad civil y con legisladores.

Por ejemplo, anteriormente había rubros dentro del presupuesto de la Corte Suprema de Justicia que no eran relativos al acceso a la justicia, que eran contabilizados como gasto en pobreza. Por eso, el Instituto y sus aliados han pugnado cívicamente para que dicho gasto esté más focalizado, o en función de que la inversión en salud y educación aumente.

Alimentario (PPA) o “Hambre Cero”, manejado por el Ministerio Agropecuario y Forestal (Magfor) y que se desprende de la Política de Soberanía y Seguridad Alimentaria.

³ Véase la publicación periódica *Presupuesto Ciudadano* en www.iecpp.org.

Y en un contexto de crisis económica, en una Nicaragua todavía deficitaria para financiar todos sus gastos, han sido de gran ayuda para los legisladores las opciones ofrecidas por el Área de Transparencia y Presupuestos Públicos, a la hora de aprobar los presupuestos para, por ejemplo, ahorrar y destinar más recursos al gasto social.

Este tipo de asesoría les ha servido a los legisladores para luego hacer propuestas en el pleno de la Asamblea Nacional e intentar que se prioricen gastos en salud y educación, sobre todo aquellos relativos a la adquisición de medicamentos y a la educación preescolar, entre otros.

El trabajo del IEEPP no se ha llevado adelante únicamente con diputados, también ha implicado un beneficio para la sociedad civil. Por ejemplo, la Federación Coordinadora Nicaragüense de ONG que trabajan con la Niñez y la Adolescencia (Codeni), una organización vinculada con y para los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ha suscrito un acuerdo con el IEEPP para que el Instituto capacite a su personal en todo lo relativo al presupuesto que se destina a la niñez, de forma que puedan tener influencia en sus organizaciones territoriales, y estas a su vez en los legisladores de su circunscripción. Con esta estrategia se logra incidir más efectivamente para que las autoridades de presupuesto destinen mayores recursos a la reducción de la pobreza y se fiscalice el uso eficiente de los recursos.

La Codeni se ha beneficiado con capacitaciones del Área de Transparencia y Presupuestos Públicos para darle lectura al presupuesto con enfoque en niñez. Estas herramientas le han servido para fortalecer sus argumentos durante la Campaña “Antes de aprobar el presupuesto ¡ponete en mis zapatos!”, que demanda más y mejor inversión del Estado en educación básica y media.

El Área de Transparencia y Presupuestos Públicos del IEEPP, también trabaja con los periodistas, a fin de que estos aporten información a la sociedad cuando la Asamblea Nacional Legislativa debe tomar decisiones para aprobar el presupuesto, y que los grupos organizados puedan incidir en la toma de decisiones de los diputados a la hora de aprobar el presupuesto.

Decenas de periodistas de la prensa escrita, la radio y la televisión han sido capacitados y sensibilizados sobre la importancia de destinar recursos suficientes para educación y salud, porque esa es la inversión fundamental para que a mediano y largo plazo el país pueda desarrollarse. Pero también se enfatiza el darles seguimiento a los logros que se están o no alcanzando con determinados programas, con el propósito de dar a conocer si se beneficia a quien así lo requiera.

Los análisis sobre el presupuesto cuando está en discusión han sido presentados a los comunicadores y estos han logrado transmitirlo a sus audiencias y lectores, de tal manera que han constituido un canal de comunicación efectivo para informarle a la sociedad en general las tendencias sobre el gasto en pobreza.

Asimismo, el programa publica al menos tres informes sobre el presupuesto cada año. Uno cuando el presupuesto es aprobado, los siguientes cuando se aprueban reformas y otro a mediados de año sobre la ejecución presupuestaria. Si hay varias modificaciones en el año, como pasó en 2009, el programa hace reportes extraordinarios sobre las tendencias de esas reformas y su nexos con las metas establecidas.

Con esta producción se han facilitado herramientas a la sociedad civil, a los legisladores y a los periodistas. Muchos reporteros son capaces ahora de leer la “letra menuda” del presupuesto, e identificar los gastos burocráticos del verdadero gasto para combatir la pobreza. Y cuando no son capaces de lograrlo, los comunicadores sociales se avocan con personal del programa opiniones o para que se les muestre evidencia del modo en que se puede modificar el presupuesto sin poner en peligro el funcionamiento del Estado, y a la vez destinar recursos para meriendas escolares⁴ o la adquisición de medicamentos, por ejemplo.

⁴ El programa de desayuno escolar consiste en que en las escuelas públicas les suministren a los estudiantes de primaria y preescolar un vaso de leche y una galleta nutritiva.

Resultados concretos

A través de la incidencia y los análisis realizados por el IEEPP se ha logrado lo siguiente:

1. En enero de 2009 el proyecto de presupuesto fue objeto de ajustes debido a la disminución de los ingresos fiscales y el retiro del 15% de las donaciones para financiarlo. Dichas reducciones afectarían únicamente el 20% de gasto corriente burocrático; sin embargo, el IEEPP identificó que se reducían US\$2,6 millones del monto total destinado a la compra de medicamentos. Entonces se inició una labor de incidencia con los legisladores, el Ministerio de Salud y la sociedad civil organizada para que no se afectara ese rubro, como finalmente pasó. Se destinaron recursos de alivio de la deuda para cubrir la brecha.
2. Cuatro de las cinco bancadas que existen en el Parlamento han asumido como suyos algunas de las propuestas y de los análisis del programa incorporándolos en sus dictámenes y discusiones en el plenario.
3. Los diputados han sido capacitados en el manejo del presupuesto, sobre todo en las áreas más sensibles: salud y educación.
4. A través de los medios de comunicación, la ciudadanía ha tenido acceso a información detallada sobre cómo se discute y formula el presupuesto. Se ha enfatizado de forma sencilla en qué consiste el llamado “gasto social”.
5. La inversión en salud y educación no ha decaído en tanto porcentaje del PIB, a pesar del déficit presupuestario, la crisis financiera internacional y el recorte de la ayuda externa.
6. Las organizaciones civiles poseen más y mejores herramientas para participar en sus territorios en la formulación del presupuesto de educación en el marco de la Ley de Participación Educativa y la Política Educativa. Es decir, las asignaciones presupuestarias se contrastan con las metas establecidas en la política y los resultados alcanzados.
7. El Área de Transparencia y Presupuestos Públicos ha logrado constituirse como un centro especializado en el análisis minucioso del presupuesto social y en una fuente de información para legisladores, periodistas y otras organizaciones de la sociedad civil (OSC).
8. Instancias como el Grupo de Incidencia en Política Educativa (GIPE), el Grupo de Inversión en Niñez y Adolescencia, y la Codeni han aunado esfuerzos para lograr que no hubiese más reducciones al Ministerio de Educación durante 2009.

Otros resultados institucionales tangibles son los siguientes:

1. Se ha mejorado notablemente el ambiente de la gestión política del presupuesto, ya que esta se ha vuelto más transparente y participativa, y ha trascendido la legislatura e involucrado a la sociedad civil. Por primera vez un centro de estudios e investigaciones como el IEEPP tuvo acceso a las discusiones de la Comisión de la Asamblea Nacional que dictamina el presupuesto y asistió a legisladores en la elaboración del dictamen de minoría de la ley.

2. Hay cada vez más personas de parte de la sociedad civil y de la legislatura interesadas en una temática que se creía exclusiva del Poder Ejecutivo o de los economistas.
3. Las organizaciones que abogan por más recursos para salud y educación comprenden que, mientras no se efectúen reformas estructurales que contribuyan a aumentar los ingresos, nuestro trabajo se debe enfocar no solo en demandar mayores fondos sino también en reclamar un uso eficiente de los montos con los que se cuenta.

La comunidad cooperante acude al IEEPP para conocer los análisis detallados que periódicamente se publican a través del Boletín Presupuesto Ciudadano y para obtener información confiable que le permita contar con mejores posibilidades en el momento de tomar decisiones sobre la marcha de la cooperación en el país.

Sostenibilidad y oportunidad de replicación del programa

La sostenibilidad del programa está directamente vinculada con la articulación de alianzas estratégicas con la sociedad civil, los medios de prensa y actores institucionales como las bancadas legislativas, que comienzan a comprender la necesidad de priorizar el gasto social eficiente y eficaz.

Este proyecto puede ser replicado sobre todo en contextos en donde no ha habido oportunidad de construir puentes de diálogo entre la sociedad civil y los actores institucionales a cargo de la negociación presupuestaria y que reconocen el aporte de la sociedad civil en la gestión con base en resultados de desarrollo.

También puede ser replicado en países en desarrollo donde el presupuesto de salud y educación no es suficiente, y por tanto hay que fiscalizarlo para que los fondos presupuestados sean bien utilizados y no disminuyan.

Un programa de este tipo puede ser aplicado en países con gobiernos hostiles a la fiscalización de la sociedad civil, que no facilitan información, y donde impera un secretismo generalizado de todas las instancias públicas.

GESTIÓN POR RESULTADOS EN EL SEGUNDO NIVEL DE ATENCIÓN DE SALUD: LA EVIDENCIA EN EL CASO PARAGUAYO

Rubén Gaete¹

¹ Coordinador del Proyecto de Descentralización de Salud y Participación Comunitaria del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD/USAID) (rgaete@cird.org.py).

Descripción del caso

Este es un caso de gestión por resultados en el área de salud a nivel local, en el que se toma como unidad de análisis la “Gestión descentralizada y el Seguro Local de Salud de Fram”, distrito rural del Departamento de Itapúa, en la parte Sur de Paraguay.

El Seguro Local de Salud es un sistema por el cual las familias pagan mensualmente un pequeño monto de dinero (prima), a cambio del cual tienen derecho a servicios de salud preventivos y curativos, establecidos y explicitados en una lista de beneficios, y cuyo excedente financiero se utiliza para financiar las prestaciones a la población pobre. La administración la realiza el Consejo Local de Salud (CLS) en coordinación con la municipalidad, y los servicios se brindan en los establecimientos locales de salud públicos y privados con los cuales se tengan acuerdos firmados.

El enfoque de gestión por resultados en la implementación del proyecto está presente tanto en el diseño como en su implementación, pues hacerse cargo de los resultados, en la práctica, significa hacerse cargo de que los procesos produzcan buenos resultados, algo muy similar a lo que se espera de los médicos: buena praxis. La consecuencia natural de “hacerse cargo de los resultados” es la “descentralización”. Esta implica mayor autonomía de decisión de parte de los gestores para lograr mejores resultados.

La hipótesis implícita es que la gestión pública, con una activa participación de la sociedad civil organizada, articulada con las instancias de gobiernos subnacionales de manera complementaria y en un marco de mayor flexibilidad y transparencia en la gestión, posibilita una mayor efectividad en el logro de los resultados.

Ámbito de aplicación

El Municipio de Fram es una comunidad rural del sur de Paraguay, ubicada a 350 Km de Asunción, la capital del país. Tiene una extensión de 320 Km² (32.000 ha), y cuenta con una población de 6.936 habitantes (Censo 2004, realizado por la comunidad de Fram), el 52% de los cuales corresponde a hombres y el 48% a mujeres; se registran 1.832 mujeres en edad fértil y 862 niños de 5 años o menores a esa edad. Del total de la población, el 60% se encuentra en el radio urbano y el 40% en el área rural.

Fram cuenta con un centro de salud y un puesto de salud, ambos establecimientos públicos que forman parte de la red de servicios de la 7ª Región Sanitaria de Itapúa dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) del gobierno central. El centro de salud ofrece servicios de consulta externa, así como también servicios de diagnóstico, emergencia y hospitalización con una capacidad máxima de 11 camas (año 2006). Como resultado del proceso descentralizador, este fue uno de los primeros centros cuya administración fue delegada por medio de un acuerdo de gestión entre el MSPyBS y la municipalidad, para que esta, a través del Consejo Local de Salud (CLS), lo administrara localmente, lo cual sentó las bases para el desarrollo de un Seguro Local de Salud.

El problema

En la década de 1990 e inicios del año 2000, la situación del distrito de Fram, al igual que la del resto del país, producto en parte de la centralización excesiva, presentaba un sistema público de servicios de salud con graves dificultades financieras y presupuestarias, y agudos problemas de desabastecimiento de medicamentos e insumos básicos, así como también equipos sin reparar ni mantener, lo cual repercutía en un elevado gasto para las familias, pues estas debían afrontar lo que el sistema público era incapaz de resolver. Por otro lado, existía una baja participación social (de la comunidad en general) y un escaso compromiso del gobierno local en la gestión de los servicios de salud.

La solución propuesta

La solución propuesta consistía en implementar un Seguro Local de Salud, de tipo voluntario, en el marco del proceso de descentralización, administrado por el Consejo Local de Salud (CLS) de la ciudad de Fram, con participación del gobierno municipal, mediante el cual las familias abonaran un importe mensual a cambio de un listado de servicios preventivos y curativos, establecidos y explicitados en un paquete básico y tres tipos de paquetes básicos ampliados (2° piso). Los servicios se brindarían en establecimientos sanitarios del sector público y privado que tuvieran acuerdos firmados. El procedimiento de implementación fue desarrollado básicamente dos en etapas:

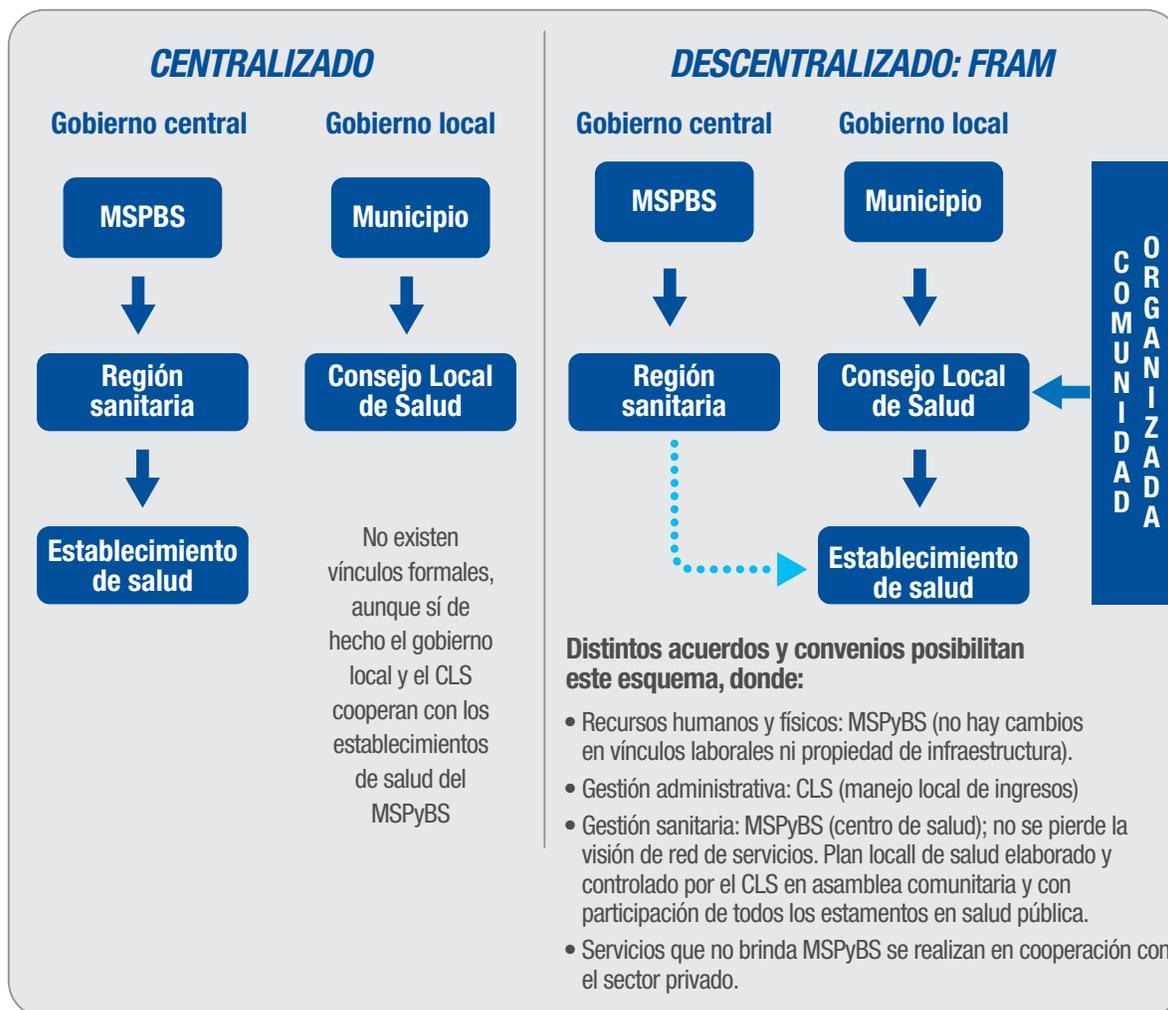
En la primera etapa se llevó a cabo la descentralización administrativa del centro de salud dependiente del MSPyBS a través de un acuerdo de gestión donde se estipularon las responsabilidades y obligaciones de cada una de las entidades firmantes, delegándose la administración del centro de salud a la municipalidad vía el CLS. Esto permitió mejorar el funcionamiento, potenciando la capacidad resolutoria del centro de salud, y recuperar la confianza y credibilidad por parte de la comunidad.

El marco general se puede apreciar en el esquema comparativo del gráfico 1.

En la segunda etapa se estructuró el Seguro Local de Salud, donde se establece que el excedente y el aporte de la municipalidad se destinan a solventar los servicios de las familias insolventes.

En esa línea, el enfoque del proyecto consiste en la descentralización administrativa del establecimiento de salud dependiente del Ministerio de Salud Pública (centro de salud) a través de un acuerdo de gestión donde se estipulan las responsabilidades y obligaciones de cada una de las entidades firmantes, delegándose la administración del centro de salud del MSPBS en la municipalidad vía el CLS. Esto permitió mejorar el funcionamiento del sistema, potenciando su capacidad resolutoria, lo cual permitió recuperar la confianza y credibilidad por parte de la comunidad; todo esto hizo posible posteriormente estructurar un Seguro Local de Salud, de tipo voluntario, cuyo excedente y el aporte del gobierno municipal se destinan a solventar los servicios de las familias de escasos recursos.

Gráfico 10.1: Marco general del proceso de descentralización del servicio de salud en la localidad de Fram



El problema

El objetivo general apunta a mejorar la situación de salud de toda la población del distrito de Fram, a través de una gestión descentralizada y participativa, desarrollando mecanismos de financiamiento local en salud, con la participación de los sectores público y privado, y la coordinación interinstitucional (Ministerio de Salud, gobernación y municipio), y potenciando la participación ciudadana y el empoderamiento de la ciudadanía en la identificación y solución de los problemas de salud.

Los objetivos específicos son: i) incrementar la eficiencia, ii) optimizar la eficacia, iii) mejorar la capacidad resolutoria, iv) brindar sostenibilidad, v) aumentar la participación ciudadana, vi) incrementar la transparencia, y vii) mejorar las condiciones de salud.

Cobertura

La población objetivo es el 100% de los habitantes de Fram.

Institucionalización del Seguro Local de Salud

La planificación participativa es transversal a todo el desarrollo; desde un inicio se contó con la participación organizada de la comunidad, lo cual abarcó desde los amplios procesos de consulta a través de los censos, la elaboración del Plan Local de Salud y la definición del Paquete Básico de Salud hasta las asambleas comunitarias, generadas a partir de la experiencia participativa del seguro de salud, que fueron replicadas por el gobierno municipal, mediante la Audiencia Pública del Presupuesto.

El censo sociosanitario se elaboró en dos oportunidades, con el objetivo de tener un diagnóstico sanitario, social y económico de la población, y brindó información útil para la etapa de diagnóstico del Plan Local de Salud y la fijación de metas de los programas sanitarios.

A fines de 2000 se diseñó el Plan Local de Salud (PLS) del municipio de Fram, el cual contemplaba, como una de las actividades previstas, el desarrollo de un Seguro Local de Salud. Este Plan Local de Salud es plurianual. En cumplimiento de ello, en febrero de 2001, en reunión conjunta del Consejo Local de Salud, la municipalidad y el centro de salud, se elaboró un plan de trabajo (planes operativos anuales con su presupuesto correspondiente) para concretar el seguro, cuyo primer paso fue determinar a través de un amplio proceso participativo un conjunto de servicios de salud esenciales, también denominado Paquete Básico, que abarcaría los servicios mínimos a ofrecer por el seguro, el cual contiene prestaciones de salud primaria y preventiva, de acuerdo con el perfil epidemiológico, las necesidades sanitarias, los recursos y la tecnología disponibles en Fram, y en consonancia con los programas y políticas prioritarias del MSPyBS.

En 2002 se iniciaron los pasos para la implementación financiera del Seguro Local de Salud, suscribiéndose al efecto diversos convenios y acuerdos entre los diferentes actores institucionales y niveles de gobierno para el manejo local de los recursos de salud por parte del CLS y la provisión de servicios en complementación con el sector privado.

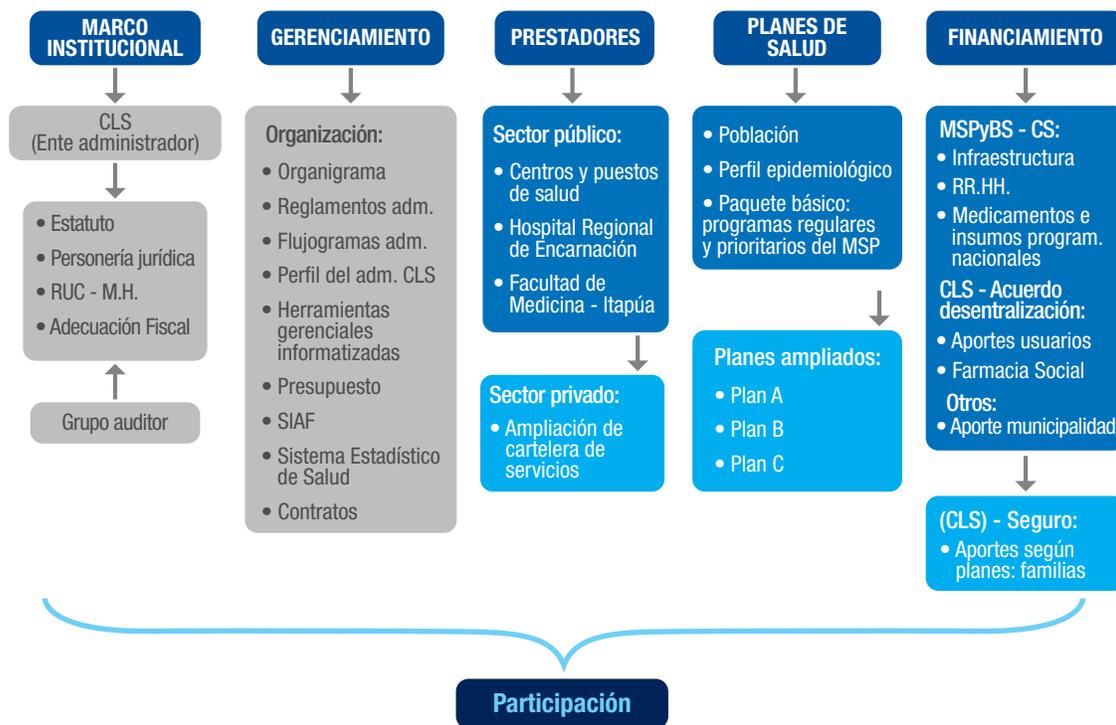
El MSPyBS ejerce la rectoría y el establecimiento de normas técnicas para la prestación de los servicios. Tanto los recursos humanos y físicos como los equipamientos continúan perteneciendo al ministerio. La región sanitaria, dependiente del MSPyBS, realiza la supervisión y el control técnico de la gestión sanitaria, cuidando que se cumplan las metas sanitarias.

La Secretaría de Salud, dependiente de la gobernación, coordina las acciones entre sectores para el mejoramiento de los servicios de salud, y facilita la ejecución de los programas de salud, articulando sus acciones con la región sanitaria entre: i) la municipalidad y el CLS; de este modo, la municipalidad transfiere mensualmente recursos financieros al CLS para que este brinde servicios médicos y odontológicos a los funcionarios de la municipalidad a través del CdeS (un seguro colectivo), y ii) el CLS y el CIRD/USAID, así se brinda asistencia técnica para el desarrollo del Seguro Local de Salud, incluido el fortalecimiento institucional del Consejo Local de Salud.

Para la gestión presupuestaria, financiera, administrativa y de servicios prestados se desarrolló un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el cual facilitó de manera crucial la administración del seguro mediante su informatización.

En cuanto a la prestación de servicios, estos se brindan en establecimientos públicos y privados, con los cuales hayan establecido contratos la municipalidad o el CLS (ente que cumple función de financiador), entre ellos: el Centro de Salud de Fram, proveedores privados, Laboratorio Clínico – CS Fram, Farmacia Social de Fram, y en Encarnación la Clínica Tayi, el Hospital Regional, y la Facultad de Medicina (UNI). Las relaciones con los proveedores están determinadas por contratos, en los cuales se establecen las modalidades de compra de servicios, y los productos y servicios esperados.

Gráfico 10.2: Síntesis y marco general de la gestión descentralizada y el Seguro Local de Salud



- Adm:** Administrativo
- CLS:** Consejo Local de Salud
- HR:** Hospital regional
- M.H.:** Ministerio de Hacienda
- RR.HH.:** Recursos humanos
- RUC:** Registro Único de Contribuyentes
- SIAF:** Sistema de Información Administrativa y Financiera
- UNI:** Universidad Nacional de Itapúa

El **financiamiento** es de carácter tripartito. El **seguro** se constituye con el aporte de las familias mediante una cuota mensual. Existen tres tipos de planes optativos a los cuales se puede acceder. Los excedentes (ingresos – gastos) se destinan a cubrir los servicios que recibirán las familias insolventes. En el caso de las familias no aseguradas, estas aportan al recibir el servicio, de acuerdo con su capacidad económica. Si no tienen recursos, reciben el servicio gratis.

El **aporte municipal** destina un porcentaje del presupuesto municipal para que sea administrado por el Consejo Local de Salud (fondo de solidaridad para insolventes) para cubrir a la población pobre, y además paga el seguro local por todos sus empleados y familiares.

El **MSPyBS** financia la planta de recursos humanos y los insumos de programas nacionales (inmunizaciones, planificación familiar, kit de parto y otros medicamentos).

El financiamiento global proviene: i) del pago de la cuota del seguro por parte de las familias aseguradas, ii) del aporte voluntario (donación) de las personas no aseguradas, iii) del aporte de la municipalidad de Fram, y iv) de los aportes del MSPyBS, que solventa los costos fijos de recursos humanos, infraestructura y medicamentos e insumos de los programas nacionales.

Monitoreo y evaluación

El monitoreo y la evaluación se realizan en su aspecto técnico sanitario a través de las herramientas de control de gestión del centro de salud, cuantificándose el nivel de cumplimiento de las metas. A modo de ejemplo se puede citar como indicador el porcentaje de cobertura de vacunación de niños menores de 5 años, pues las metas le son asignadas anualmente a cada establecimiento de salud del MSPyBS en base a la cantidad estimada de población de niños menores de 5 años por cada distrito. Del esquema completo que compone el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), se toman dos vacunas: la BCG, pues marca el acceso del niño o de la niña al PAI, y la SPR-triple viral, pues marca al niño o a la niña inmunizado/a, es decir que ya completó el esquema del PAI (recibió todas las vacunas). En Fram se observa un incremento de la cobertura (cumplimiento de metas); así, la cobertura de BCG pasó del 92% en el año 2000 al 98,4% en 2006, y el alcance de la SPR-triple viral pasó del 92% al 99,5%.

En el monitoreo, el control y la evaluación ciudadana se aplican mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, como los puestos en marcha por el CLS y dirigidos a la comunidad para que se observe su gestión en el manejo de los recursos provenientes de las diferentes fuentes de financiamiento del seguro. Inclusive se creó e institucionalizó una Contraloría Social, a fin de ejercer un monitoreo del correcto funcionamiento del seguro, tanto en su aspecto financiero como de prestación de servicios.

Efectos de la implementación del proyecto: resultados e impacto

Para evaluar el efecto de la intervención, se utilizó un diseño basado en la evaluación de las condiciones anteriores y posteriores a la implementación de la gestión descentralizada y del Seguro Local de Salud; para ello, se realizó un estudio con diseño de cohorte retrospectivo, tomando como unidad de análisis al distrito de Fram.

Este diseño requiere la medición de indicadores de resultados en cada uno de los objetivos antes del inicio del mismo (línea de base, año 2000) y el impacto correspondiente. La evaluación de impacto se basa en la comparación y el análisis de los datos de la línea de base (año 2000) y los datos de seguimiento (evaluación final, año 2006), y allí se determinan y cuantifican los cambios ocurridos en base a los indicadores previamente seleccionados.

Los datos para medir los indicadores (resultados e impacto) provienen de una encuesta al establecimiento de salud, de una revisión de los registros administrativos del centro de salud y del CLS, de entrevistas a actores locales clave, y de investigaciones y documentos que analizan la experiencia de Fram por parte de la CEPAL, de la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RIAD), de la OEA, y del CIRD/USAID.

En este sentido, al comparar los indicadores de 2000 y 2006, se observa que la mayor parte registró notables mejoría y avances.

Cuadro 10.1: Resultados e impacto de la implementación de la gestión descentralizada y del Seguro Local de Salud en el distrito de Fram

Indicadores de resultados				
Objetivos	Indicador	2000	2006	Variación
Incremento de la eficiencia	Volumen de Servicio			
	# consultas ambulatorias	6.788	14.067	107%
	# consultas prenatales	416	1.262	203%
	# consultas de pediatría	1.450	3.630	150%
	# partos realizados	71	116	63%
	# cesáreas	0	68	-
	# cirugías realizadas	0	40	-
	# intervenciones	426	865	103%
	Productividad			
	# consultas pediatría / médicos (# de consultas por médico)	1.450	1.815	25%
	Porcentaje de ocupación de camas	36%	63%	75%
	Días de camas disponibles	2.190	4.015	83%
	Días de camas ocupadas	791	2.543	222%
	Promedio días de internación	1,86	2,94	58%
Aumento de la eficacia	Cumplimiento de metas			
	Porcentaje de cobertura de vacunación			
	BCG (marca el acceso)	92%	98.4%	
	SPR -triple viral (marca niño/a inmunizado/a esquema completo)	92%	99.5%	
Mejoramiento de la capacidad resolutiva	Infraestructura			
	a- Edilicia y equipamiento			
	m2 construido del centro de salud (acumulado)	280	800	186%
	• Cantidad de camas	6	11	83%
	• Quirófano	1 (sin funcionar)	1	
	• Ambulancia	No	1	
	• Laboratorio	No	1	
	Odontología	1	1	
	b- Recursos Humanos			
	Cantidad total	16	42	
	Tipos de Recursos Humanos			
	Administrativo	3	11	267%
	Personal de blanco	13	31	138%
	Enfermeros y auxiliares de enfermería	10	20	100%
	Médicos	2	9	350%
	Médicos pediatras	1	2	100%
Médicos clínicos	1	1	0%	
Otras especialidades	0	6	-	
Odontólogos	1	2	100%	

Indicadores de resultados				
Objetivos	Indicador	2000	2006	Variación
Sostenibilidad	Origen / organismos de financiamiento (diversidad)	FF10 y FF30 Centralizado MSP + Farmacia Social	- FF10 Centralizado - FF30 Descentralizado - Municipalidad - Seguro - Farmacia Social	
	Porcentaje de financiamiento por origen (estructura): es el costo de funcionamiento anual, no los ingresos o recuperación del costo	MSP: 85% Municipalidad: 5% Aporte de la Comunidad: 10%	MSP: 34% Municipalidad: 3% Seguro Local de Salud: 7% Aporte de la Comunidad: 47% Otros: 10%	
	Volumen de recursos / ingresos percibidos*	293.731.000	944.101.552	250%
	Insitucionalidad (Consejo Local de Salud)			
	Estatuto	No	Sí	
	Personería jurídica	No	Sí	
	Personería tributaria	No	Sí	
Marco legal	No	Sí		
Incremento de la participación ciudadana	Grado y/ nivel de participación ciudadana			
	Elaboración del censo sociosanitario, del Plan Local de Salud	No Sí	Sí Sí	
	Gestión / Administración CS	No	Sí	
	Ingresos por prestación de servicios**	269.731.000	279.600.000	4%
	Nivel de morosidad del seguro	n/a - no había seguro	9%	
Incremento de la transparencia	# de eventos públicos de rendición de cuentas	1	2	100%
	Disponibilidad de información financiera y de servicios prestados para público / usuarios / clientes	A la vista en el establecimiento	A la vista en el establecimiento	
	Difusión	No	Sí*	
Indicadores de impacto				
Mejoramiento de las condiciones de salud	Tasa de mortalidad materna	0	0	
	Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	22	8	

*Incluye FF30 + otros (FF30: Fuente de Financiamiento 30, recursos institucionales, copago).

**Incluye solo aranceles de FF30.

Sostenibilidad

La continuidad de los servicios, más allá de la finalización de una intervención o proyecto, puede ser definida como sostenibilidad, uno de cuyos indicadores es la capacidad de generar recursos que aseguren la prestación de los servicios en el tiempo.

Contrastando los años 2000 y 2006, se puede observar que Fram diversificó el origen de sus recursos, lo cual permitió que el volumen de los mismos creciera un 117%, pasando de un ingreso promedio de US\$77.486 a un ingreso de US\$167.780 por año.

La institucionalidad del Consejo Local de Salud (CLS) de Fram se vio fortalecida a través del estatuto, y la personería jurídica y tributaria. Es pertinente recordar que en el año 2002 surgió el seguro de salud, en 2004 se firmó un nuevo acuerdo con el MSPyBS con un sistema de gestión descentralizada, y en 2005 se modificó la Ley N° 1.032 de descentralización, que otorga elementos en el plano jurídico al CLS, brindándole autonomía local para tomar sus propias decisiones, y se promulgó la Ley N° 3.037/06, a la cual se le proveyó el marco legal correspondiente alcanzado en 2006.

El CLS posee un Sistema de Información Administrativa y Financiera (SIAF), con manuales de procedimientos; por su parte, la Farmacia Social cuenta con un sistema de control de stock de medicamentos y de venta, ingresos y gastos, y con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, como los utilizados por el CLS para sus consultas a la comunidad acerca de su gestión en el manejo de los recursos provenientes de las diferentes fuentes de financiamiento del seguro.

Si bien la sostenibilidad depende en gran parte de las aportaciones económicas, también incluye dimensiones sociales y políticas que permiten su puesta en marcha y su mantenimiento, entre ellas: la transparencia, la buena gestión de lo público, y la participación ciudadana que permite conocer las necesidades prioritarias de cada localidad, lo cual resulta vital para el desarrollo del capital social y humano.

Los resultados y el impacto están sustentados en un sistema de gestión más ágil y flexible, orientado a resultados, lo cual ha implicado el desarrollo de instrumentos para ese estilo de gestión, entre los que cabe destacar la implementación de la informatización, que permite identificar y registrar adecuadamente a los beneficiarios, evitando filtraciones y proveyendo información administrativa, técnica y de salud, tanto a los usuarios como a los responsables del centro de salud local, para la toma de decisiones.

El grado de desarrollo comunitario, del nivel de confianza hacia sus representantes y, sobre todo, de participación activa y organizada de la comunidad, desde el comienzo y durante todo el proceso del Programa Comunitario de Salud o Seguro Local de Salud, es lo que permite el apoderamiento de la comunidad a través de sus organizaciones, y constituye la clave para la sostenibilidad. Así, puede señalarse que el proyecto es económicamente viable, socialmente factible y genera beneficios tangibles inmediatos, siendo que la experiencia ya pasó por varias elecciones de intendentes y gobernadores. Por otro lado, el nivel de satisfacción de la comunidad con respecto al servicio público de salud introduce la idea de un gobierno local que responde a las necesidades de la población.

Replicación de la experiencia

Para replicar esta experiencia se necesita que exista un fuerte liderazgo de las autoridades clave, principalmente del establecimiento de salud correspondiente. Asimismo, se precisa un compromiso compartido entre las autoridades locales, la ciudadanía y la administración del centro de salud, de modo que cada actor sea corresponsable de la experiencia. Para que la ciudadanía participe debe ser informada y tomar conciencia sobre los beneficios que puede recibir, a fin de lograr un compromiso compartido y una actitud decidida, comprometida y perseverante por parte de la población.

El libro sobre las **Buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe** es parte de una tradición que nació en 2005, producto del esfuerzo conjunto de varios gobiernos y organizaciones multilaterales que vieron la necesidad de impulsar reformas para que el sector público pudiera alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acordados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. El enfoque sugerido para acometer dichas reformas fue el de la **gestión para resultados en el desarrollo (GpRD)**. En 2005 se hizo pública la primera edición mundial del libro de buenas prácticas con casos exitosos de GpRD en África, América Latina y Asia. En 2006 y 2007 se publicaron la segunda y tercera ediciones con más casos de esos continentes. A partir de entonces, las organizaciones involucradas decidieron publicar libros regionales en lugar de un solo libro mundial. Es así como nace el presente libro de **Buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en LAC** correspondiente a la edición 2010.

El libro ofrece al público lector un conjunto de experiencias de implementación exitosa del enfoque de gestión para resultados en las políticas públicas de América Latina y el Caribe (LAC). En sus páginas se analizan intervenciones realizadas tanto por instituciones públicas como por organizaciones no gubernamentales en los ámbitos nacional, subnacional y sectorial. Asimismo, se presentan casos que han innovado la práctica gerencial en las áreas de planificación estratégica, presupuesto, gestión financiera, gestión de programas y proyectos, seguimiento y evaluación y rendición de cuentas y control social. Sin duda, esta recopilación de casos se convertirá en un material de consulta valioso para los profesionales e instituciones interesados en conocer ejemplos de aplicación de la GpRD.

Instituciones para la gente.



www.iadb.org