



Liderazgo
desde el centro

El modelo de gestión del estado de Pernambuco (Brasil)

Martín Alessandro
Mariano Lafuente
Ray Shostak

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo (IFD)

División de Capacidad
Institucional del
Estado (ICS)

NOTA TÉCNICA

IDB-TN-638

Abril de 2014

Liderazgo desde el centro

El modelo de gestión del estado
de Pernambuco (Brasil)

Martín Alessandro
Mariano Lafuente
Ray Shostak



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

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

Alessandro, Martín.

Liderazgo desde el centro: el modelo de gestión del estado de Pernambuco (Brasil) / Martín Alessandro, Ray
Shostak, Mariano Lafuente.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 638)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public administration—Pernambuco (Brazil). 2. Strategic planning—Pernambuco (Brazil). I. Shostak, Ray. II.
Lafuente, Mariano. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. IV.
Título. V. Serie.

IDB-TN-638

<http://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.

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.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede
reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Mariano Lafuente, mlafuente@iadb.org.

RESUMEN*

En esta nota técnica se describe y analiza el modelo de gestión implementado desde 2007 por el estado de Pernambuco, Brasil. Se explican las principales características del modelo, se detalla por qué y cómo fue implementado, y se señalan posibles formas de mejorarlo e institucionalizarlo. También se presentan las lecciones aprendidas que pueden aplicarse a otros gobiernos subnacionales que procuran mejorar su desempeño y lograr resultados para los ciudadanos. La innovación clave del caso de Pernambuco es la integración de la planificación, la formulación presupuestaria, el monitoreo y la intervención a través de un modelo de gestión respaldado por el Gobernador y dirigido por la Secretaría de Planificación y Gestión (SEPLAG) como órgano fundamental del Centro de Gobierno (CdG). El CdG ha establecido prioridades claras, ha formulado estrategias y ha desarrollado capacidades para efectuar ajustes y correcciones cuando se presentan obstáculos que perjudican el desempeño. También ha implementado procedimientos y herramientas técnicas, que parecen estar en proceso de institucionalización. A la vez, queda margen para mejoras, principalmente en cuanto a reforzar el enfoque del modelo en los resultados y en actualizar algunos de sus componentes clave.

Códigos JEL: H10, H11

Palabras clave: Gestión del desempeño, gestión por resultados, planificación estratégica, monitoreo, Centro de Gobierno, Brasil, Pernambuco.

* Los autores de esta publicación, Martín Alessandro, Ray Shostak y Mariano Lafuente, agradecen los valiosos aportes de Caio Marini, Humberto Falcão Martins y Marina Lemos, así como de los revisores externos Nick Manning (ex Director de la Práctica de Gestión Pública y Buen Gobierno, Banco Mundial), Fernando Rojas (Consultor Senior en Gestión Pública), y Tarsila Velloso (Especialista en Gestión Pública).

ÍNDICE

Resumen	i
Acrónimos	iii
Resumen ejecutivo	v
Introducción y contexto	1
1. Modelo de gestión de Pernambuco	3
1.1 Antecedentes y evolución del modelo	3
1.2 Formulación de la estrategia	7
1.3 Alineación del presupuesto	11
1.4 Monitoreo del cumplimiento	13
1.5 Intervención para lograr las metas	16
2. Análisis del modelo de gestión de Pernambuco	19
2.1 Resumen de las principales fortalezas y oportunidades para mejorar el modelo	19
2.2 Análisis general del modelo	21
2.3 Formulación de la estrategia	26
2.4 Alineación del presupuesto	29
2.5 Monitoreo del cumplimiento	30
2.6 Intervención para lograr las metas	32
2.7 La institucionalización del modelo de gestión	33
Referencias	37
Anexo 1: Lista de entrevistados	39

ACRÓNIMOS

CdG	Centro de Gobierno
EGP	Oficina de Gestión de Proyectos (<i>Escritório de Gerenciamento de Projetos</i>)
LOA	Ley Presupuestaria Anual (<i>Lei Orçamentária Anual</i>)
PDCA	Planificación, ejecución, verificación, acción/ajuste
PPA	Plan Plurianual
SEDMG	Secretaría Ejecutiva de Desarrollo del Modelo de Gestión (<i>Secretaria Executiva do Desenvolvimento do Modelo de Gestão</i>)
SEGES	Secretaría Ejecutiva de Gestión Estratégica (<i>Secretaria Executiva de Gestão Estratégica</i>)
SEGPR	Secretaría Ejecutiva de Gestión por Resultados (<i>Secretaria Executiva de Gestão por Resultados</i>)
SEPLAG	Secretaría de Planificación y Gestión (<i>Secretaria de Planejamento e Gestão</i>)
SEPOC	Secretaría Ejecutiva de Planificación, Presupuesto y Captación de Recursos (<i>Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Captação</i>)

RESUMEN EJECUTIVO

El modelo de gestión que se implementó en el estado de Pernambuco (Brasil) a partir de 2007 se caracteriza por la integración de las actividades de planificación, formulación del presupuesto, monitoreo e intervención, con un fuerte liderazgo del Centro de Gobierno (CdG). Fue elaborado en razón de tres grandes desafíos: i) cómo lograr resultados para los ciudadanos; ii) cómo asegurar la cohesión en toda la administración, y iii) cómo estimular la responsabilización de los gerentes por los resultados del gobierno.

El “mapa de la estrategia” para el mandato del Gobernador se define con contribuciones del programa presentado en la campaña electoral, con propuestas de los ciudadanos en seminarios regionales, y con aportes de las Secretarías del Poder Ejecutivo. Para el mandato 2012–2015, el mapa tiene 12 objetivos estratégicos, cada uno de los cuales incluye una serie de metas prioritarias. Estas metas se refieren principalmente a procesos y productos de la labor de gobierno, como la conclusión de proyectos de infraestructura. El modelo también incorpora metas de resultado en tres áreas de política pública (seguridad, salud y educación).

Cada una de las metas prioritarias de los mapas de la estrategia tiene una correspondencia directa en la ley de presupuesto anual; por lo tanto, la estrategia guía la asignación de recursos en forma estricta. La Secretaría de Planificación y Gestión (SEPLAG) dirige esta integración tanto en la formulación de las metas prioritarias como en la definición del presupuesto. Hacia fines de 2013, las 382 metas

prioritarias vigentes representaban el 12% del presupuesto del estado (sin incluir los gastos corrientes como los salarios del personal que trabaja en ellas).

Estas metas prioritarias son objeto de un intenso monitoreo por parte de las respectivas Secretarías y de la SEPLAG. Semanalmente, el Gobernador preside las reuniones de monitoreo con las Secretarías pertinentes para controlar dos de las metas estratégicas, abarcándolas en su totalidad en un período de 6 semanas. En estas reuniones de monitoreo basadas en datos, se analiza el logro de las metas prioritarias, los funcionarios responsables brindan explicaciones, se discuten las posibles opciones para superar barreras al desempeño, y se deciden y documentan los ajustes. En los períodos comprendidos entre las sucesivas reuniones, el Gobernador y la SEPLAG pueden acceder a un panel de control en línea para realizar el seguimiento de los avances en tiempo real.

Además, se lleva a cabo un monitoreo adicional de ciertas áreas de política y ciertos proyectos especiales. Se han establecido “pactos de desempeño” para tres áreas de política (seguridad, salud y educación), en los que se definen las metas de resultados que deben lograr las instituciones prestadoras de servicios que forman parte del gobierno estadual (no se incluyen las escuelas o los centros de salud municipales). Estos pactos se someten a monitoreos más frecuentes, a fin de realizar los ajustes necesarios cuando el desempeño es insuficiente. En paralelo, dentro de las metas prioritarias, se efectúa el seguimiento



de los proyectos de infraestructura más importantes del estado (aproximadamente 100 a fines de 2013) a través de la Oficina de Gestión de Proyectos (*Escritório de Gerenciamento de Projetos*, o EGP), que también establece un monitoreo más intensivo.

El innovador modelo elaborado por Pernambuco presenta una serie de aspectos sólidos. Su enfoque global reúne eficazmente la planificación, la elaboración del presupuesto, el monitoreo y la intervención en forma sumamente integrada. En el mismo se han establecido claramente los objetivos y las metas de todos los sectores prioritarios, con un sistema de monitoreo continuo de sus respectivos avances. Esto ha mejorado la capacidad del gobierno para completar proyectos y generar productos. También se ha comenzado a incorporar e institucionalizar una serie de herramientas y procedimientos valiosos en la gestión y en la cultura del gobierno estadual.

Un contexto favorable y decisiones clave han contribuido a la implementación del modelo. Dirigentes con experiencia en gestión por resultados y con la capacidad política para aplicar esos principios, así como una posición económica y fiscal saludable, han favorecido la aplicación del modelo. Los factores cruciales de su éxito fueron, entre otros, la decisión del Gobernador de asumir el desempeño como propio al responsabilizarse personalmente por el mismo, y la creación y el fortalecimiento de la SEPLAG para elaborar y operar el modelo.

El modelo está en condiciones de centrarse más en los resultados e impactos para la ciudadanía. Establecer un vínculo más claro entre las mejoras de la gestión interna del gobierno y los resultados para la sociedad ayudaría

a distinguir claramente qué funciona y qué no. Para esto sería importante estrechar los vínculos con los gobiernos municipales, cuyas acciones influyen en los resultados de interés. También podría intensificarse el vínculo con los ciudadanos, que son coproductores de muchos de los resultados prioritarios.

La revitalización de la dinámica de las reuniones de monitoreo y el perfeccionamiento de las capacidades de las Secretarías sectoriales para planificar y monitorear constituyen oportunidades adicionales de mejora. Reforzar un enfoque orientado a la resolución colectiva de problemas aumentaría el impacto de las reuniones en el desempeño. Además, al reforzar las capacidades de las Secretarías sectoriales para planificar, monitorear y superar obstáculos, la SEPLAG podría afianzar las buenas prácticas desarrolladas en las etapas iniciales del modelo, equilibrando mejor las funciones y responsabilidades entre el centro y los sectores.

Queda pendiente una cuestión clave sobre la institucionalización y sostenibilidad del modelo. Dado que una ley y otros instrumentos jurídicos lo hacen obligatorio, y que la mayoría de los actores relevantes de Pernambuco tienen una opinión favorable del modelo, es bastante probable que las futuras administraciones lo continúen o que elaboren un modelo similar basado en datos. Solo entonces quedará claro si la cultura organizativa ha realmente cambiado o si el liderazgo actual es el actor clave que mantiene las innovaciones. Si se exploran las posibilidades de mejora esbozadas en los párrafos precedentes, será posible consolidar la institucionalización del modelo en toda la administración pública del estado.

INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

En esta nota técnica se describe y analiza el modelo de gestión implementado en el gobierno del estado de Pernambuco, Brasil, a partir de 2007. Pernambuco es el séptimo estado más poblado del país, con más de 9 millones de habitantes en 2013.¹ Los gobiernos estatales son actores clave del sistema federal brasileño, especialmente desde que los procesos de democratización y descentralización de los años ochenta les otorgaron considerables recursos y autoridad (Falleti, 2010). Los gobiernos estatales ejecutan aproximadamente el 30% del total del gasto público de Brasil, lo cual incluye más del 80% de los gastos de seguridad y más del 35% de los gastos de educación y salud (Afonso et al., 2012). Cada estado tiene su propio Gobernador y su propia Asamblea Legislativa unicameral, elegida cada cuatro años conjuntamente con las autoridades federales. Por último, el nivel municipal de gobierno también es muy importante en Brasil, ya que ejecuta aproximadamente el 20% del total del gasto público. Pernambuco tiene 185 municipios que eligen a sus propias autoridades.

En Pernambuco, las innovaciones tuvieron lugar en un contexto que, a priori,

parecería poco favorable para dichas reformas. A diferencia de Pernambuco, la mayoría de los estados de Brasil que han estado encabezando las innovaciones de gestión (como Minas Gerais, Rio de Janeiro y Espírito Santo) están ubicados en el sudeste, la región más desarrollada. Pernambuco está ubicado en el nordeste, la más pobre de las regiones de Brasil. El ingreso per cápita de los hogares de Pernambuco es la mitad del de Rio de Janeiro y 30% más bajo que el de Minas Gerais.² Pernambuco ocupa el decimonoveno lugar en el Índice de Desarrollo Humano de los estados brasileños, en tanto que Rio de Janeiro ocupa el cuarto lugar y Minas Gerais el noveno.³ Los estados del nordeste tienen aproximadamente el 27% de la población del país, pero apenas el 13% de su producto interno bruto (PIB) y el 59% de la población en condiciones de extrema pobreza.⁴ Además, los estados del nordeste tradicionalmente han tenido menores capacidades que sus vecinos del sur: “Al igual que los gobiernos estatales de muchas regiones con subdesarrollo crónico, los nueve estados del nordeste son legendarios por su forma clientelista de gobernar y por la consiguiente baja calidad de la administración pública” (Tendler, 1997: 10).

¹ Datos del censo más reciente llevado a cabo por el IBGE (<http://www.ibge.gov.br/estadosat/>, consultado el 28 de enero de 2014).

² Datos del Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>, consultado el 25 de febrero de 2014).

³ Datos de población del censo más reciente del IBGE. Datos del PIB tomados de Contas Regionais do Brasil del IBGE (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2010/default.shtm>). Datos sobre pobreza extrema procedentes de los datos de Plano Brasil sem Miséria (<http://www.brasilemmiseria.gov.br/dados-e-estatisticas>). Todos los sitios web fueron consultados el 27 de febrero de 2014.

⁴ Datos de población del censo más reciente del IBGE. Datos del PIB tomados de Contas Regionais do Brasil del IBGE (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2010/default.shtm>). Datos sobre pobreza extrema procedentes de los datos de Plano Brasil sem Miséria (<http://www.brasilemmiseria.gov.br/dados-e-estatisticas>). Todos los sitios web fueron consultados el 27 de febrero de 2014.



En esta línea, algunas organizaciones internacionales han señalado en sus estrategias de apoyo al país más recientes la necesidad de brindar más apoyo a los estados del nordeste a fin de mejorar sus capacidades (BID, 2012; Banco Mundial, 2011).

El modelo adoptado en Pernambuco ha introducido simultáneamente varias innovaciones en la gestión del gobierno estadual, como, por ejemplo, mejorar la integración entre la definición de las prioridades estratégicas, la asignación de los recursos presupuestarios para lograrlas, el monitoreo del cumplimiento y la intervención cuando el desempeño se desvía de lo programado, a fin de efectuar ajustes y correcciones. En esta nota técnica se describen las principales características del mo-

delo, se explica cómo y por qué se implementó, y se proponen posibilidades para mejorarlo e institucionalizarlo, así como lecciones aprendidas que podrían ser útiles para otros gobiernos subnacionales que procuran mejorar su desempeño y lograr resultados para los ciudadanos. La primera sección se centra en la descripción del modelo, que incluye una breve historia de sus antecedentes y su evolución, así como subsecciones sobre aspectos concretos del mismo (planificación y formulación de la estrategia; alineación del presupuesto; monitoreo del avance hacia el logro de las metas, y las intervenciones y los ajustes en caso de ser necesarios). En la segunda sección se analizan las fortalezas y las posibilidades de mejora en cada uno de estos aspectos, y se exploran posibles vías para institucionalizar el modelo.

1 MODELO DE GESTIÓN DE PERNAMBUCO

1.1 Antecedentes y evolución del modelo

Eduardo Campos asumió el cargo de Gobernador de Pernambuco el 1 de enero de 2007. Se enfrentó entonces con el complejo desafío gerencial de encabezar un gobierno con más de 60 altos funcionarios (30 secretarios de gabinete y 36 directores de empresas públicas) que le rendían cuentas a él directamente. El equipo del Gobernador llevó a cabo consultas iniciales con las Secretarías para definir las medidas prioritarias a corto y mediano plazo que requerían inversiones pequeñas y podían mejorar la calidad de vida de la población. Se presentó una gran cantidad de propuestas. La diversidad de los puntos de vista de estas propuestas (resultante de instrucciones que pueden haber sido excesivamente imprecisas) dio lugar a la conclusión de que era necesario fortalecer la dirección estratégica del gobierno, mediante una orientación más cohesiva y unificada.

Además, el nuevo equipo de autoridades asumió sus cargos con la percepción de que el gobierno estadual no estaba haciendo lo suficiente para prestar los servicios a tiempo y dentro del presupuesto, y que en ciertas áreas clave de política pública (tales como

desarrollo económico, seguridad, salud y educación), los resultados eran insuficientes. En ese entonces, Recife era la capital estadual con las más altas tasas delictivas de todo Brasil, y los indicadores socioeconómicos del estado no sobresalían (en el recuadro 3 de la sección 2 se detallan estos indicadores). En suma, tres inquietudes importantes dieron origen a la formulación de una nueva estrategia de gestión con un mayor apoyo del Centro de Gobierno (CdG)⁵: i) responsabilizar a los gerentes; ii) asegurar la cohesión de toda la administración, y iii) lograr resultados para los ciudadanos.

Luego de las reformas del gobierno federal de mediados de los años noventa, ya se habían realizado reformas administrativas en Pernambuco (Cruz, 2006), pero ninguna adoptaba un enfoque integral del gobierno. Se habían desarrollado un Plan de modernización administrativa y reforma institucional (1998) y un Programa de modernización de la administración pública de Pernambuco (PROGESTÃO, 2000–2006). El primer plan se focalizó en la reforma institucional (reducción y reestructura de la administración), la adopción de tecno-

⁵ El Centro de Gobierno (CdG) hace referencia a la institución o grupo de instituciones que brindan apoyo directo al Jefe del Ejecutivo (en este caso, el Gobernador) en ciertas funciones clave de conjunto del gobierno, tales como gestión estratégica, coordinación de políticas, y monitoreo y mejora del desempeño (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2013). Estas instituciones pueden combinar la perspectiva global del gobierno y el empoderamiento político para dotar de coherencia a las medidas gubernamentales y para focalizarlas en el logro de sus metas prioritarias. Por esto, también requieren conocimientos y capacidades técnicas sólidas a los efectos de instrumentar procesos y procedimientos avanzados que posibiliten el rendimiento de todo el gobierno. Las instituciones del CdG han sido estudiadas principalmente a nivel del gobierno nacional, pero los gobiernos subnacionales (especialmente a nivel estadual) a menudo afrontan desafíos complejos que también exigen este enfoque del conjunto del gobierno y conducción central.



logía de la información, reformas a la gestión de los recursos humanos y ajustes fiscales; el segundo dio lugar a la formulación de planes sectoriales y a la modernización de ciertas herramientas administrativas (entre ellas, monitoreo y evaluación del desempeño institucional, y la utilización de contratos de gestión).

Al detectarse la necesidad de reforzar el CdG, una de las primeras innovaciones fue crear una nueva Secretaría de Planificación y Gestión, o SEPLAG (véase el recuadro 1). Esta reforma separó las responsabilidades clave

de la gestión pública (principalmente el diseño y la implementación del nuevo modelo) de las tareas más rutinarias de la administración, tales como la gestión de recursos humanos y las compras gubernamentales, que fueron transferidas a la nueva Secretaría de Administración (*Secretaria de Administração*, o SAD). El objetivo de esta separación fue permitir que las autoridades de la SEPLAG se concentraran en la elaboración e implementación del nuevo modelo, sin la carga de las tareas fundamentales, pero menos innovadoras, asignadas a la SAD.

Recuadro 1. Estructura institucional de la SEPLAG

La Secretaría de Planificación y Gestión es un actor clave del modelo de gestión de Pernambuco. Se encarga de la planificación, la formulación del presupuesto y la gestión del modelo, y está integrada por cuatro Secretarías Ejecutivas (o Subsecretarías), tres de las cuales tienen a su cargo distintos aspectos del modelo, y la cuarta (la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo del Modelo de Gestión, o SEDMG) se ocupa de mejorar el modelo propiamente dicho y de capacitar al personal de la SEPLAG a través de su Instituto de Gestión.



Hasta 2010, la mayoría del personal de la SEPLAG que trabajaba en la implementación del modelo tenía contratos temporarios. Ese año, la SEPLAG creó una nueva carrera de analistas de planificación, gestión y presupuesto, para fortalecer a la Secretaría desde el punto de vista institucional. Al momento de publicar este estudio había aproximadamente 100 analistas permanentes trabajando en la SEPLAG, que fueron seleccionados mediante un proceso competitivo de concurso de oposición.⁹ Estos analistas reciben una capacitación continua a través de un currículo elaborado por la SEDMG que ha sido adaptado a los conocimientos de cada analista y a sus necesidades concretas para desempeñar el cargo. Los cursos tienen una duración total de 60 horas anuales.

⁹ Al momento de publicarse este estudio, la SEPLAG estaba tomando medidas para duplicar su personal con la finalidad de extender los pactos de desempeño a más áreas de política pública y dedicar una mayor atención al monitoreo de los resultados (un paso siguiente crucial del modelo, según se explica en la sección 2).

Fuente: Elaboración propia en base al sitio web de SEPLAG.

Recuadro 2. Modelos de gestión basados en datos

El modelo de gestión de Pernambuco presenta muchas de las características fundamentales de los modelos de gestión basados en datos, que algunos denominan como "PerformanceStat". A nivel de gobiernos estatales, en Estados Unidos hay dos ejemplos que se destacan especialmente: StateStat (Maryland) y Results Washington (véanse <http://www.statestat.maryland.gov/> y <http://www.results.wa.gov>). En estos modelos "se llevan a cabo reuniones periódicas entre el Jefe del Ejecutivo (jefe, director, alcalde o gobernador) y los directores de las agencias en las que se utilizan datos de desempeño para analizar el desempeño de cada agencia, establecer los objetivos y la responsabilidad por esos objetivos, y programar seguimientos para asegurar que esos objetivos se cumplan" (Thornburgh, Kingsley y Rando, 2010). Si bien el monitoreo del desempeño es una herramienta que los gerentes utilizan frecuentemente, estos modelos "se distinguen por la frecuencia y regularidad de las reuniones, la focalización en los indicadores de desempeño más recientes y su formato algo estructurado" (Hatry y Davies, 2011). Estos atributos están presentes en el modelo de Pernambuco.

Fuente: Elaboración propia.

Al mismo tiempo, ubicar la planificación y la elaboración del presupuesto bajo el mismo "techo" (una conexión que existe a nivel federal y en varios estados brasileños) facilitaría el alineamiento de estas funciones. En este nuevo diseño institucional, la Secretaría de Finanzas se ocuparía del flujo de caja (y principalmente de la recaudación), pero la planificación y asignación del presupuesto formarían parte de la misión de la SEPLAG.

El Gobernador le encargó la elaboración del modelo a un grupo de ocho asesores de confianza que se unirían a la SEPLAG. Estos asesores, con experiencia adquirida en otras agencias gubernamentales de Pernambuco (tales como la Secretaría de Finanzas y el Tribunal de Cuentas), en empresas públicas (como Petrobras), y en consultorías privadas, trabajaron durante cuatro meses para formular lo que se convertiría en el "Modelo Integrado de Gestión"⁶ de Pernambuco. Tenían experiencia con modelos de gestión basados en datos (véase el recuadro 2) y estudiaron cuidadosamente las innovaciones aplicadas en los estados más avanzados de Brasil. Presentaron una propuesta al Gobernador con las características de un nuevo modelo de gestión. El Gobernador aceptó la propuesta y le indicó a su jefe de gabinete que, de ahí en adelante, organizara su agenda en base a este modelo: no más reuniones bilaterales con 66 funcionarios distintos.

La integración de funciones que a menudo abarcan a varias Secretarías o sectores fue una innovación clave del método adoptado en Pernambuco. La SEPLAG jugaría un papel fundamental en la integración de las distintas etapas del ciclo de políticas públicas, según se define en el nuevo modelo. Estas incluyen la planificación de las prioridades del gobierno (incluida la participación de la sociedad); la alineación de los recursos presupuestarios con estas prioridades; el monitoreo de la implementación y cumplimiento de las metas prioritarias; y la intervención cuando resulta necesario efectuar ajustes. Este concepto está adaptado del ciclo PDCA (planificación, ejecución, verificación, acción/ajuste) (Gobierno del Estado de Pernambuco, 2013a), en el que la última fase sirve de base para una nueva ronda del ciclo. El papel de la SEPLAG ha sido fundamental en cada una de estas etapas.

El ciclo comienza con los aportes de la sociedad, recabados en seminarios regionales participativos, para la definición de las prioridades, a partir del programa presentado en la campaña electoral. Desde estas ideas generales, la SEPLAG trabaja con las Secretarías para formular una propuesta de objetivos estratégicos y metas prioritarias para recomendarle al Gobernador. Luego, este toma las decisiones finales. Hay, por lo tanto, un doble movimiento: una recepción "de afuera hacia adentro" de ideas de

⁶ Posteriormente, en 2009, el modelo fue formalizado mediante la Ley 141 de la Asamblea Legislativa del Estado (Gobierno del Estado de Pernambuco, 2009).



la sociedad, y una definición “de arriba hacia abajo” de prioridades por parte del Gobernador (con la asistencia técnica de la SEPLAG) en consulta con las Secretarías. El “mapa de la estrategia” 2008–2011 incluía 10 objetivos estratégicos y 446 metas prioritarias, mientras que el mapa 2012–2015 incluye 12 objetivos y 750 metas prioritarias, de las que, a fines de 2013, se seguía monitoreando 382⁷. Para cada meta, se definen las trayectorias de implementación (que incluyen etapas, pasos clave, y organismos y gerentes responsables), a fin de monitorear cualquier desviación de estas trayectorias que genere alertas y requiera ajustes.

La selección de las prioridades trae aparejada la asignación presupuestaria para cada una de las mismas. Pernambuco utiliza un marco de presupuesto por programas, en el que las asignaciones reflejan líneas de productos en lugar de categorías de insumos. La SEPLAG realiza con el Gobernador un ejercicio de iteración de las prioridades y el presupuesto, basándose en un análisis de los posibles escenarios fiscales de los años siguientes (principalmente, la disponibilidad de recursos), y en los datos de los años precedentes en lo referente a los costos esperados de los distintos proyectos. En 2008, esta labor se facilitó con la adopción plena de un sistema integral de gestión financiera desarrollado internamente (eFisco) que ingresa todos los datos pertinentes a una aplicación de “inteligencia empresarial” (*business intelligence*, BI) de bajo costo, llamada Qlikview, que permite combinar y extraer información presupuestaria de forma accesible y rápida (escenarios fiscales, ejecuciones presupuestarias en curso y metas logradas, entre otros). Las 382 prioridades que se estaban monitoreando hacia fines de 2013

representaban aproximadamente el 12% del presupuesto total del estado (este valor no incluye los costos de personal —en otras palabras, los salarios de los maestros, oficiales de policía y otros empleados que trabajan en la consecución de las metas— sino la inversión y las transferencias directas).

Luego, la SEPLAG y las instituciones responsables de los objetivos estratégicos monitorean intensamente el avance hacia los resultados en las prioridades. La SEPLAG monitorea dos tipos de indicadores. Para la mayoría de las prioridades, que se centran en la finalización de obras públicas, los indicadores son internos de la actividad gubernamental. Son indicadores de proceso (por ejemplo, finalización de los procesos de licitación) o indicadores de producto (por ejemplo, terminación de la construcción de carreteras). Pero para algunas áreas de política pública, también se monitorean los indicadores de resultados, que reflejan variaciones a nivel social⁸. Originariamente, solo se realizaba el seguimiento de estos tipos de indicadores para seguridad (esto es, tasas de crímenes letales y violentos), pero a partir de 2011 se añadió el seguimiento en salud (tasas de muertes evitables) y educación (desempeño estudiantil). Otros indicadores de resultado (como las tasas de empleo, pobreza y desigualdad) se incluyen en el “Informe Anual sobre la Actuación del Gobierno” (Instituto Gestão PE–SEPLAG, 2014), pero no son objeto de seguimiento en las reuniones de monitoreo⁹.

Además del monitoreo que llevan a cabo los sectores y la SEPLAG, los indicadores se examinan en reuniones de monitoreo basadas en datos, generalmente presididas por el Gobernador. En cada reunión se dedica la

⁷ El mapa de la estrategia 2012–2015 fue elaborado para el segundo mandato del Gobernador, luego de haber sido reelegido en octubre de 2010 con el 82% de los votos (la mayoría más amplia de cualquier estado del país). La cantidad de metas varía cada año, al cumplirse algunas, modificarse otras, y cancelarse otras.

⁸ Los indicadores de *proceso* miden el cumplimiento de ciertas actividades del gobierno, mientras que los indicadores de *producto* miden los productos directos de esas actividades. Los indicadores de *resultado* miden los cambios que esos productos generan a nivel social.

⁹ La SEPLAG también publica anualmente un grupo de 77 indicadores de proceso, producto y resultado (Instituto Gestão PE–SEPLAG, 2014). Estos indicadores se utilizan como una breve reseña de la situación de cada uno de los objetivos estratégicos. En la publicación se incluye un “Indicador Pernambuco” como elemento de información aún más sintético, en el que se combinan los indicadores de resultado de seis áreas de política (seguridad, salud, economía, infraestructura y desigualdad) para evaluar la evolución de la posición relativa del estado en comparación con otros estados.

atención a una de las áreas de política prioritarias (u "objetivos estratégicos"), con la presencia de los secretarios pertinentes y otros funcionarios. Cada semana, se analizan dos de los 12 objetivos estratégicos, de modo que cada seis semanas cada uno de los mismos queda cubierto en una de las reuniones. Tres sectores se someten a un monitoreo adicional: el área de seguridad se analiza en reuniones semanales presididas por la SEPLAG, y salud y educación se analizan en reuniones mensuales presididas por las respectivas Secretarías sectoriales. En estas reuniones se analiza el cumplimiento de cada meta del objetivo estratégico, se proveen explicaciones, se discuten posibles alternativas para remover cuellos de botella y se deciden las correcciones. Las nuevas metas o plazos acordados en las reuniones son luego monitoreados.

Además de presidir las reuniones, el Gobernador tiene acceso a un panel de control, gestionado por la SEPLAG, que le permite monitorear las prioridades en tiempo real. (Esta herramienta no incluye los indicadores de resultado de las áreas de seguridad, salud y educación). En 2013, esta herramienta en línea reemplazó al anterior instrumento de monitoreo, que era una simple hoja de cálculo actualizada por analistas de la SEPLAG. El panel de control no solo brinda información más completa (la situación de cada prioridad, conjuntamente con información sobre el respectivo técnico responsable, descripciones de los proyectos, las medidas correctivas adoptadas en las sesiones de monitoreo, la ejecución presupues-

taria y fotografías con el avance del proyecto), sino que también le permite al Gobernador monitorear el avance de las prioridades en tiempo real, un incentivo poderoso para que los sectores se mantengan centrados en cumplirlas.

Cuando las etapas no se cumplen y las metas no se logran, la SEPLAG interviene para analizar qué está obstaculizando el avance y hace ajustes para superar los obstáculos. Estas intervenciones pueden incluir el suministro de herramientas de gestión a los sectores, con analistas de la SEPLAG colaborando con los equipos de las Secretarías. En materia de seguridad, salud y educación, la SEPLAG ha establecido equipos en las Secretarías para brindar un apoyo continuo. No obstante, los ajustes tienden a involucrar la asignación de recursos adicionales o la extensión de los plazos para completar los proyectos.

En general, a pesar de basarse en anteriores iniciativas de reforma a nivel federal y estadual, el modelo de gestión adoptado en 2007 introdujo innovaciones importantes en cuanto a la forma en que el Gobierno del Estado de Pernambuco lleva a cabo su labor. En los años subsiguientes, el modelo ha sido actualizado y perfeccionado, pero sus componentes fundamentales fueron establecidos en la formulación original del mismo. En las subsecciones siguientes se describe cada uno de los principales aspectos del modelo en forma más detallada: 1.2 formulación de la estrategia; 1.3 alineación del presupuesto; 1.4 monitoreo del cumplimiento, y 1.5 intervención para lograr las metas.

1.2 Formulación de la estrategia

En el nuevo modelo, la formulación de la estrategia del gobierno se basa en el programa de gobierno, en las contribuciones de la ciudadanía durante seminarios regionales, en las propuestas de las Secretarías, y en las metas prioritarias identificadas por la SEPLAG. El programa de gobierno brinda una orientación general de las políticas a aplicar durante el mandato del Gobernador, y define las áreas estraté-

gicas y las líneas de acción resultantes de una evaluación de la situación existente.

Una característica clave del modelo es la consulta inicial con la sociedad civil. En junio de 2007 se llevaron a cabo 12 seminarios regionales, uno en cada una de las regiones del estado. Los participantes presentaron lo que consideraban que eran los principales problemas de sus respectivas regiones, y propusieron me-



Cuadro 1. Características de los seminarios regionales de 2007 y 2011

2007	2011
Se llevaron a cabo en 12 regiones	Se llevaron a cabo en 12 regiones
Debate de las propuestas en sesiones plenarias	Comités temáticos y sesiones plenarias
5.207 participantes	13.498 participantes
2.600 propuestas presentadas	26.147 propuestas presentadas

Fuente: Gobierno del Estado de Pernambuco (2013a).

didias para resolverlos. Además, se distribuyeron folletos en los que se consultaba a los ciudadanos respecto de su percepción sobre los servicios prestados por el estado y su grado de satisfacción con dichos servicios.

Al igual que muchos aspectos del modelo, la implementación de los seminarios regionales fue mejorando con el transcurso del tiempo. En la versión 2007, el Gobernador inició la sesión plenaria matutina reseñando las ideas y propuestas del gobierno para la región, basadas en el programa de gobierno presentado durante la campaña electoral. En la tarde, el Vicegobernador presidió el seminario, iniciando un debate abierto. En 2011, a fin de lograr la máxima participación posible de los ciudadanos, los seminarios (que nuevamente tuvieron una duración de un día) adoptaron un nuevo formato. En la sesión matutina, los participantes se distribuyeron en distintas salas para discutir cuestiones de distintas áreas de política pública (educación, salud, infraestructura, desarrollo social, desarrollo económico y seguridad), en reuniones presididas por los respectivos secretarios. Por la tarde, los secretarios presentaron un resumen de los debates y acuerdos ante una sesión plenaria presidida por el Gobernador, durante la cual tuvieron lugar nuevos debates.

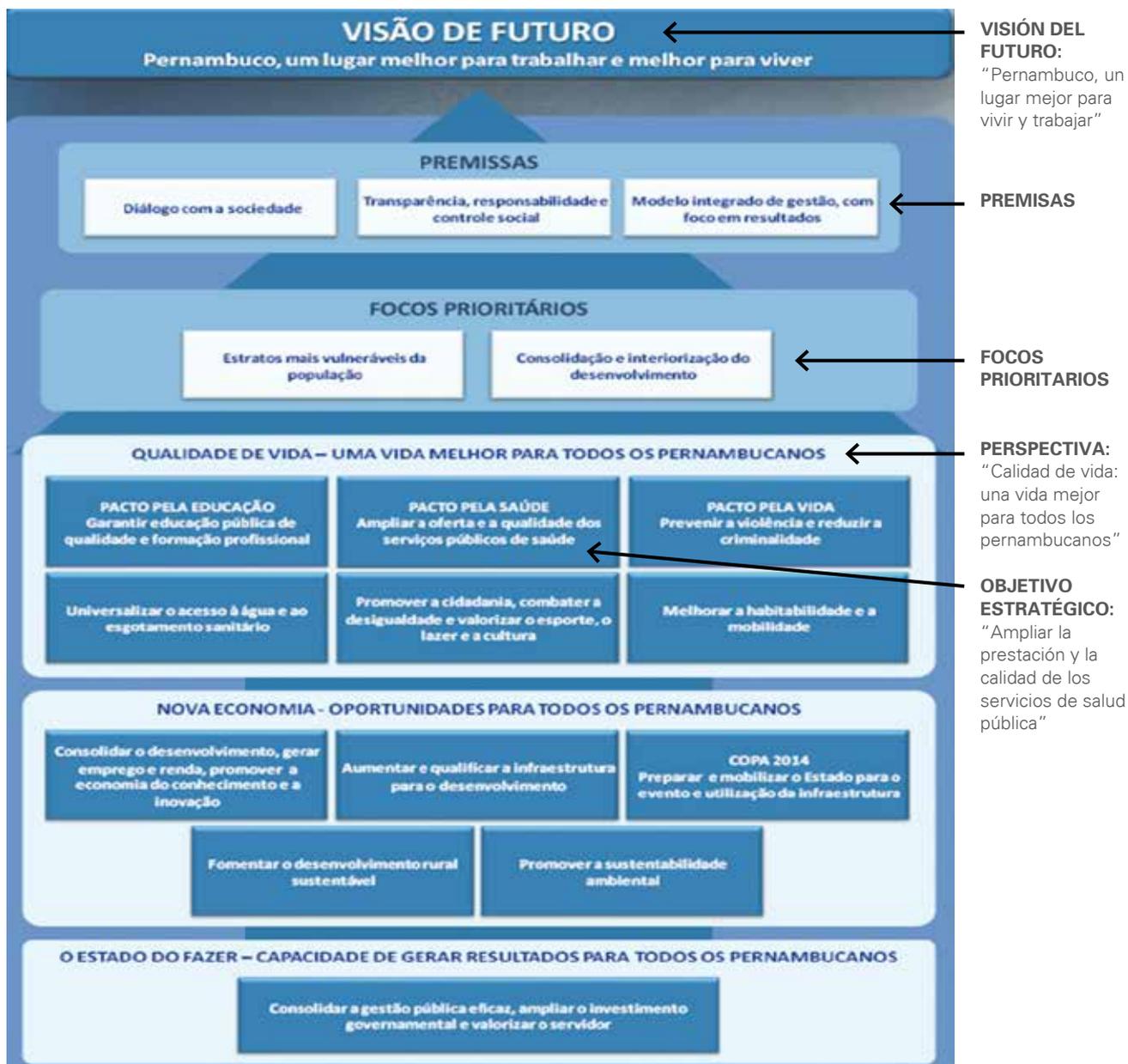
Entre 2007 y 2011, la participación en los seminarios aumentó, así como el número de propuestas presentadas. En el cuadro 1 se resume la evolución de los seminarios.

Luego de los seminarios, las propuestas presentadas por los ciudadanos se consolidaron en una base de datos unificada para informar la selección de las metas prioritarias. En la base de datos se agruparon las propuestas de acuerdo a su similitud, excluyéndose las repeticiones y las que quedaban fuera del alcance del gobierno estadual (por ejemplo, cuestiones comprendidas en la jurisdicción del gobierno federal o de los municipios). Para seleccionar las prioridades, la SEPLAG consideró dos variables principales: su frecuencia (cuán a menudo se presentó una propuesta) y su alineación con el programa de gobierno. Ambos factores fueron tenidos en cuenta para definir las metas prioritarias.

El gobierno procuró elaborar una agenda estratégica integral, con una perspectiva centralizada, que incorporara las expectativas de los actores pertinentes (recogidas en los seminarios y en consulta con las Secretarías), con un horizonte de mediano plazo, que pudiera dar una orientación a la administración en su conjunto. El Gobernador lideró directamente la nueva estructura institucional, con el apoyo técnico y la coordinación de la SEPLAG. En cada período de gobierno se elaboraron “mapas de la estrategia” de cuatro años (véase el gráfico 1). Con una visión general del futuro que presenta el nivel de desarrollo socioeconómico perenne y sostenible que el estado pretende lograr, se estableció una serie de objetivos estratégicos (10 en 2007; 12 en 2011), en el marco de tres pilares generales (denominados “perspectivas”)¹⁰. Estos

¹⁰ El mapa de la estrategia también incluye tres “premisas” que guían la ejecución de todas las acciones de gobierno (diálogo con la sociedad; transparencia, responsabilidad y control social, y modelo de gestión integral basado en resultados) y dos “focos prioritarios” de la

Gráfico 1. Mapa de la estrategia de Pernambuco para el período 2012–2015



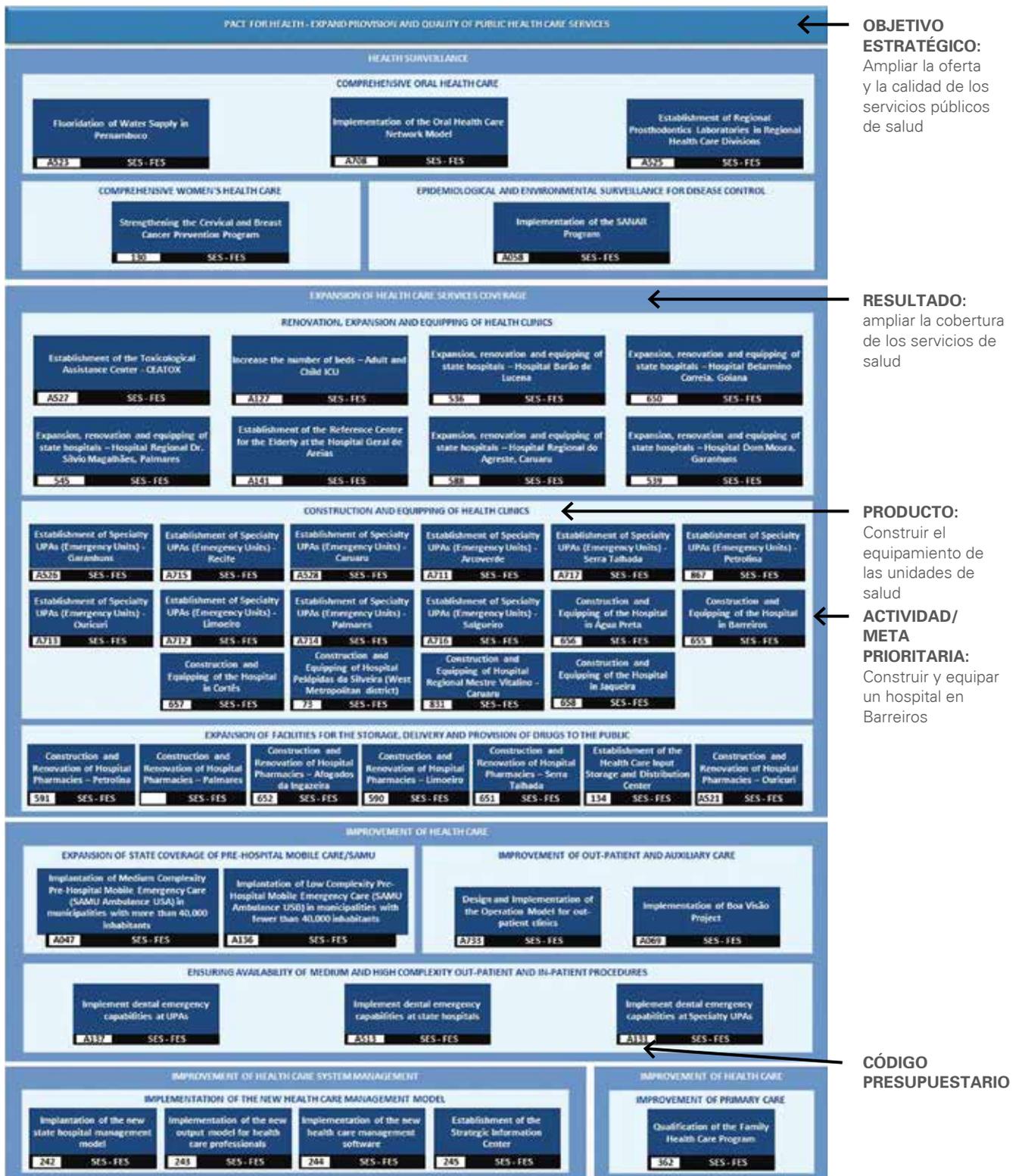
Fuente: Gobierno del Estado de Pernambuco (2013a).

objetivos son el resultado de un doble movimiento: luego de recibir las propuestas “de afuera hacia adentro” aportadas por la sociedad civil, en un segundo movimiento (con un enfoque “de arriba hacia abajo”) se definieron estos objetivos, a propuesta de SEPLAG y validados y acordados por el Gobernador y los secretarios, que indican resultados a alcanzar en las áreas prioritarias.

Cada objetivo estratégico tiene su propio mapa de la estrategia, que se desagrega en elementos más específicos: resultados, productos y actividades (véase el gráfico 2). Estos elementos específicos se ajustan a la arquitectura del Plan Plurianual (*Plano Plurianual*, o PPA) y la Ley Presupuestaria Anual (*Lei Orçamentária Anual*, o LOA) (programa, acción y subacción),

acción estatal (los estratos más vulnerables de la población y la consolidación del desarrollo del interior del estado). En el mapa, estos no se expresan como elementos más específicos. No obstante, debe tenerse en cuenta la referencia al modelo de gestión como premisa para la ejecución de la estrategia.

Gráfico 2. Ejemplo de mapa de la estrategia (objetivo estratégico del sector salud)



Fuente: Gobierno del Estado de Pernambuco (2013a).

permitiendo la alineación programática. En el gráfico 2, el mapa de la estrategia del objetivo salud, uno de los resultados esperados es “ampliar la cobertura de los servicios de salud”, y algunos de sus productos son la “construcción del equipamiento para unidades de salud” o “reformular, ampliar y equipar unidades de salud”. Pero aquí los elementos clave son las actividades, que son las “metas prioritarias” que el modelo monitorea y gestiona. Son los proyectos concretos (como la construcción de un hospital en una región dada) que reciben asignaciones presupuestarias y son objeto de seguimiento por parte de la SEPLAG¹¹. Por lo tanto, la mayoría de las metas prioritarias hacen referencia a los procesos internos y productos del gobierno, pero no a los resultados para la sociedad o los impactos sobre la misma (véase la subsección 1.4 sobre monitoreo), aunque para seguridad, salud y educación, el modelo también incluye metas de resultado.

El CdG lidera en gran medida las especificaciones detalladas de la definición de las prioridades. Basándose en un análisis de la si-

tuación del estado y de los programas gubernamentales en curso, la SEPLAG elabora un borrador de las propuestas iniciales que abordan las metas prioritarias. Estas se discuten y negocian con los sectores, pero la SEPLAG formula el borrador inicial y toma la decisión final sobre la propuesta que se presentará al Gobernador. Los analistas de la SEPLAG trabajan con los datos presupuestarios y de desempeño de los años precedentes para asegurar que las metas sean desafiantes pero factibles, y que estén alineadas con la estrategia global del gobierno y con el espacio fiscal. Cuando el Gobernador recibe la propuesta, este realiza las consultas finales con los secretarios y decide las prioridades.

Como se ve en el gráfico 2, cada meta prioritaria está vinculada a un código presupuestario. Así, la formulación de las prioridades se integra inmediatamente a la asignación de recursos, ya que cada meta tiene su clara correspondencia en el presupuesto. Esta alineación entre el plan y el presupuesto es el tema de la siguiente subsección.

1.3 Alineación del presupuesto

La alineación del presupuesto con la estrategia se lleva a cabo tanto durante la formulación de la estrategia como durante su ejecución y monitoreo. Durante la formulación, la elaboración del mapa de la estrategia de cada objetivo estratégico tiene una correspondencia en la estructura del presupuesto. En el gráfico 3 se muestra la forma en que cada una de las categorías del mapa está vinculada a una categoría similar en la Ley Presupuestaria Anual (*Lei Orçamentária Anual*, o LOA). En particular, las actividades o metas prioritarias del mapa corresponden a una “subacción” en la LOA. En el presupuesto, la información sobre cada meta prioritaria y sus recursos asignados puede en-

contrarse a través de un código presupuestario. Esta conexión se facilita porque la SEPLAG tiene la responsabilidad tanto de formular las metas prioritarias como de planificar las asignaciones presupuestarias. La elaboración del presupuesto para el ejercicio siguiente comienza a principios del año anterior, o aun antes. La planificación presupuestaria de 2015, por ejemplo, comenzó a fines de 2013, luego de definirse las metas prioritarias.

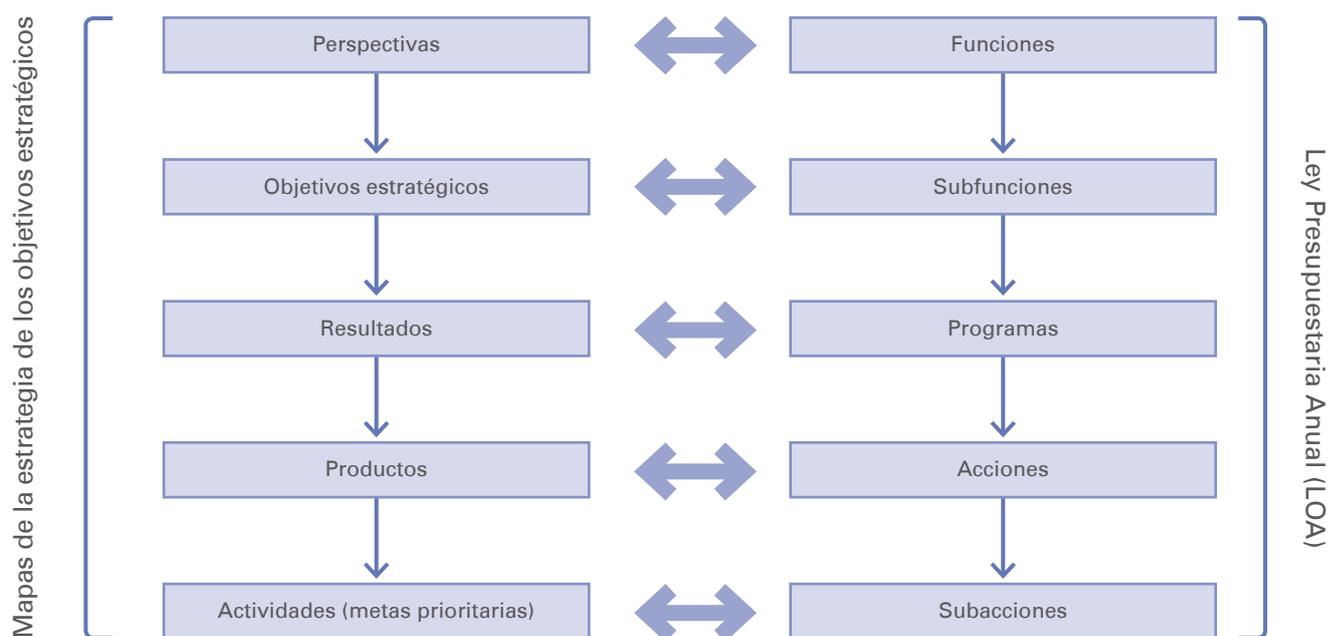
La alineación del presupuesto con el plan durante la implementación se lleva a cabo en las reuniones de monitoreo del desempeño.¹² Para cada meta prioritaria se evalúan las metas financieras (presupuesto asignado frente

¹¹ Si bien los objetivos estratégicos involucran a diversas Secretarías, la gran mayoría de las metas prioritarias de cada objetivo estratégico quedan a cargo de una única agencia. Por lo tanto, la labor intersectorial es limitada en este sentido.

¹² También hay un momento inicial de realineación a principios de año, en el que se efectúan ajustes al presupuesto, tal como fue preparado y aprobado el año anterior.



Gráfico 3. Correspondencia entre los mapas de la estrategia (planificación) y la LOA (presupuesto)



Fuente: Elaboración propia basada en aportes de la SEPLAG.

al ejecutado), conjuntamente con la identificación de cualquier obstáculo para que el proyecto se complete a tiempo. Además, el hecho de combinar en estas reuniones el monitoreo físico y financiero de los proyectos permite detectar discordancias entre ambos aspectos: por ejemplo, una meta prioritaria con baja ejecución física pero alta ejecución financiera requiere un examen más detallado (y lo mismo ocurre si se declara una alta ejecución física pero la ejecución presupuestaria es baja). El marco presupuestario no prevé incentivos financieros para las Secretarías (como, por ejemplo, el uso discrecional de recursos adicionales) por la consecución de las metas.

Las reuniones también permiten ajustar las metas prioritarias, por ejemplo, prorrogando sus plazos, cancelándolas, o, en casos excepcionales, proponiendo otras nuevas. Estos cambios implican que las asignaciones presupuestarias originales sean reasignadas. En este sentido, y como forma de promover una planificación más exacta, la SEPLAG estableció una modificación estructural de la manera en que puede alterarse el presupuesto: mientras que las anteriores reasignaciones presupuestarias se efectuaban diariamente y con escasa

conexión con la estrategia del gobierno, en la actualidad hay cuatro ciclos ordinarios de cambios presupuestarios. Esto permite que la SEPLAG controle el proceso desde el CdG, y asegure que estos cambios obedezcan a necesidades reales para lograr las metas prioritarias. Esta medida redujo el número total de reasignaciones, de aproximadamente 2.000 en 2011 a 1.131 en 2013.

El uso de tecnología también ha reforzado la capacidad para tomar decisiones presupuestarias sólidas teniendo en cuenta tanto las prioridades como la situación fiscal general. Una aplicación de inteligencia empresarial (Qlickview) que gestiona los datos del sistema integral de gestión financiera e-Fisco permite analizar escenarios fiscales alternativos de años sucesivos, mediante la producción de simulaciones y proyecciones que, a su vez, permiten que las autoridades consideren opciones de financiamiento realistas para las metas prioritarias (que en la mayoría de los casos requerirán financiamiento durante más de un año) y reasignen prioridades. Se están elaborando estudios de costos más precisos (que permitirían, por ejemplo, efectuar simulaciones de los costos de los insumos de los proyectos) para me-

jorar la calidad de las proyecciones fiscales. Además, el *software* asegura que las asignaciones presupuestarias se adjudiquen a la meta

prioritaria (o subacción) apropiada, ya que solamente la SEPLAG (y no las Secretarías) pueden introducir cambios en el sistema.

1.4 Monitoreo del cumplimiento

Desde 2008, el Gobierno del Estado de Pernambuco ha celebrado reuniones de monitoreo semanales, presididas por el Gobernador. Estas reuniones se basan en los objetivos estratégicos del mapa de la estrategia. Todos los martes, se trata uno de los 12 objetivos durante las reuniones matutinas y otro por la tarde, cubriéndose la totalidad de los objetivos estratégicos en un período de seis semanas. En el mapa de 2008–2011 había 10 objetivos, de modo que se monitoreaba el avance de todos ellos cada cinco semanas. El formato de reuniones semanales exige que las Secretarías y otras instituciones estatales que contribuyen al logro de cierto objetivo estratégico a analizar realicen su propio monitoreo interno a los efectos de estar preparadas para las reuniones; de

hecho, ciertas Secretarías (como la de Salud) han replicado el modelo de monitoreo dentro de sus propias estructuras, y han establecido reuniones de revisión, que el secretario preside, con los gerentes de las distintas unidades que conforman la Secretaría.

La agenda de las reuniones de monitoreo con el Gobernador se basa en el análisis del avance de las metas prioritarias. La SEPLAG selecciona las metas que parecen haberse desviado de su curso, e invita a los gerentes específicos de esas áreas a que asistan a la reunión. En lo referente a la dinámica de las reuniones, los secretarios y otros altos funcionarios presentan la situación de sus respectivas metas prioritarias.¹³ En las reuniones, los participantes se sientan en torno a una mesa en forma de

Foto 1. Formato habitual de las reuniones de monitoreo



Fuente: SEPLAG.

¹³ Si bien los secretarios hacen las presentaciones, la SEPLAG prepara las diapositivas. Pocos días antes de la reunión de monitoreo, el equipo de la SEPLAG se reúne con el equipo de la Secretaría para consolidar las conclusiones, validar los datos, y llegar a un acuerdo sobre el contenido de la presentación. Dos días antes de las reuniones, este informe se envía al Gobernador, al núcleo de gestión y a los secretarios involucrados en el objetivo estratégico.



“U”, de cara a una pantalla (véase la foto 1). En la pantalla se proyectan los resultados logrados para las metas prioritarias, con apoyos visuales (mapas, fotos) si corresponde. Cuando los datos indican que las metas están retrasadas, los funcionarios brindan las explicaciones pertinentes, especificando los problemas que afectan el desempeño de sus respectivas agencias. Seguidamente, los participantes deliberan, y cuando los obstáculos quedan claramente identificados, se decide sobre la forma de superarlos, qué funcionarios se encargarán de tomar las medidas necesarias y el plazo para llevarlas a cabo. Estas decisiones quedan asentadas en las actas de la reunión, que el personal de la SEPLAG prepara simultáneamente y las proyecta en la pantalla, de modo tal que los acuerdos queden claros para todos los participantes.

El Gobernador dedica considerable tiempo a las reuniones. Según los cálculos de la SEPLAG, en 2013 dedicó 108 horas (en promedio, dos horas semanales) a presidirlas. La presencia conjunta de los secretarios y las autoridades cuyas agencias tienen influencia sobre el mismo objetivo estratégico procura trascender las barreras jurisdiccionales y permitir la búsqueda de soluciones mediante la deliberación. Otros actores además de las Secretarías (a veces no pertenecientes al Poder Ejecutivo) también participan en las reuniones cuando sus instituciones contribuyen a un objetivo particular (por ejemplo, miembros de la magistratura en el caso de la seguridad). Algunos empleados que trabajan directamente en la prestación de servicios también asisten a las reuniones y se los invita a participar en los debates, lo cual puede tener un efecto motivador, ya que tienen la oportunidad de presentar sus puntos de vista o ser felicitados frente al Gobernador y otros altos funcionarios.

El número de metas prioritarias examinadas en las reuniones varía con el transcurso del tiempo, a medida que las prioridades se renegocian, se logran o se cancelan. El mapa de la estrategia del período 2012–2015 incluía 750 metas prioritarias, pero hacia fines de 2013 solo se seguían monitoreando 382 de ellas.

Para centrarse aún más en las máximas prioridades, en 2009 se instaló la Oficina de Gestión de Proyectos (*Escritório de Gestão de Projetos*, o EGP) en la SEPLAG, para intensificar el seguimiento de los proyectos de infraestructura de gran envergadura. La metodología de la EGP contempla la realización de reuniones semanales con los equipos a cargo de estos proyectos para examinar los avances logrados, planificar los próximos pasos, identificar riesgos, y supervisar ajustes a nivel táctico y estratégico para lograr las metas. Inicialmente se monitoreó un total de 58 metas prioritarias a través de la EGP, pero hacia fines de 2013 esta oficina se estaba ocupando de aproximadamente 100 metas.

Además, en 2013 se elaboró un panel de control con el que el Gobernador y las autoridades de la SEPLAG pueden efectuar un seguimiento más continuo del desempeño. Originalmente, la SEPLAG mantenía una hoja de cálculo con información de los sectores, pero el panel de control en línea permite realizar el monitoreo en tiempo real. En el panel de control se despliegan cada una de las metas prioritarias y el avance de las mismas; el nombre de la autoridad responsable del proyecto; las eventuales observaciones formuladas en las reuniones (explicando, por ejemplo, las razones de cualquier retraso); información sobre renegociaciones de la meta; la ejecución de su presupuesto, e imágenes ilustrativas de la labor realizada (véase el gráfico 4). El personal de la SEPLAG carga los datos en el panel de control, y las Secretarías solo acceden a los mismos en modo de consulta.

A los efectos del monitoreo, se ha prestado especial atención a tres áreas de política pública: seguridad, educación y salud. Se formularon “pactos de desempeño” específicos para estas áreas, en las cuales el gobierno se comprometió a lograr ciertas metas de resultados. El Pacto por la Vida (seguridad) se estableció en 2007 (y la SEPLAG asumió la coordinación del mismo en 2008), en tanto que el Pacto por la Educación y el Pacto por la Salud se establecieron en 2011. Para estas áreas, además de realizar el seguimiento de los indicadores de proceso y producto, se monitorean los indicadores de

Gráfico 4. Panel de control de la SEPLAG



Fuente: SEPLAG.

resultado, (entre ellos, la variación en las tasas de delitos letales y violentos, puntajes de exámenes estudiantiles y diversos indicadores de mortalidad, respectivamente). En lo referente al Pacto por la Vida, para el cual se generan datos en forma diaria sobre delitos letales y violentos, las reuniones de monitoreo se llevan a cabo semanalmente. En el caso de educación y salud, se llevan a cabo mensualmente debido a la frecuencia de la generación de datos sobre el desempeño de estos sectores. Además, para cada pacto la SEPLAG ha formado equipos de analistas que trabajan con las respectivas Secretarías (y en estas Secretarías) para ayudarlas a mejorar el desempeño (véase la subsección 1.5).

En resumen, el modelo implementa tres tipos distintos de monitoreo centralizado del desempeño (véase el gráfico 5):

i) De los 12 objetivos estratégicos (y sus respectivas metas prioritarias). De esos 12 objetivos estratégicos, se lleva a cabo el

seguimiento de los indicadores de proceso y producto de nueve de ellos (los que no tienen pactos de desempeño). Las reuniones de monitoreo de cada uno de ellos se llevan a cabo cada seis semanas.

ii) Dentro de estos objetivos estratégicos, algunas metas prioritarias específicas que representan a los proyectos de infraestructura más importantes. La EGP lleva a cabo un monitoreo más intensivo de los aproximadamente 100 proyectos de infraestructura más importantes.

iii) De las tres áreas de política que tienen pactos de desempeño (seguridad, salud y educación). Estas áreas tienen reuniones de monitoreo adicionales (semanales para el Pacto por la Vida, y mensuales para el Pacto de Salud y el Pacto de Educación), y los indicadores de procesos y producto se complementan con datos de resultado (aunque no se incluyen en el panel de control).¹⁴

¹⁴ Desde el punto de vista de la estructura institucional (véase el recuadro 1), la responsabilidad sobre el monitoreo centralizado del desempeño de los pactos recae en la Secretaría de Gestión por Resultados (SEGPR) de la SEPLAG, mientras que la Secretaría Ejecutiva de Gestión Estratégica (SEGES) cubre los otros nueve objetivos. La SEGES también administra la EGP en cuanto a los proyectos de infraestructura más importantes.



La SEPLAG no lleva a cabo un monitoreo intensivo de otras actividades del gobierno (aproximadamente 6.600 subacciones, que

representan el 88% del presupuesto del estado). En el gráfico 5, estas otras áreas están representadas con un color más claro.

Gráfico 5. Monitoreo de las actividades del gobierno de Pernambuco



Fuente: Elaboración de los autores.
Nota: El gráfico no es proporcional.

El monitoreo del desempeño que lleva a cabo la SEPLAG solo cubre los productos y resultados que están a cargo del gobierno estadual. Hay otro ámbito no monitoreado por el modelo: el que está a cargo de otros actores externos al gobierno estadual, tales como los gobiernos municipales. En el Pacto por la Educación, por ejemplo, la SEPLAG solo monitorea el desempeño estudiantil de las escuelas administradas por el gobierno estadual (alrededor del 10% de las escuelas primarias y el 70% de los

institutos de enseñanza secundaria); no lleva a cabo el seguimiento del desempeño de las escuelas municipales (que son la mayoría en la enseñanza primaria) o de las escuelas privadas. Por lo tanto, cuando la SEPLAG gestiona por resultados, solo está considerando las actividades sobre las cuales tiene jurisdicción. La organización del sistema federal brasileño otorga altos niveles de autonomía a los municipios, un factor que puede dificultar su integración en el modelo de gestión.

1.5 Intervención para lograr las metas

Las reuniones de monitoreo son cruciales, no solo para examinar el avance hacia el logro de las metas, sino también para decidir las medidas correctivas que sean necesarias. En 2013, se acordó un total de 1.150 medidas correctivas en las reuniones. Los acuerdos, reflejados en las actas de cada reunión, también

incluyen los nombres de los funcionarios encargados y los plazos para ejecutar las medidas a los efectos de examinar el cumplimiento de los acuerdos en reuniones posteriores.

La mayoría de los acuerdos se refieren a medidas concretas de pequeña escala para corregir los problemas que presentan los

participantes en las reuniones. En una reunión del Pacto por la Vida, estas pueden incluir, por ejemplo, actualizar una lista compilada anteriormente de establecimientos ilegales o reforzar la presencia policial en cierta área durante las semanas o meses subsiguientes. Otros acuerdos procuran articular medidas con actores relevantes no pertenecientes al gobierno estadual, como los municipios o el Poder Judicial. A veces los acuerdos implican la renegociación de las metas, como ya se explicó en las secciones anteriores. A menudo, los ajustes también incluyen decisiones presupuestarias (en las reuniones de monitoreo se realiza el seguimiento de datos tanto físicos como financieros). Esto puede implicar reasignaciones presupuestarias (véase la subsección 1.3) o requerir cambios en los flujos de caja solamente. Por ejemplo, cuando no se estaba cumpliendo la meta de efectuar cierto número de mamografías establecido en el Pacto por la Salud, la Secretaría de Salud determinó que los recursos no se estaban recibiendo a tiempo. El planteo de este problema en una reunión de monitoreo dio lugar a que la SEPLAG negociara un acuerdo con la Secretaría de Finanzas para que se acelerara el proceso. De este modo pudo lograrse la meta.

La recurrencia de ciertos problemas hizo que la SEPLAG procurara abordarlos preventivamente con mayor generalidad. Por ejemplo, dos problemas recurrentes para lograr las metas relacionadas con las obras públicas de distintos sectores eran las demoras de las expropiaciones y las demoras para otorgar los permisos ambientales. Luego de identificar estos obstáculos, la SEPLAG estableció dos comités para que trabajaran con la Fiscalía General del Estado y con la Agencia Ambiental del Estado, respectivamente. Estos comités celebran reuniones mensuales con estas agencias para monitorear la resolución puntual de los problemas de estas dos áreas, que afectan el logro de las metas de toda la administración. No obstante,

no se han establecido mecanismos sistemáticos que identifiquen patrones generales, riesgos potenciales, o tendencias intersectoriales a largo plazo, una cuestión que se aborda en la sección analítica de este informe.

La intervención de la SEPLAG en los tres pactos es más profunda. En cada una de las Secretarías (defensa y seguridad pública, educación y salud) se han establecido Núcleos de Gestión por Resultados, integrados por aproximadamente ocho a 10 analistas de la SEPLAG. Estos analistas recopilan información, monitorean las actividades planificadas, preparan las reuniones de monitoreo y supervisan la ejecución de los acuerdos celebrados en las reuniones. También brindan apoyo a las Secretarías en la implementación del modelo, especialmente para asegurarse de que las autoridades regionales e incluso el personal que presta los servicios de las escuelas o los hospitales lo hayan comprendido. Actúan como asesores de las Secretarías, brindándoles herramientas de gestión y recursos analíticos. En el Pacto por la Educación, por ejemplo, trabajan con la Secretaría para detectar escuelas con desempeños críticamente bajos, y ayudan a las autoridades regionales y los directores de escuelas a implementar técnicas de gestión para mejorar su desempeño. Si bien la intención original de las autoridades de la SEPLAG fue formar estos núcleos en todas las Secretarías (y así extender el modelo de los pactos a toda la administración), las limitaciones presupuestarias las llevaron a centrarse en estas tres importantes áreas de política pública.

La sección 1 presentó una breve descripción de los principales componentes y la evolución del modelo de gestión de Pernambuco. En la sección 2 se analizará cómo funciona el modelo y cada uno de los componentes, identificando sus fortalezas, posibles mejoras y lecciones aprendidas.

2 ANÁLISIS DEL MODELO DE GESTIÓN DE PERNAMBUCO

Esta sección presenta un análisis, basado en otras experiencias a niveles nacional e internacional, del modelo de gestión de Pernambuco. Como se indicó en la sección anterior, en 2007 el gobierno concluyó que había una mayor necesidad de disciplina y estructura en la conducción del gobierno, incluida la necesidad de aumentar el enfoque en los resultados. En la sección 1 se describieron

los pasos prácticos para mejorar la gestión del estado, sustentados por un sólido marco conceptual derivado del modelo PDCA. En esta sección se analizarán estas innovaciones, comenzando con una descripción general del modelo y luego enfocándose en las mismas funciones de la sección 1. Asimismo, se incluyen reflexiones acerca de la institucionalización del modelo.

2.1 Resumen de las principales fortalezas del modelo y oportunidades de mejora

En el modelo de gestión de Pernambuco pueden identificarse varias fortalezas y logros.

- **El enfoque general reúne eficazmente la planificación, la formulación del presupuesto, el monitoreo y la intervención en forma sumamente integrada.** El gobierno ha logrado un gran avance en el desarrollo y la puesta en práctica del modelo en un período de tiempo muy breve. El mandato de la SEPLAG cuenta con el beneficio de tener tanto el empoderamiento político como la pericia técnica para aplicar herramientas avanzadas en la determinación de las prioridades, alinear recursos que las respalden, dar seguimiento a los avances e intervenir para producir correcciones de manera colaborativa cuando es necesario. En Pernambuco, una estrategia coherente guía la formulación de las políticas públicas.
- **La adopción del modelo de gestión ha establecido metas y objetivos claros para todas las áreas prioritarias de política, y ha establecido un sistema de monitoreo continuo del avance hacia su logro.** Los gerentes y, en ciertas áreas (como la de seguridad), una serie de empleados que trabajan directamente en la prestación de servicios, comprenden qué está tratando de lograr el gobierno y qué ha logrado.
- **El modelo ha mejorado la capacidad del gobierno para completar proyectos y generar productos.** Ha contribuido a cumplir con las metas prioritarias del gobierno. En otras palabras: a *hacer realmente* lo que el gobierno dijo que *planeaba hacer*. Los resultados en el estado también presentan tendencias positivas, aunque solo en algunos casos es posible la atribución causal de estos resultados a las acciones del gobierno.
- **El compromiso de los empleados de todos los niveles de la administración pública, desde los gerentes hasta parte del personal que trabaja directamente en la prestación de servicios, ha comenzado a cambiar la cultura orga-**



nizativa de la administración pública de Pernambuco. Parecería haberse arraigado un enfoque sistemático, y basado en datos, con una actitud de “sí se puede”, para la gestión pública, por lo menos en aquellas Secretarías más involucradas con el modelo. Esto contribuye a su sostenibilidad.

- **Se ha desarrollado una serie de herramientas y procedimientos innovadores para apoyar al gobierno en la mejora de resultados.** Además de la aplicación de herramientas y enfoques que han demostrado ser exitosos en otros casos nacionales e internacionales, la SEPLAG ha desarrollado soluciones metodológicas innovadoras para apoyar la planificación del presupuesto, el monitoreo y el vínculo con los sectores para acelerar la mejora.

Por supuesto, como los líderes del gobierno reconocen, aún queda mucho por hacer para desarrollar plenamente una cultura de gestión por resultados. En el curso de este estudio se identificaron las siguientes oportunidades de mejora para el futuro.

- **El modelo está en condiciones de centrarse más en los resultados e impactos para la ciudadanía.** Especialmente en las áreas de política pública que ya dan seguimiento a la evolución de los resultados, vincular más claramente la mejora de la gestión interna de gobierno con los resultados para la sociedad contribuiría a identificar claramente qué funciona y qué no.
- **Podría intensificarse el vínculo con los ciudadanos, que son coproductores de muchos de los resultados prioritarios.** Un enfoque más sistemático para involucrar a los empleados que prestan directamente los servicios y mejorar sus cualificaciones para el trabajo con los ciudadanos, más seminarios regionales periódicos, encuestas a la ciudadanía y herramientas en línea generarían una valiosa retroalimentación sobre los progresos

realizados por el gobierno y los próximos pasos en la obtención de resultados. Una mayor participación de todos los interesados, que incluya información sobre las necesidades, lo que funciona y nuevos enfoques para la prestación de servicios —de los ciudadanos a los legisladores, de los vecindarios a las ciudades, de los empleados que trabajan directamente en la prestación de servicios a las altas autoridades y de los sectores empresariales y del voluntariado— mejorará la eficacia del modelo.

- **El proceso de monitoreo podría fortalecerse mediante la revitalización de la dinámica de las sesiones de monitoreo,** reforzando el enfoque orientado a la resolución colectiva de problemas y su énfasis en la producción de cambios en el comportamiento a fin de optimizar el rendimiento. También podría fortalecerse la identificación de obstáculos transversales más amplios que perjudican el desempeño.
- **Perfeccionar las capacidades de planificación y monitoreo a nivel sectorial** aliviaría a la SEPLAG de ciertas responsabilidades que caen en el dominio de las Secretarías sectoriales, pero que estas no pudieron abordar en las etapas iniciales del modelo debido a la falta de experiencia en estas metodologías.
- **La próxima fase del modelo podría incluir un mayor vínculo con los proveedores de servicios locales, incluidas las municipalidades.** El impacto de la labor del gobierno será mayor si quienes están en las primeras líneas prestando servicios comprenden las prioridades y tienen incentivos para apoyarlas. Los gobiernos locales son actores clave en el sistema de prestación de servicios, y el logro de resultados para todos los pernambucanos requerirá que los elementos básicos del modelo de gestión (planificación, formulación del presupuesto, monitoreo e intervención) también se apliquen a su labor.

2.2 Análisis general del modelo

2.2.1 ¿Cuáles han sido las principales innovaciones del modelo?

El modelo implementado en 2007 ha mejorado la gestión del Gobierno del Estado de Pernambuco mediante la integración de las funciones de planificación, formulación del presupuesto, monitoreo e intervención. Ha logrado que se establezcan metas y objetivos claros para todos los sectores, con un sistema de monitoreo continuo de sus respectivos avances. Por lo tanto, ha permitido que la SEPLAG identifique claramente las unidades y los individuos responsables del logro de resultados y dé seguimiento al desempeño en cada una de las metas prioritarias. Esto ha creado la capacidad para identificar cuándo el avance no es suficiente y formular ideas que conduzcan a intervenciones oportunas para producir ajustes. Estos procesos han sido integrados con la planificación y ejecución del presupuesto, contribuyendo a conectar las decisiones de las autoridades con la asignación de recursos.

El modelo se ha centrado más en optimizar estos procesos internos, a fin de permitir que los productos se generen eficiente y

oportunamente, que en conectar estas actividades gubernamentales con los resultados para la sociedad. El modelo ha incluido el monitoreo de resultados desde 2007 para un área de política pública (seguridad), y desde 2011 lo ha incorporado en otras dos (educación y salud). El efecto de las acciones del gobierno sobre los resultados por lo general no ha sido medido a través de instancias más rigurosas de evaluación de impacto. El modelo se ha centrado, por lo tanto, en mejorar la forma de gestionar el gobierno, con la expectativa de que esto dará lugar a mejores resultados para los ciudadanos.¹⁵ La evolución de los indicadores de resultados en el pacto de desempeño que lleva más tiempo en funcionamiento, el Pacto por la Vida, sugiere que de hecho podría haber una conexión entre la mejora en los productos y el logro de mayores resultados: la comparación de las tasas de crímenes letales y violentos con las del país en su conjunto, o con las de otros estados del nordeste, muestra un desempeño significativamente más fuerte en Pernambuco. En el

Recuadro 3. Evolución de los resultados en Pernambuco (2007–2013)

Pernambuco presenta resultados destacables en cuanto a la reducción de los delitos letales. De 2007 a 2011, en este estado los delitos letales disminuyeron de 42,8 cada 100.000 habitantes a 36,7 (una reducción de 14%). Durante ese mismo período, los delitos letales no variaron a nivel nacional (de 22,5 a 22,9) y aumentaron en los estados del nordeste (de 20,0 a 32,7, un aumento de 63%), que es la región donde está ubicado Pernambuco.

En otras áreas de política pública, la evolución de los indicadores sigue más de cerca las variaciones a nivel nacional. En materia de salud, las tasas de mortalidad infantil de Pernambuco disminuyeron en un 26% (de 21,7 a 16,0 por cada 1.000 nacidos vivos), pero la disminución a nivel nacional fue mayor (33%, de 20,5 a 13,6). En cuanto a educación, según la prueba de desempeño estudiantil del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), Pernambuco se ubicó en el puesto 19º (entre los 27 estados) en 2005 y en el 18º en 2011 en educación elemental, y en educación secundaria fue 18º en 2005 y 16º en 2011, lo cual indica una mejoría discreta con respecto a otros estados.

En materia de crecimiento económico, Pernambuco tuvo el 9º crecimiento más alto entre 2007 y 2011; había sido 24º entre 2002 y 2006.

Fuentes: Datos sobre seguridad: Fórum Brasileiro de Segurança Pública y Ministerio da Justiça (2012). Datos sobre salud: Ministério da Saúde, Departamento de Informática (<http://www2.datasus.gov.br>), consultado el 10-XII-2013). Datos sobre educación: Gobierno del Estado de Pernambuco (2013b). Datos sobre crecimiento económico: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (www.ibge.gov), consultado el 10 de diciembre de 2013.

¹⁵ “El cumplimiento de los procesos casi garantiza la obtención de resultados”, según lo expresado por un alto funcionario durante una reunión de monitoreo del Pacto por la Vida realizada el 14 de noviembre de 2013. Esto podría ser o no una suposición válida, pero muchos otros modelos han hecho suposiciones similares en sus etapas más tempranas, cuando los datos sobre los resultados eran escasos: Citistat de Baltimore, una iniciativa pionera de modelo de gestión basado en datos con reuniones periódicas de monitoreo para tratar los ajustes de desempeño, llevaba a cabo un seguimiento cuidadoso de los insumos (tales como datos sobre recursos humanos) en el entendimiento de que se trata de factores críticos para la entrega de los productos y el logro de resultados (véase Henderson, 2003).



recuadro 3 se incluye un análisis de los datos de resultados también en otros sectores.

Los cambios introducidos por el modelo han involucrado no solo a las principales autoridades del estado, sino también a gerentes de nivel medio (regional) y ciertos empleados que trabajan directamente en la prestación de servicios (como los oficiales de policía). En los pactos de desempeño, la SEPLAG se ocupa de mejorar la gestión: i) al nivel estratégico, con el Gobernador y otros altos funcionarios; ii) al nivel táctico, con los gerentes de las regiones del estado en cada área de política pública, y iii) al nivel operativo, con escuelas, hospitales o uni-

dades de policía específicos. Esta labor a diferentes niveles ha comenzado un proceso de institucionalización de los procedimientos en la gestión diaria en todo el gobierno. Muchos actores relevantes dentro y fuera del gobierno comparten la opinión de que esto ha contribuido a que se cumpla con los compromisos, se concluyan a tiempo las obras públicas y, en general, se mejoren los productos de la labor del gobierno. También ha ayudado a enfocar a los sectores en el logro de las metas acordadas, y no solo en sus propias agendas individuales. Lo que es evidente es que las innovaciones abordaron colectivamente los dos elementos

Recuadro 4. La experiencia de Pernambuco en el contexto de otros estados brasileños

Tradicionalmente, las reformas de la gestión pública en los estados brasileños seguían a las aplicadas a nivel federal, pero en esta última década los gobiernos estatales tomaron la delantera. Esta tendencia general inicial existió desde los años del Estado Novo (décadas de 1930 y 1940), con la creación de los Departamentos de Administración del Servicio Público a nivel federal y luego a nivel estadual, hasta fines del siglo XX, con el Plan Gerencial de Reforma del Estado de los años noventa. Sin embargo, en estos últimos años aparecieron nuevas tendencias sin vinculación directa con las iniciativas federales, que revelaron las capacidades y los enfoques innovadores de los niveles estatales del gobierno.

En 2003, el Gobierno de Minas Gerais adoptó un “shock de gestión”, que inicialmente se centró en controlar los gastos del gobierno, y, en una segunda etapa, en lograr resultados para los ciudadanos. En este modelo se celebran “acuerdos de resultados” entre el Gobernador y las Secretarías sectoriales, que establecen las metas que se espera que logren. Luego se monitorean rigurosamente los avances y se proporcionan incentivos financieros por el logro de los objetivos. Esta reforma fue integral en su cobertura tanto de la administración pública (se aplicó en todas sus agencias) como del ciclo de políticas públicas, ya que incluye a la mayoría de sus etapas (planificación, formulación presupuestaria, monitoreo y evaluación) (Vilhena et al., 2006). Rio de Janeiro también adoptó contratos de gestión, aunque limitados a ciertas áreas de política pública (seguridad, educación, transporte y administración). Pernambuco no ha adoptado contratos de gestión con incentivos financieros para las Secretarías, pero su modelo ha definido los pactos de seguridad, salud y educación, en los que también se establecen las prioridades a lograr.

Otra característica de la experiencia de Pernambuco, la naturaleza participativa del proceso de planificación, también puede encontrarse en otros casos. El presupuesto participativo ha sido sumamente utilizado a nivel municipal, siendo Porto Alegre el primero en adoptarlo en 1989. La planificación participativa también existe a nivel estadual, aunque Pernambuco ha añadido un componente regional (con metas por región) que es menos común; Minas Gerais, por ejemplo, lo introdujo recién en 2011, en la tercera generación de su modelo (Gobierno de Minas Gerais, 2013). Así, los seminarios regionales son una característica distintiva de la experiencia de Pernambuco.

Otra característica innovadora del modelo de Pernambuco es la participación personal y directa del Gobernador en las reuniones de monitoreo. En Minas Gerais, inicialmente las presidía el Secretario de Planificación; cuando este funcionario posteriormente pasó a ser Gobernador, continuó presidiéndolas. Pero en Pernambuco el involucramiento del Jefe del Ejecutivo ha sido una característica distintiva desde los comienzos del modelo. Para fortalecer el monitoreo, el estado de São Paulo decidió en 2013 establecer una “Delivery Unit” (Unidad de Entrega de Proyectos Prioritarios, UEPP), inspirada en la experiencia de la *Prime Minister’s Delivery Unit* del Reino Unido (Villani et al., 2013). Finalmente, los mapas de la estrategia dentro de los objetivos estratégicos constituyen otra característica original de Pernambuco y han sido un elemento clave para alinear el presupuesto con el plan de cada una de las metas prioritarias.

En lo concerniente a las capacidades para gestionar el modelo, la creación de la carrera de analistas de planificación, gestión y presupuesto ha sido fundamental para fortalecer la SEPLAG. En este sentido, sin embargo, muchos otros estados (Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Acre, São Paulo, Sergipe y el Distrito Federal) tienen carreras similares, aunque sus miembros trabajan en los distintos sectores y no solo en la Secretaría de Planificación. En Pernambuco, solamente la SEPLAG ha desarrollado esas capacidades en su personal.

Fuente: Elaboración propia.

propios de un sólido programa de gestión del cambio: la necesidad de un cambio cultural y la necesidad de nuevos procedimientos y herramientas técnicas.

Si se compara este modelo con experiencias anteriores de otros estados brasileños, Pernambuco ha incorporado algunas de sus características a la vez que agregó otras innovadoras. Estos elementos destacados incluyen la práctica de la planificación participativa regio-

nal; la integración de la planificación y el presupuesto con la gestión del modelo (en la SEPLAG); el liderazgo personal del Gobernador; los pactos de desempeño como un mecanismo para definir prioridades temáticas; y los mapas de la estrategia para alinear el presupuesto con el plan en cada área. En el recuadro 4 se incluye una comparación más detallada del modelo de Pernambuco con otras experiencias brasileñas a nivel estadual.

2.2.2 ¿Qué factores contextuales han facilitado la implementación del modelo?

El modelo de gestión fue adoptado en un contexto muy específico, descrito en la sección 1, que incluyó varias condiciones favorables que ayudaron a facilitar su implementación.

- a. **Un liderazgo comprometido con los resultados y familiarizado con las herramientas de gestión por resultados.** La cultura de las organizaciones y los sistemas se ve influida significativamente por las características de sus líderes. En 2007, el nuevo equipo de altos funcionarios de Pernambuco trajo consigo experiencia de primera mano con los principios y las herramientas de la gestión basada en resultados. Contaban con esta pericia de su trabajo en la Secretaría de Finanzas y del Tribunal de Cuentas (*Tribunal de Contas*) del estado, en el sector privado y en *think tanks*, lo que les permitió conceptualizar y guiar la adopción del modelo.
- b. **Asimismo, el liderazgo en Pernambuco podía concentrarse en los resultados.** El Gobernador Campos asumió el cargo con un apoyo limitado de las estructuras políticas más grandes dentro del estado. Por lo tanto, estaba menos condicionado en sus opciones de gestión, y tenía la posibilidad de nombrar, para los puestos clave de su gobierno, a gerentes

competentes de su confianza y exigirles resultados. En otros contextos, el Jefe del Ejecutivo puede estar más limitado por factores políticos.

- c. **Buenas relaciones de trabajo con el gobierno federal.** Dada la importancia de la aprobación federal para los préstamos y proyectos conjuntos clave, es significativo que Pernambuco trabajó con ahínco para desarrollar la relación (ayudado por la afinidad política entre las dos administraciones) con el gobierno federal. Diferentes entrevistados coincidieron en que el apoyo del nivel federal fue importante para completar a tiempo las obras públicas prioritarias para el estado.
- d. **Una situación fiscal saludable.** El crecimiento económico del estado, combinado con un mayor cumplimiento en materia de recaudación tributaria, ha generado importantes aumentos en los ingresos disponibles. Entre 2007 y 2012, los ingresos aumentaron, en términos reales, en aproximadamente 65%.¹⁶ Por consiguiente, el modelo fue implementado en un contexto de aumento de recursos que habilitó la expansión en las propias capacidades de la SEPLAG (incluida la creación de su propia carrera de analistas de planificación, gestión y presupuesto con

¹⁶ Cálculos de los autores basados en los datos de ingresos de Pernambuco (consultado en www.bde.pe.gov.br el 12 de diciembre de 2013) y en los datos de inflación brasileña (consultado en www.ibge.gov.br el 12 de diciembre de 2013).



100 nuevos funcionarios) y en los sectores responsables por el logro de resultados (por ejemplo, un 25% de crecimiento de la fuerza policial).

- e. **Los salarios de los empleados públicos aumentaron significativamente.** El gasto en personal creció en un 29% en términos reales entre 2008 y 2013.¹⁷ Además, se establecieron sistemas de pago por desempeño. En el Pacto por la Vida, por ejemplo, existen varios premios semestrales para oficiales en las unidades que: i) logran las mayores reducciones en delitos letales y violentos (el indicador de resultado para el Pacto); ii) logran la meta establecida en el Pacto (para 2013, un 12% de reducción en esos crímenes), o iii) logran una reducción en esos crímenes con respecto a los seis meses anteriores (Ley 14.889) (Gobierno del Estado de Pernambuco, 2012).¹⁸ El pago por desempeño también ha sido establecido en el sector de educación: los maestros de las escuelas que logran sus objetivos (en términos de

rendimiento de los estudiantes en las pruebas estandarizadas y otros indicadores, tales como las tasas de abandono escolar) reciben una “Bonificación por Desempeño Educacional”.¹⁹ Esta entrada de recursos ayudó a reducir una potencial resistencia al modelo y contribuyó al logro de las metas.²⁰

- f. **Al mismo tiempo, es probable que el modelo también haya influido en la cantidad de recursos.** La actividad económica en el estado y las capacidades del organismo recaudador no son completamente exógenas al modelo, ya que se esperaría que una mejor gestión tenga un impacto en ellas. Por lo tanto, este aspecto contextual favorable es, en sí mismo, parcialmente un resultado del modelo.

En general, la implementación del modelo se benefició de factores políticos, económicos y fiscales positivos. La confluencia de estos factores exógenos no puede ignorarse, pero tampoco puede dejarse de lado la fuerte voluntad del gobierno para mejorar su práctica.

2.2.3 ¿Qué decisiones y características fueron cruciales para el éxito?

Además de los factores externos favorables, las entrevistas y la investigación realizadas como parte de este estudio dejan en claro que varias decisiones importantes sobre las caracte-

terísticas del modelo fueron cruciales para su éxito. Las siguientes lecciones importantes son aplicables también a otros casos.

- a. La decisión de crear un fuerte liderazgo

¹⁷ Cálculos de los autores basados en los datos de gastos de Pernambuco (consultado en www2.transparencia.pe.gov.br el 29-I-2014) y en los datos de inflación brasileña (consultado en www.ibge.gov.br el 29-I-2014).

¹⁸ El primer premio consiste en aproximadamente US\$1.200 para oficiales y US\$800 para personal auxiliar; el segundo, US\$750 y US\$450, respectivamente, y el tercero, US\$580 y US\$330. Estas bonificaciones representan aproximadamente entre 2% y 8% de la remuneración promedio anual del personal de la Secretaría de Defensa Social, la mayoría de los cuales son miembros de la fuerza policial. (Los datos sobre las remuneraciones se obtuvieron de <http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/76>, consultado el 31 de enero de 2014). La SEPLAG también ha establecido mecanismos de pago por desempeño para su propio personal (Gobierno del Estado de Pernambuco, 2013c).

¹⁹ En 2012, los maestros en 29% de las escuelas recibieron una bonificación total y en 27% recibieron una bonificación parcial, según el nivel de sus logros (Gobierno del Estado de Pernambuco, 2013d). El monto recibido por cada maestro individual también varía de acuerdo con el porcentaje de clases que realmente enseña y la proporción del programa de estudios cubierto en ellas (Gobierno del Estado de Pernambuco, 2008a y 2008b). La bonificación promedio en 2012 fue equivalente a unos US\$1.100, lo cual representó aproximadamente 6% del salario promedio de los maestros para ese año (los datos sobre remuneración se obtuvieron en <http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/76>, consultado el 27 de febrero de 2014).

²⁰ Es difícil aislar el efecto específico del modelo en el logro de ciertos resultados del efecto de las mejores condiciones económicas. Por ejemplo, las huelgas de maestros, que habían sido endémicas antes de 2007 (costaron 200 días de clases en 10 años), no volvieron a ocurrir. Como la implementación del modelo coincidió con los aumentos salariales de los maestros, el efecto específico de cada uno de estos factores en la mejora de la situación no puede ser determinado.

orientado a los resultados. Una de las características distintivas del modelo de Pernambuco es la participación intensa del Gobernador y los altos funcionarios para hacer que el modelo funcione. El Gobernador controla personalmente el desempeño, dado que asume responsabilidad por el mismo. Además de presidir la mayoría de las reuniones de monitoreo, el Gobernador y los altos funcionarios pasan tiempo adicional, generalmente mientras viajan, dando seguimiento en línea al desempeño mediante el panel de control instalado en sus tabletas. Si bien el Secretario de la SEPLAG coordina las reuniones de los Pactos, el Gobernador no ha delegado esta función, y la asume personalmente la mayor parte del tiempo. Para la mayoría de los entrevistados, esto ha sido crucial para asegurar que el modelo sea tomado seriamente: nadie quiere parecer mal preparado ante el Gobernador. Si bien en otros casos (como en Minas Gerais) el Gobernador delegó exitosamente esta función, en Pernambuco existe la percepción de que la participación personal del Gobernador ha sido crítica para el éxito del modelo.

- b. **En Pernambuco, el Gobernador es considerado tanto “Director Ejecutivo” como “Presidente del Directorio”, brindando decisiones de gestión y liderazgo político.** Esto ha reducido el conflicto potencial entre ambos ámbitos. Para la mayoría de los actores, este ha sido un factor clave del éxito. Incluso si el modelo requiere que el Gobernador le dedique mucho tiempo, varios entrevistados sostuvieron que el efecto neto ha sido traer orden a la gestión de tiempo y acceso al Gobernador. En vez de ocuparse de cada Secretaría por separado, las reuniones le permiten tratar sus asuntos colectivamente y de forma más eficiente.

Su propia disciplina en ajustarse a este formato ha sido un elemento crítico para la eficacia y el éxito del modelo.

- c. **La integración de la planificación con el presupuesto, y del monitoreo de las prioridades con la acción cuando el desempeño se desvía de su curso.** Los mapas de la estrategia proveen una representación visualmente clara de las prioridades del gobierno, y constituyen un elemento clave de la arquitectura del modelo. Son un pilar que facilita la alineación de los recursos detrás de los objetivos estratégicos y metas prioritarias del gobierno. A su vez, esta integración contribuye a un proceso más ordenado y racional de reasignación de recursos según el avance realizado en el logro de las metas (revisado en las reuniones de monitoreo). A diferencia de la anterior situación de reasignaciones constantes, la SEPLAG puede proporcionar una perspectiva general de las prioridades del gobierno a fin de asegurar que las decisiones en materia de presupuestos se tomen en conexión con los objetivos fijados en el mapa de la estrategia del gobierno.
- d. **Creación de la SEPLAG.** Esto, tanto en términos internacionales como brasileños, es una significativa innovación en sí misma. Al crear una unidad separada con estatus ministerial, que pudo formular y poner en práctica el modelo sin estar recargada con las actividades más rutinarias de la gestión pública (que fueron asignadas a la SAD), la experiencia de Pernambuco ha puesto énfasis tanto en conceptualizar la integración de la planificación, la formulación del presupuesto, el monitoreo y la mejora del desempeño, como en asegurar el impacto de esta integración. Los gerentes y los analistas de la SEPLAG pueden concentrarse totalmente en las metas prioritarias.²¹

²¹ Cabe notar que, como la SEPLAG ha mostrado habilidad para resolver problemas, el Gobernador a menudo delega en la SEPLAG la resolución de problemas emergentes que están formalmente fuera del ámbito de competencia de este organismo.



- e. **Además de crear la SEPLAG, una decisión crítica fue empoderarla y asegurar que contara con suficientes recursos.** La creación de una *carrera* de analistas de planificación, gestión y presupuesto, seguida de la incorporación de 100 funcionarios permanentes por medio de un proceso de reclutamiento basado en el mérito, ha ampliado en gran medida las capacidades de la SEPLAG para cumplir con sus funciones. Esto ha sido un factor clave en la implementación del modelo.
- f. **Enfoque en el cambio cultural.** El modelo de gestión de Pernambuco tiene la ambición de involucrar a los empleados públicos en todo el sistema de prestación de servicios y en todos los niveles, desde los altos funcionarios hasta el personal que trabaja directamente en la prestación de servicios. Exige un foco en el logro de las metas y una disciplina en el monitoreo del desempeño. Estas características establecen un tipo diferente de cultura del sector público,²² que va más allá del simple cumplimiento de los procedimientos burocráticos. Muchos actores creen que esto contribuirá a la sostenibilidad del modelo bajo diferentes gobiernos.
- g. **La creación de procedimientos y herramientas técnicas.** La sección descriptiva de este trabajo ha detallado varios procesos que definen la labor diaria del modelo. Los más importantes son, probablemente, las reuniones de monitoreo presididas por el Gobernador y el Secretario de la SEPLAG. Para algunos secretarios, el modelo se ha vuelto una herramienta de gestión diaria que replican en sus jurisdicciones; otros no lo han adoptado con tanto entusiasmo, pero incluso ellos deben hacer frente a las revisiones de desempeño periódicas con el Gobernador del estado. En consecuencia, deben asegurar que se han realizado todos los esfuerzos necesarios para eliminar los obstáculos existentes que limitan el desempeño. Con el correr de los años, esto ha llevado a una sedimentación de estos procedimientos en la labor del gobierno del estado.

Después de este análisis global de la labor del modelo, se examinan a continuación sus elementos específicos: i) formulación de la estrategia; ii) alineación del presupuesto; iii) monitoreo del avance hacia el logro de las metas, y iv) intervenciones y ajustes cuando son necesarios.

2.3 Formulación de la estrategia

2.3.1 ¿Cómo pasa el modelo de las ideas a la estrategia?

Como se analizó en la sección descriptiva, el enfoque que sirve de base al modelo de gestión es conciliar las perspectivas “de afuera hacia adentro” y “de arriba hacia abajo”, reconociendo la importancia de reunir ambas en la toma de decisiones. En cuanto a la incorporación de las perspectivas externas, los seminarios regionales han jugado un papel clave. Los resultados

del cuadro 1 en la parte descriptiva muestran que la participación en los seminarios regionales aumentó un 160% entre 2007 y 2011 (de 5.207 a 13.498 participantes), y que el número de propuestas presentadas por los ciudadanos se multiplicó por 10 (de 2.600 a 26.147). Pero aún más importante es el hecho de que, en estos seminarios, los ciudadanos pudieron debatir

²² Es difícil evaluar el alcance de los cambios en la cultura organizativa en Pernambuco. Como el modelo no ha sido probado bajo un gobierno diferente, todavía no está claro si la cultura ha cambiado realmente o si el liderazgo actual es el factor clave que sostiene las innovaciones.

con los líderes políticos del estado (incluido el Gobernador y su gabinete) de manera interactiva, formulando ideas y buscando respuestas y explicaciones de estos funcionarios. Las comunicaciones bidireccionales son un elemento crítico del “gobierno abierto” (Cabinet Office, 2013), ya que van más allá de la simple divulgación de información por parte del gobierno a los ciudadanos.

El gobierno proporciona acertadamente el liderazgo para este esfuerzo. Al convertir una gama de puntos de vista dispares en una estrategia integral para gobernar al estado, la SEPLAG: i) obtiene aportes de la sociedad a través de los seminarios regionales; ii) trabaja con las Secretarías para identificar proyectos de inversión en cada área, y iii) a partir de su

posición en el CdG, asegura que estas prioridades sean desafiantes y factibles. La SEPLAG ha desarrollado las capacidades técnicas para debatir y negociar las metas con las Secretarías, contando con la información (por ejemplo, sobre las tasas de cumplimiento y los costos de los proyectos de años anteriores) y las capacidades analíticas necesarias para impulsar y agregar valor a este proceso. La estrategia de Pernambuco no es simplemente una colección de diferentes planes sectoriales, sino realmente una dirección integral y coherente, gestionada desde el CdG. El desarrollo y la implementación de la estrategia sigue mayormente un proceso ordenado, que también recibe la retroalimentación del monitoreo y el análisis del ciclo anterior.

2.3.2 ¿Qué oportunidades de mejora existen para definir la estrategia?

Durante la etapa de formulación, no hay ninguna respuesta formal a las propuestas entre el momento en que se reciben durante los seminarios y la definición del mapa de la estrategia. No existe una instancia subsiguiente para que el gobierno explique qué propuestas se han incorporado en la estrategia y cuáles no, y por qué. Tales explicaciones son un componente clave de la rendición de cuentas (Bovens, 2005). Es cierto que muchas de las propuestas tenían un alto nivel de generalidad, por lo que en todo caso el gobierno podría argumentar que estaban incluidas. La producción y publicación de tales respuestas aclararía a los participantes qué pasó con sus propuestas, y aumentaría la transparencia del proceso de planificación estratégica tras la celebración de los seminarios.

Más en general, aun cuando los seminarios son valiosos, su celebración cada cuatro años, en eventos realizados una sola vez antes de la definición de los mapas de la estrategia, limita su impacto para un trabajo más continuo con la sociedad. No existen mecanismos institucionalizados para recibir aportes de los ciudadanos sobre los progresos realizados en los objetivos prioritarios. Por lo tanto, vale la

pena explorar la posibilidad de celebrar seminarios regionales con mayor frecuencia (tal vez anualmente) como una oportunidad de participación para recoger las opiniones de la sociedad civil sobre proyectos específicos e introducir correcciones si es necesario. Estas reuniones podrían proporcionar una fuente alternativa de información de monitoreo para el Gobernador y la SEPLAG, que incorpore las percepciones y opiniones de los ciudadanos. Además, podrían aplicarse encuestas a los ciudadanos para medir periódicamente la evolución de sus puntos de vista, y también podrían explorarse herramientas de participación en línea (tal como *crowdsourcing*).

Tratar de obtener la contribución de los ciudadanos es especialmente importante dado que el gobierno y la sociedad coproducen muchos de los resultados de interés. La reducción de los crímenes letales, la mejora del aprendizaje de los estudiantes y la disminución de las tasas de mortalidad requieren algo más que las acciones del gobierno: también dependen de los comportamientos de los propios ciudadanos. Buscar proactivamente las opiniones de la sociedad sobre estas cuestiones contribuiría al



cumplimiento de las metas. Por lo tanto, sería útil establecer mecanismos más regulares para la participación social. Una interacción más amplia con los ciudadanos también podría ayudar a mejorar la ejecución de los proyectos del gobierno. Los “mapas de experiencias de los ciudadanos” (*citizen journey maps*), por ejemplo, ilustran visualmente las interacciones de los ciudadanos con los organismos gubernamentales, lo que contribuye a la comprensión (y a un rediseño) de cómo se producen estas interacciones (Cabinet Office, 2010).

Otra consideración importante acerca de la formulación de la estrategia es la cuestión de la subsidiariedad: ¿dónde debe trazarse la línea entre las responsabilidades del CdG (la SEPLAG, en este caso) y las de las Secretarías sectoriales? La SEPLAG, más que los sectores, tiene el papel de liderazgo en la proposición de las metas prioritarias, aunque las Secretarías debaten con el Gobernador (en un proceso político y no solamente técnico) sobre cuáles deberían ser las prioridades. Si bien el liderazgo de la SEPLAG fue claramente ventajoso en las primeras etapas del modelo, considerando que son los sectores quienes tienen la responsabilidad de lograr resultados y quienes cuentan con los conocimientos sectoriales específicos, habría motivos para que ellos conduzcan la labor de análisis y propongan metas para el futuro, o por lo menos para que inicien el proceso. Del mismo modo, la SEPLAG podría reconsiderar su propia gobernanza involucrando a los sectores en un grupo directivo o consultivo, invitándolos a que proporcionen retroalimentación para desarrollar aún más el modelo y actuando como un *think tank* para la innovación en relación con la práctica existente.

Una opción adicional para evitar el posible inconveniente de la excesiva centralización sería fortalecer las capacidades de gestión estratégica de las Secretarías sectoriales. Mediante el fortalecimiento de las unidades de planificación en cada una de ellas, por ejemplo, para que actúen como contrapartes de la SEPLAG en el desarrollo de la estrategia, los sectores tendrían mayores capacidades técnicas para trabajar dentro de sus propios

sistemas de prestación de servicios y también para alimentar el aprendizaje de todo el gobierno. Del mismo modo, estas unidades podrían beneficiarse de la capacitación sólida y específica provista al personal de la SEPLAG, asegurando que los analistas de todo el gobierno del estado “hablen el mismo idioma”, establezcan una línea de base y aumenten sus competencias. La SEPLAG se convertiría en la cabeza de una profesión presente en todas las instituciones del gobierno, con especialistas de planificación para las distintas áreas de política pública.

También hay indicios de que el proceso de definición de prioridades podría mejorarse. Aunque la SEPLAG no recopila datos sobre esto, se estima que aproximadamente el 50% de las metas prioritarias tienen que ser renegociadas dentro de cada año, por ejemplo, mediante la extensión de los plazos para cumplirlas. Además, casi la mitad de estas renegociaciones incluye la provisión de recursos adicionales que no se contemplaban inicialmente. Si bien esto no es una ciencia exacta, el número relativamente elevado de renegociaciones plantea dudas sobre la precisión de la formulación original de prioridades y/o la calidad de las trayectorias de implementación definidas para ellas. Más aún, si los sectores saben que probablemente haya renegociaciones, es posible que no tengan un fuerte incentivo para mejorar realmente el desempeño y cambiar su cultura interna hacia una basada en resultados. Por lo tanto, *el fortalecimiento de la formulación de las metas con el fin de minimizar el número de renegociaciones debe ser considerado como una vía para mejorar el modelo.*

Por último, Pernambuco aún no ha desarrollado un mecanismo de planificación a largo plazo. La estrategia abarca el mandato de cuatro años del Gobernador, pero no presenta una visión de cómo el estado debe continuar en las próximas décadas. La SEPLAG está trabajando actualmente en la formulación de esta estrategia a largo plazo (“Pernambuco 2035”), pero aún no se ha anunciado qué actores estarán involucrados en ella o cómo se integrará con la estrategia de cuatro años.

2.4 Alineación del presupuesto

2.4.1 ¿Cuáles han sido las principales contribuciones del modelo para alinear el presupuesto con la estrategia?

La integración entre la planificación estratégica y la asignación presupuestaria es una de las virtudes clave del modelo. La Secretaría Ejecutiva de Planificación, Presupuesto y Captación de Recursos (SEPOC) de la SEPLAG tiene la responsabilidad tanto de proponer las metas prioritarias que se presentan al Gobernador como de asignar los recursos para las mismas (también las no prioritarias; es necesario trabajar sobre la totalidad del presupuesto a los efectos de determinar los recursos disponibles para las prioridades). Cada aspecto del mapa de la estrategia tiene su correspondencia en el presupuesto. Las metas prioritarias, en particular, están estructuradas como subacciones del presupuesto, con su correspondiente asignación presupuestaria (véase el gráfico 3). Por lo tanto, en el modelo de gestión de Pernambuco, el plan realmente guía la formulación de políticas y la asignación de recursos.

Esta integración se apoya en una herramienta flexible y accesible de TI (Qlikview) que incluye datos de todas las etapas del ciclo presupuestario. Cada meta (o subacción) presenta su asignación presupuestaria y sus cifras de ejecución, actualizadas en tiempo real. Esto facilita el seguimiento del avance de cada una de las prioridades y la identificación de posibles problemas para su implementación. Un proyecto que no está ejecutando sus recursos de acuerdo con el plan operativo genera la inquietud de que las cosas pueden estar desviándose de su curso. Además, la información sobre desempeño que se reporta al panel de control está vinculada a la ejecución de

los recursos: si hay ejecución presupuestaria pero sin lograr las metas, esto indica problemas de implementación; a su vez, si se reportan avances pero no hay ejecución presupuestaria se generarían dudas sobre los datos del desempeño. De este modo, cualquier desconexión entre ambos aspectos de una subacción concreta da lugar a una investigación más profunda.

La integración de los mapas de la estrategia y el presupuesto también tiene otras consecuencias positivas. Primero, tener un presupuesto por programas asegura que los fondos se destinan a las prioridades y que las Secretarías no los desviarán hacia otras actividades, lo cual podría suceder si la asignación se efectuara a un nivel más agregado que el de las subacciones. Segundo, la clara identificación de las prioridades permite que la SEPLAG, trabajando conjuntamente con la Secretaría de Finanzas, sepa cuáles proyectos pueden demorarse y cuáles no, lo cual es un dato esencial para una gestión racional del presupuesto y del flujo de caja diario. Por último, el establecimiento de tres ciclos anuales de reasignación (además del que se lleva a cabo a principios de año) ayuda a mantener la alineación del presupuesto con el plan: aunque cada año se sigue efectuando un gran número de modificaciones al presupuesto, este número ha disminuido significativamente en estos últimos años (de 2.800 en 2008 a 1.131 en 2013), y el papel de la SEPLAG en los ciclos ayuda a asegurar que los cambios se lleven a cabo con el propósito de lograr las metas prioritarias.

2.4.2 ¿Qué posibilidades hay de mejorar la alineación del presupuesto con la estrategia?

A pesar del destacable avance en cuanto a la integración del plan con el presupuesto, queda margen para mejorar. La SEPLAG ha efectuado importantes mejoras en la estimación de costos de los programas de las distintas Secretarías y los productos que generan. Sin embargo,

no es posible evaluar la relación costo-beneficio de estos programas en términos de costos unitarios o de resultados a nivel social. Por lo tanto, las decisiones sobre la ampliación, reducción o eliminación de determinado programa no se basan en evaluaciones completas de la relación



costo-beneficio. Esto está ligado al énfasis del modelo en los productos en lugar de los resultados. Sin embargo, en las áreas para las cuales se dispone de información sobre resultados, el análisis de la relación costo-beneficio podría optimizar la asignación de los recursos presupuestarios. El presupuesto 2013, por ejemplo, no canceló ningún programa del ejercicio anterior; es improbable que *todos* los programas efectivamente estuvieran produciendo resultados para los ciudadanos, pero en este momento no hay forma de saberlo con certeza. Con todos los avances que ha logrado, la SEPLAG está en buena posición para implantar una evaluación más sistemática de la relación costo-beneficio de las metas prioritarias del gobierno.

Una segunda área con posibilidades de mejora radica en el aún alto número de metas

que se renegocian para incrementar sus presupuestos. Esto pudo haber sido posible en épocas de abundancia fiscal, pero el modelo también debería estar preparado para superar tiempos fiscales más difíciles. La SEPLAG ya ha comenzado a reducir el número de reasignaciones y a guiarlas de manera más coherente, pero, *para asegurar que el desempeño esté mejorando efectivamente, los aumentos de presupuesto en los proyectos prioritarios no deberían ser tan frecuentes.* Si se desea un cambio de comportamiento y cultura, los gerentes deberán esperar que el presupuesto sea menos susceptible a modificaciones. Esto implica, ya sea, una mejor formulación de las metas prioritarias, o un proceso más riguroso de asignación de recursos para las mismas, una tarea de la que actualmente se encarga un equipo de nueve analistas de la SEPOC.

2.5 Monitoreo del cumplimiento

2.5.1 ¿Cuáles han sido los principales aportes del modelo al monitoreo del cumplimiento?

El proceso de monitoreo sistemático es uno de los impulsores clave del modelo. El compromiso personal del Gobernador con las sesiones de monitoreo ha persuadido a los gerentes de toda la administración de que este proceso es serio, con consecuencias reales si las metas no se cumplen. De este modo, el monitoreo ha dado lugar a mejoras en la forma en que los sectores llevan a cabo su labor, y a la percepción generalizada de que el desempeño global del gobierno estadual es mucho más sólido que antes. Las personas que han sido entrevistadas para este estudio, tanto dentro como fuera del gobierno, coincidieron respecto de las mejoras logradas y del papel que juega el proceso de monitoreo para concretarlas.

La arquitectura del desempeño, un punto considerablemente fuerte del modelo de gestión de Pernambuco, brinda claridad no solo sobre cuáles objetivos se trata de conseguir, sino también sobre quién es responsable de los mismos. La ventaja es que los resultados "pertenecen" a gente real que puede ser un foco para el trabajo colaborativo y además

conseguir un mayor apoyo para los resultados buscados. También brinda claridad en cuanto a la rendición de cuentas interna.

La estructura de las reuniones de monitoreo tiene algunas características valiosas. Primero, al tener a todas las Secretarías y gerentes de cierta área de política pública reunidos y preparados para resolver problemas, el Gobernador se asegura de que todos ellos participan en las deliberaciones y en la toma de decisiones para mejorar el desempeño. Resulta claro para todos quién está a cargo de cada tarea, lo cual permite que las discusiones se basen en la evidencia y en la realidad del cumplimiento. Las sesiones también promueven una labor transversal de las Secretarías, especialmente en lo referente a coordinar sus intervenciones y articular soluciones cuando una Secretaría necesita que otras actúen para lograr ciertas metas. También participan en las reuniones instituciones no pertenecientes al Poder Ejecutivo (por ejemplo, del Poder Judicial), lo que contribuye a ampliar la coordinación más allá del ámbito del Ejecutivo.

Otra característica importante es la consolidación de la información en un panel de control al que puede accederse en línea. Si bien anteriormente los sectores sabían que tenían que generar resultados antes de la reunión, ahora saben que el Gobernador (directamente o a través de la SEPLAG) puede llamarlos en cualquier momento para preguntarles por qué ciertas metas parecen haberse salido de curso. El panel de control permite una supervisión más continua, y los sectores saben que el Gobernador y otros altos funcionarios utilizan realmente esta herramienta. Como se señaló en la sección descriptiva (véase la subsección 1.5), el panel de control también brinda información completa sobre la evolución de las metas y sobre la persona que tiene la responsabilidad de lograrlas.

La calidad de los datos declarados por los sectores parece ser confiable. El único problema serio en este sentido tuvo lugar en las etapas iniciales del modelo. Varios directores

de escuela habían presentado cifras de ausentismo escolar inverosímiles y, luego de haber sido presionados por el Gobernador y la SEPLAG, admitieron haber “mejorado” las cifras. El Gobernador despidió inmediatamente a los 14 directores de escuela, para enviar una señal clara de que no se toleraría ningún intento de manipular el sistema (en las reuniones de monitoreo muy raramente hay confrontaciones como esta). A partir de entonces, la SEPLAG no ha afrontado problemas serios sobre la validez de los datos declarados. La mayoría de los sectores se han dado cuenta de que es mejor alertar sobre posibles problemas que intentar esconderlos y dejar que “exploten” posteriormente. Dado que muchas de las metas prioritarias se refieren a proyectos de infraestructura, la SEPLAG puede realizar inspecciones visuales de los trabajos, y también realiza controles con actores externos, como contratistas o empresas de auditoría.

2.5.2 ¿Qué posibilidades hay de mejorar el monitoreo del cumplimiento?

La revitalización de las reuniones de monitoreo les permitiría focalizarse más en cómo cambiar los comportamientos para mejorar el desempeño que en los recursos presupuestarios. Las reuniones de monitoreo tienen más utilidad cuando se centran en la resolución colectiva de los problemas. A nivel internacional hay abundantes ejemplos de cómo sacar el máximo provecho de las reuniones de monitoreo, y el trabajo realizado en Pernambuco brinda la base de componentes clave: todos los actores relevantes de un área de política pública dada discuten ideas y realizan ajustes basándose en datos sobre el desempeño pasado, para mejorar las estrategias para el desempeño futuro. Este enfoque exige que los participantes se involucren totalmente en las reuniones. No solo deben involucrarse cuando se discuten los asuntos de su propio sector o distrito, sino durante toda la sesión, porque sus experiencias pueden ser útiles para otros con problemas similares. Es crucial que los participantes no

asistan a las sesiones con una mentalidad “defensiva”, recitando una lista de justificativos por los resultados insuficientes; por el contrario, deben estar abiertos a debatir correcciones, formular preguntas, plantear inquietudes e involucrarse en la búsqueda de soluciones. En las etapas iniciales del modelo, las sesiones de monitoreo de Pernambuco estaban orientadas a mejorar la capacidad del Gobernador para hacer rendir cuentas a las Secretarías y a los gerentes; ahora que esta meta se logró, el modelo está listo para poner un mayor énfasis en utilizar las sesiones para mejorar el desempeño.

Ciertamente, algunos modelos han optado por un enfoque más adversarial en las reuniones de monitoreo. Las sesiones de CitiStat de Baltimore, al menos en los primeros años, han sido descritas como reuniones “sumamente conflictivas”, en las que quien las presidía sometía a los gerentes a una “indagación terriblemente concreta y penetrante” (véase un resumen de estas descripciones en



Behn, 2006). Pero esto puede generar incentivos perversos para los gerentes si solo se preocupan por evitar errores que podrían avergonzarlos en las sesiones, en lugar de tratar de mejorar realmente el desempeño y buscar soluciones. En general, Pernambuco ha evitado este tipo de sesiones adversariales. Pero, al mismo tiempo, *las reuniones son más productivas si no se limitan a ser sesiones para “mostrar y contar” en las que los gerentes presentan sus casos sin ser realmente cuestionados por quien preside la reunión.* Por consiguiente, es necesario lograr un delicado equilibrio. Las autoridades de Pernambuco han acumulado una considerable experiencia sobre la forma de dirigir estas sesiones, y podrían evaluar de modo más sistemático la mejor manera de lograr este equilibrio.

Otros pequeños ajustes al sistema de monitoreo también podrían dar lugar a mejoras. Estructurar las sesiones en base al análisis de los resultados de cada distrito por separado puede dificultar la identificación de tendencias generales que pueden estar afectando el desempeño global. Por consiguiente, podría ser

conveniente dedicar una mayor parte de la sesión a un análisis más general. La SEPLAG ha identificado algunos obstáculos recurrentes (por ejemplo, demoras para obtener permisos ambientales y autorizaciones de expropiaciones que retrasan las obras públicas) que han sido objeto de atención específica para solucionarlos (véase la subsección 1.6). Pero no resulta claro que la dinámica de las sesiones fomente esta forma de encarar la identificación de problemas, especialmente en lo que atañe a problemas más estructurales o generalizados que dificultan el desempeño de todo el gobierno. Análogamente, la configuración del panel de control no incluye suficiente información sobre los resultados ni brinda una visión global de todos los objetivos y las metas, o en particular de los que presentan problemas. El panel está concebido para ser leído subacción por subacción. *La utilidad de un panel de control aumenta si el usuario puede identificar rápidamente tendencias generales y centrarse más en los resultados.* Pequeños ajustes de esta naturaleza podrían resultar valiosos en lo referente a la capacidad de monitoreo.

2.6 Intervención para lograr las metas

2.6.1 ¿Cuáles han sido los principales aportes del modelo en cuanto a la intervención para lograr las metas?

La participación en las reuniones de las distintas Secretarías involucradas en el mismo objetivo estratégico ha ayudado a trascender las barreras jurisdiccionales. En las reuniones se pueden hacer acuerdos para superar obstáculos, con una clara distribución de responsabilidades y plazos. Varios entrevistados han indicado que esto ha servido para coordinar mejor la labor cotidiana del gobierno y para mejorar su capacidad para lograr resultados. Así, más que imponer directamente las reformas, la intervención de la SEPLAG las ha facilitado.

En ciertas áreas de política pública, el papel de la SEPLAG ha sido más importante. Para los tres Pactos de desempeño, la SEPLAG ha aborda-

do la falta de capacidad de las Secretarías sectoriales estableciendo sus propios equipos (los Núcleos de Gestión por Resultados) para asistirlos. Estos equipos han aportado conocimientos analíticos y de gestión que han sido cruciales para implementar el modelo. Además de los Pactos de desempeño, la SEPLAG ha procurado abordar en forma proactiva los problemas intersectoriales que obstaculizaban el logro de metas de todo el gobierno, tales como las demoras para obtener permisos ambientales y autorizaciones de expropiación. Por consiguiente, el monitoreo no solo ha sido una manera de hacer rendir cuentas a los sectores, sino que también ha sido un instrumento para detectar obstáculos y tomar medidas para efectuar correcciones.

2.6.2 ¿Qué posibilidades de mejorar hay en la intervención para lograr las metas?

Los ajustes a menudo tienden a focalizarse en reasignar recursos en lugar de mejorar las prácticas de gestión. Si los gerentes se centran en solicitar más recursos para corregir los resultados insuficientes, el desempeño no mejorará realmente. Esto se conecta con temas explicados en las secciones anteriores: enfatizar que los ajustes no deberían basarse únicamente en la reasignación o ampliación de los recursos es esencial para asegurar un cambio cultural en la gestión del estado. Las sesiones de monitoreo, que constituyen uno de los componentes clave del modelo, juegan un papel fundamental en este sentido. Ciertamente, la SEPLAG trabaja con los sectores para mejorar el desempeño y eliminar obstáculos, brindándoles a aquellos herramientas y técnicas de gestión, pero los sectores parecen seguir centrados en

obtener recursos adicionales cuando encuentran problemas.

Existe la posibilidad de aumentar la participación intersectorial para resolver problemas. A nivel mundial, resulta cada vez más claro que muchos de los resultados de los servicios públicos que interesan a los ciudadanos exigen un mayor grado de coordinación intersectorial. Dicha coordinación también tiene la ventaja de asegurar una mejor relación costo-beneficio y de reducir duplicaciones y brechas. Además de su presencia conjunta en las reuniones, la SEPLAG podría promover una participación intersecretarial más continua. Esto sería especialmente importante si el modelo, tal como se propone al principio de la sección 2, aumentara su focalización en los resultados, la mayoría de los cuales, por definición, son intersectoriales.

2.7 La institucionalización del modelo de gestión

El modelo de gestión de Pernambuco se vio muy influido por los factores contextuales de su creación y por el liderazgo de las autoridades actuales. La finalización del segundo mandato del Gobernador Campos en 2014 y la elección de un nuevo Gobernador plantean interrogantes sobre la sostenibilidad y la institucionalización del modelo. Una serie de elementos favorecen su continuación, aunque sea en una forma modificada: i) los resultados obtenidos, y el crédito que muchos actores políticos le atribuyen al modelo de gestión por dichos resultados; ii) la participación de funcionarios públicos en todo el gobierno del estado, desde gerentes hasta empleados que trabajan directamente en la prestación de servicios, en este modelo basado en datos, y el valor que le asignan al modelo; iii) el fortalecimiento de la SEPLAG, la creación de una carrera de analistas de planificación, gestión y presupuesto, y la contratación de 100 analistas, quienes se opondrían a volver a las antiguas prácticas de gestión, y iv) la documentación y divulgación del modelo liderado por la SEPLAG, lo que ha

contribuido a elevar su perfil dentro y fuera del estado. Estos factores hacen que sea poco probable que los futuros gobernadores abandonen por completo el modelo de gestión, incluso si introducen modificaciones para insertar su propio estilo en el mismo.

No obstante, para asegurar la institucionalización del modelo y mejorar su rendimiento, podría considerarse una serie de reformas adicionales. *Primero, un vínculo más fuerte con el sistema de prestación de servicios en un sentido amplio, incluidos los gobiernos municipales.* Esto abarca no solo el desarrollo de modelos de gestión dentro de las administraciones locales (una tarea que la SEPLAG ya está liderando), sino también a la vinculación con ellos, dado que son fundamentales para lograr muchos de los propios objetivos del gobierno estadual. Por ejemplo, los gobiernos municipales, en los que no se ha aplicado el modelo de gestión y cuyos indicadores no son monitoreados por la SEPLAG, operan la mayoría de las escuelas primarias de Pernambuco. Esto implica que el objetivo estratégico de aumentar el



desempeño educativo no cubre realmente a todos los estudiantes del estado.

Definir las metas prioritarias con los gobiernos locales y acordar cómo monitorear y mejorar el desempeño en ellos requiere un proceso interjurisdiccional, técnico y político complejo. Centrarse en una determinada área de política en la cual el papel de los municipios es fundamental (como la educación) podría proporcionar una vía para esto. Si este vínculo tiene éxito, el modelo de gestión no solo habrá aumentado su impacto, sino que también habrá logrado una mayor institucionalización en todos los niveles de gobierno dentro del estado. Y si el modelo intensifica su enfoque en los resultados, será necesario involucrar a todos los actores en el sistema de prestación de servicios que influyen sobre los resultados, entre los cuales los municipios son centrales. Para gestionar verdaderamente por resultados, debe incluirse a todos los actores relevantes.

Una segunda vía hacia la institucionalización del modelo sería completar el fortalecimiento de la SEPLAG y, sobre todo, de las Secretarías sectoriales. Aun cuando se han desarrollado capacidades destacables en la SEPLAG, y se están tomando medidas para ampliarlas (como la expansión de su personal; véase el recuadro 1), todavía quedan oportunidades de mejora. Su Secretaría Ejecutiva de Desarrollo del Modelo de Gestión (SEDMG) ha implementado un sólido sistema de capacitación para los analistas de la SEPLAG, que busca reducir el hiato entre las necesidades de saberes inherentes a cada posición y el *stock* de conocimientos que ya trae cada analista. Estos cursos han contribuido a ampliar el *conocimiento* del personal, pero una nueva etapa podría centrarse en la ampliación de sus *habilidades*. Al trasladar el énfasis del suministro de información a las competencias observables que ellos aplicarían en el trabajo, las capacidades de la SEPLAG para liderar el modelo de gestión aumentarían consi-

derablemente. Además, el fortalecimiento de las capacidades de las Secretarías sectoriales también podría promover la institucionalización del modelo. Esto incorporaría los conocimientos, las habilidades y el comportamiento necesarios en toda la administración, aumentando la apropiación del modelo por parte de los gerentes y los empleados en todos los sectores. Por lo tanto, la sostenibilidad del modelo se vería reforzada y este se volvería menos dependiente del liderazgo del Gobernador y las autoridades de la SEPLAG.

Además, la SEPLAG podría reforzar el aprendizaje del sistema. La SEPLAG recopila una enorme cantidad de datos que podrían ser utilizados para evaluar mejor qué funciona y qué no funciona. ¿Hay diferencias en los plazos de finalización de los proyectos que se consideran una prioridad (y son por tanto monitoreados) y los que no lo son? ¿Qué proporción de las actividades que muestran retrasos y reciben atención especial y ajustes pasaron de “rojo” a “verde” antes de la siguiente sesión de monitoreo? ¿Podría aplicarse un método más riguroso de conexión entre la evolución de los indicadores de proceso y producto con los indicadores de resultados (si están disponibles)? Al hacer este análisis, sería posible aplicar el aprendizaje del sistema en tiempo real y garantizar que todos los sectores se están beneficiando del enfoque global del gobierno a la mejora en los servicios. Un análisis más riguroso de los datos recopilados por la SEPLAG también podría dar lugar a un refinamiento del modelo.

Aumentar el vínculo con los ciudadanos favorecería la sostenibilidad del modelo. Esto incluiría la creación de mecanismos de retroalimentación entre cada seminario regional, así como leves ajustes en la divulgación de los datos de desempeño y la rendición de cuentas a los ciudadanos. En este sentido, los informes anuales y cuatrimestrales²³ proporcionan datos objetivos acerca de cómo van las cosas. La informa-

²³ Estos son el “Informe Anual sobre las Acciones del Gobierno” y el “Informe sobre la Gestión Social”, que es cuatrimestral. Estos informes se publican en: <http://www.seplag.pe.gov.br/web/seplag/downloads/relatorio-da-acao-do-governo>.

ción se muestra de forma clara por medio de gráficos, mapas y tablas cuando es necesario, y en ocasiones incluye las comparaciones con otros estados o con el país en su conjunto. Los actores externos consideran que los datos publicados por el gobierno son exactos y confiables; no hay evidencia de números “mejorados”.²⁴ Sin embargo, la evolución de los indicadores se presenta generalmente sin ninguna referencia a la meta que se espera alcanzar. Por lo tanto, no está claro si la meta se cumplió en realidad, y el informe puede centrarse en presentar “buenas noticias”. Además, algunos indicadores de resultados (especialmente para los Pactos de desempeño) se comparan con la evolución en otros estados o en el país en su conjunto, pero otros no; no está claro por qué se presenta la comparación solo para algunos de los indicadores, ya

que se dispone de datos comparables en todos los casos. Por lo tanto, debería ser posible definir ciertos criterios acerca de cómo los datos van a ser presentados con el fin de garantizar la coherencia entre los informes y limitar la discrecionalidad en su presentación, sobre todo si en el futuro los resultados no son tan buenos como lo han sido en los últimos años. Del mismo modo, el acceso público a algunas partes del panel de control (sin afectar su uso principal como una herramienta de gestión interna) puede mejorar la apropiación social del modelo y de este modo asegurar su institucionalización. La transparencia puede ser fundamental para institucionalizar el modelo: si los ciudadanos pueden acceder a la información sobre el desempeño y debatirla, rechazarán cualquier intento de dismantelar los elementos clave del modelo basado en datos.

²⁴ De hecho, en el área de seguridad, un destacado *think tank*, el Foro Brasileño sobre Seguridad Pública, coloca a Pernambuco entre los estados con datos de “alta calidad”; véase el Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2012.

REFERENCIAS

- Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso. 2013. "Strengthening the Center of Government in Latin America and the Caribbean". IBD-TN-591. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Afonso, J., et al. 2012. "Reflections on Two Decades of Social Spending Decentralization". En G. Brosio y J. P. Jiménez (Eds.). *Decentralization and Reform in Latin America. Improving Intergovernmental Relations*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar-United Nations.
- Banco Mundial. 2011. "Country Partnership Strategy for the Federative Republic of Brazil for the period FY2012–2015". Washington, DC: Banco Mundial.
- Behn, R. 2006. "The Varieties of CitiStat". *Public Administration Review* 66(3): 332–40.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2012. "IDB Country Strategy with Brazil. 2012–2014". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bovens, M. 2005. "Public Accountability". En E. Ferlie, E. Laurence, L. E. Lynn Jr. y C. Pollit (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Cabinet Office. 2010. "Customer Journey Mapping: an Introduction". Londres, Reino Unido.
- . 2013. "Open Government Partnership. UK National Action Plan 2013 to 2015". Londres, Reino Unido.
- Cruz, M. 2006. "Sistema de monitoramento e avaliação da contratualização da gestão: a experiência de Pernambuco". XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Guatemala, Guatemala. 7–10 Nov.
- Falleti, T. 2010. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública y Ministerio da Justicia. 2012. "Anuario Brasileiro de Segurança Publica". Sao Paulo, Brasil.
- Gobierno de Minas Gerais. 2013. "Do choque de gestão a gestão para a cidadania. 10 anos de desenvolvimento em Minas Gerais." Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brazil.
- Gobierno del Estado de Pernambuco. 2008a. "Institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências". Lei No. 13,486. Pernambuco, Brasil: Gobierno del Estado de Pernambuco.



- . 2008b. “Regulamenta a Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, que institui o Bônus de Desempenho Educacional – BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências”. Decreto 32,300. Pernambuco, Brasil: Gobierno del Estado de Pernambuco.
- . 2009. Lei Complementar No. 141. “Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco”. Pernambuco, Brasil: Gobierno del Estado de Pernambuco.
- . 2012. “Dispõe sobre o Prêmio de Defesa Social – PDS, no âmbito do Estado de Pernambuco”. Lei No. 14,889. Pernambuco, Brasil: Gobierno del Estado de Pernambuco.
- . 2013a. “Todos por Pernambuco. The Transformation of Public Management in Pernambuco”. Presentación realizada en la Universidade Federal de Pernambuco. Pernambuco, Brasil.
- . 2013b. “Relatório de Gestao Social. 2o Quadrimestre”. Pernambuco, Brasil: Gobierno del Estado de Pernambuco.
- . 2013c. Portaria No. 057. Pernambuco, Brasil: Secretaría de Planificación y Gestión, Gobierno del Estado de Pernambuco
- . 2013d. “Bônus de Desempenho Educacional – BDE.” Pernambuco, Brasil: Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Pernambuco.
- Hatry, H., y E. Davies. 2011. “A Guide to Data-Driven Performance Reviews”. IBM Center for the Business of Government, Improving Performance Series.
- Henderson, L. 2003. “The Baltimore CitiStat Program. Performance and Accountability”. IBM Endowment for the Business of Government.
- Instituto Gestão PE-SEPLAG. 2014. “Mapa de Indicadores de Pernambuco”. Gobierno del Estado de Pernambuco. Recife, Brasil.
- Tendler, J. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Thornburgh, D. B., C. Kingsley y M. Rando. 2010. “Smart Cities: PerformanceSTAT at 15: The Case for Performance Management in City Government, Fifteen Years after the Popularization of ‘Stat’”. Promising Practices Series, Fels Institute of Government.
- Vilhena, R., H. Falcao Martins, C. Marini y T. Barreto Guimaraes (Orgs). 2006. *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte, Brasil: Editora UFMG.
- Villani, A., D. Palacio Alves, D. Sávio de Lima e E. Coelho Vicente. 2013. “Gestão de pessoas Integração e motivação em contexto de pressão por resultados: o caso UEPP”. Dissertação (MPGPP) Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas. São Paulo, Brasil.

ANEXO 1

LISTA DE ENTREVISTADOS

Amâncio, Frederico. Secretario de Planificación y Gestión, estado de Pernambuco

Andrade, Severino. Secretario Ejecutivo de Gestión por Resultados, SEPLAG, ex Gerente General del Pacto por la Educación

Araujo, Jorge. Secretario Ejecutivo de Coordinación General, Secretaría de Salud

Araujo de Lima, María Teresa. Gerente General de Monitoreo de Proyectos, Secretaría Ejecutiva de Gestión Estratégica, SEPLAG

Cabral, Danilo. Secretario de Ciudades, estado de Pernambuco

Cámara, Paulo. Secretario de Finanzas, estado de Pernambuco

Cámara, Vivianne. Gerente General del Pacto por la Salud, SEPLAG

Campos, Eduardo. Gobernador del estado de Pernambuco

Campos, Héliida. Secretaria Ejecutiva de Gestión Estratégica, SEPLAG

Carvalho, Alessandro. Secretario Ejecutivo de Defensa Social, Secretaría de Defensa Social

Chaves, Erasmo. Gerente General del Pacto por la Vida, SEPLAG

Costa, Inés. Superintendente de Información Estratégica, Secretaría de Salud

Cruz, Mauricio. Secretario Ejecutivo de Desarrollo del Modelo de Gestión, SEPLAG

D'Almeida, Bernardo. Secretario de Defensa Social, estado de Pernambuco, ex Secretario Ejecutivo de Gestión por Resultados, SEPLAG

Danzi de Andrade, Adriano. Gerente General de Control de Finanzas, Secretaría Ejecutiva de Planificación, Presupuesto y Captación de Recursos, SEPLAG

Figueiras, Antonio. Secretario de Salud, estado de Pernambuco

Gel, Tony. Miembro de la Asamblea Legislativa (Partido del Movimiento Democrático Brasileño, PMDB)

Goersch, Alciomar. Secretario Ejecutivo de Gestión Integrada, Secretaría de Defensa Social

Lima, Felipe. Periodista, Jornal do Comercio

Marinho Silva, Renata. Gerente de Monitoreo y Evaluación de Programas, Secretaría Ejecutiva de Gestión Estratégica, SEPLAG

Miranda, Luiz Carlos. Profesor, Universidade Federal de Pernambuco

Montrieul Carmona, Charles Ulises. Profesor, Universidade Federal de Pernambuco

Pontual de Lucena, Patricia María. Gerente de Proyectos, Secretaría Ejecutiva de Gestión Estratégica, SEPLAG

Rebelo, Alexandre. Secretario de Planificación y Gestión, Municipalidad de Recife, ex Secretario de Planificación y Gestión de Pernambuco

Siqueira Brandao, José Alberto. Gerente General de Monitoreo y Evaluación de Programas, Secretaría Ejecutiva de Gestión Estratégica, SEPLAG

Xavier, Edilberto. Secretario Ejecutivo de Planificación, Presupuesto y Captación de Recursos, SEPLAG



Banco Interamericano de Desarrollo

2014