

Informe de Conclusiones

Área Temática: El desarrollo de métodos y técnicas de evaluación y premiación para la consolidación de una cultura de la calidad en la gestión pública iberoamericana

Coordinador: **Verónica Serafini**

Los desafíos de la gestión pública son cada vez mayores. Demandas sociales, económicas y culturales cada vez más diversas, Estados sometidos a la vulnerabilidad que imprime el cambio climático y los procesos de integración y globalización, sociedades que no han podido reducir la pobreza y las desigualdades paralelamente al aumento y diversificación de bienes de consumo y servicios, exigen al sector público transformaciones de igual magnitud en todo el ciclo de las políticas públicas, desde la planificación, hasta la evaluación.

En este contexto, los Estados y sus burocracias requieren una gestión de calidad tal que garantice el cumplimiento de los derechos ciudadanos y la competitividad de cada país en el escenario internacional, tal como lo señala la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Este mismo instrumento es claro en señalar que una “una gestión pública de calidad es aquella que contempla la evaluación permanente, interna y externa, orientada a la identificación de oportunidades para la mejora continua de los procesos, servicios y prestaciones públicas centrados en el servicio al ciudadano y para resultados, proporcionando insumos para la adecuada rendición de cuentas”.

En oportunidad del XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, en esta Área Temática se desarrollaron paneles con la presentación de diferentes temas y la enriquecedora experiencia de los países que implementaron diferentes iniciativas para mejorar la gestión que tuvieron como una de sus acciones la evaluación.

En este sentido, cabe señalar los múltiples ámbitos en los que fueron desarrollados procesos de evaluación: seguimiento a políticas y programas, presupuestos por resultado, premios a la calidad, certificación de calidad, planificación estratégica y rediseño de procesos, control interno, desempeño de los recursos humanos. Transitamos por experiencias a nivel central y en los gobiernos regionales y locales, por iniciativas totalmente públicas como otras en alianza con organizaciones de la sociedad civil. Vimos experiencias de autoevaluación, de evaluación por parte de un agente externo a la institución y por oficinas internas, como es el caso del control interno.

Hemos visto que estamos avanzado de manera importante en el afán de lograr mejores resultados de las políticas públicas. En este camino, iniciado sobre todo en la última década, se ha logrado instalar la institucionalidad mínima y evaluar, a la par de contribuir a crear una cultura de la evaluación. En el Panel (58) “Mecanismos de evaluación en América Latina” se presentaron los casos de México, Chile y Paraguay. Los tres casos muestran la diversidad de enfoques con que se han iniciado las evaluaciones de políticas, programas y proyectos. El qué evaluar, cómo evaluar, desde qué normativa y marco institucional, cómo tomar estas decisiones, cómo utilizar la información proveniente de las evaluaciones han marcado la discusión y enseñado múltiples caminos.

Un pilar importante para el mejoramiento de la gestión de los programas públicos es la presupuestación por resultados. Esta metodología está siendo incorporada paulatinamente en varios países de América Latina y tiene como uno de sus componentes la evaluación. El Panel (17) “Presupuestos por resultados en América latina: ¿hacia dónde vamos?” abordó las experiencias del Distrito Federal de México, Guatemala y Paraguay. Los tres casos muestran la importancia de lograr avanzar paralelamente en varios sentidos: planificación estratégica, mejoras en los sistemas de indicadores (insumo, producto, resultados), el uso de la matriz de marco lógico y la creación de un sistema de incentivos. Si bien todos estos procesos están en pañales, el esfuerzo por integrar todas las partes del sistema está iniciado.

La implementación de premios a la calidad de la administración pública es uno de los instrumentos desarrollados por Centroamérica para mejorar la generación de valor público. El Panel (50) “Experiencias de gestión de calidad en la administración pública de Centroamérica y el Caribe: avances y desafíos”, examinó los casos de Guatemala, El Salvador y Costa Rica, todos con la asesoría del CLAD y del Instituto Centroamericano de la Administración Pública (ICAP). Costa Rica fue el primer país en implementar esta modalidad, ya que en 2010 ya había instaurado la primera versión del Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en la Gestión Pública de Costa Rica. Para 2011 se desarrollará la segunda edición. Guatemala, con base en el Modelo del Marco Común de Evaluación (CAF) inicia los trabajos preparatorios para el Premio en mayo de 2010 y un año después se realiza el lanzamiento del Premio Nacional a la Calidad y Mejores Prácticas de la Administración Pública de Guatemala. Se espera realizar la primera premiación en diciembre de 2012. El Salvador, cuenta con el Programa de Modernización del Órgano Ejecutivo, a partir del cual se instauraron el Premio Salvadoreño a la Calidad y el Reconocimiento a las Mejores Prácticas. Al igual que en el caso anterior, el inicio del proceso se dio a principios de 2010, previéndose culminar a finales de 2011.

En los tres casos, el proceso de premiación comprende cuatro fases fundamentales: la preparación de la postulación, la evaluación externa, la premiación y la evaluación del proceso. Aquí vemos cómo en una sola iniciativa se integran dos tipos de evaluación: la de la gestión propiamente dicha y la evaluación de la evaluación. República Dominicana también presentó su experiencia en otro panel, con información desde 2005.

La necesidad de modernizar la administración pública para ampliar el alcance y el impacto de las políticas públicas, llevó a numerosos países de la región a desarrollar nuevos modelos de gestión. Guatemala desarrolló su caso particular en el Panel (66) “Viviendo la calidad en la administración pública: el modelo de Guatemala”. El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) está iniciando la implementación de un sistema de calidad para que en el corto y mediano plazo pueda apoyar a las instituciones y dependencias del sector público en sus procesos de modernización institucional. Para ello se creó el Sistema de Apoyos para el Fortalecimiento Institucional (SAFI) del sector público, integrado por el INAP y todas las instituciones de apoyo y fortalecimiento institucional de cada entidad. A través del INAP y el SAFI se inició la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad. Se destacan en este proceso los Ministerios de Educación, de Salud Pública y Asistencia Social y de Finanzas Públicas, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad y el Municipio de Pachalum. Asimismo, la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), apoyada por el INAP, instituyó el Premio a la calidad en la administración pública, ya descrito anteriormente.

En los Paneles (41) “Fortalecer la capacidad de conducción estratégica: la experiencia del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina” y (81) “Calidad en la gestión: logros y desafíos en el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina”, se presenta el caso de la citada institución que inició el desarrollo de un modelo de gestión para resultados incorporando la planificación estratégica, rediseñando procesos de gestión e implementando dos sistemas, uno de gestión de calidad certificada por la norma ISO 9001/2008 y otro de indicadores de gestión (tablero de control). Para liderar estos cambios se integró, con las máximas autoridades ministeriales (ministro, secretarios de Estado y subsecretarios), el Comité de Gestión Estratégica, cuyas funciones son: establecer los lineamientos principales y monitorear y evaluar los avances.

La búsqueda de mejoras en la gestión no se reduce solo a los gobiernos centrales. También los gobiernos regionales y locales ya se han incorporado al desafío de mejorar la gestión a través de procesos que incluyen mecanismos de evaluación. El Panel (33) “Sistemas de acreditación y mejora continua para gobiernos subnacionales en Chile”. Aborda este modelo de gestión para los gobiernos regionales, que es una herramienta que ha integrado el enfoque y teoría de sistemas, la normativa legal del gobierno regional, la relación con municipalidades, ministerios, servicios públicos y otros, y los instrumentos y procesos de planificación regional y operativa.

El Panel (25) “Transparencia y calidad en la gestión de la justicia” discutió los desafíos del sistema paraguayo de justicia para mejorar la gestión de los conflictos, asumiendo la dificultad que puede conllevar la incorporación de instrumentos innovadores para mejorar la calidad en una institución tradicionalmente vertical. Este panel llama la atención acerca de la importancia de incorporar a las discusiones sobre reforma de la administración pública no sólo al Poder Ejecutivo, sino también a los demás poderes del Estado.

El Panel (09) “Métodos y técnicas de evaluación en apoyo a la gestión: la experiencia de la Argentina”, debatió sobre los avances en este país en torno a los procesos de control, tanto interno como externo.

Un factor común discutido en todos los paneles, aunque no necesariamente de manera explícita fue el de la innovación. CLAD y FUNDIBEQ realizaron una presentación conjunta donde se destacó la importancia de la innovación de las estructuras, procesos y servicios para lograr rediseñar los servicios y las políticas en función de las necesidades de la ciudadanía. El proceso de innovación requiere fluidez en el conocimiento. La evaluación de políticas y de la calidad de los servicios requiere gestionar y difundir el conocimiento de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Si bien encontramos muchas experiencias, hay factores comunes que se evidenciaron en todas las presentaciones y debates determinan las posibilidades de éxito:

- a) La consistencia del marco teórico, normativo e institucional: reglas de juego claras, con un marco referencial conocido y legitimado.
- b) El compromiso y liderazgo de las autoridades en plazos largos: estos procesos no se instalan en un gobierno, requieren políticas de Estado.
- c) Capacitación y compromiso de las personas que llevan a cabo las tareas.
- d) Detección de los puntos de conflicto que generan resistencias al cambio.

- e) Recursos humanos fuera del sector público para ejercer como evaluadores y evaluadoras. No son procesos en donde la generación de capacidades debe limitarse al sector público.
- f) Sistemas de incentivos: para promover el interés y compromiso y para difundir.
- g) Intercambio de información no solo al interior del sector público, sino también hacia el sector privado como aliado para legitimar políticas e innovaciones.

Un aspecto clave que resalta en todos los casos es que mejorar la gestión requiere la implementación de diferentes modalidades de evaluación: autoevaluación, evaluaciones externas, evaluaciones de programas y procesos, control interno, entre otros. Una sola modalidad de evaluación no es suficiente para transitar hacia la excelencia en la gestión. Se requieren instrumentos, metodologías y técnicas múltiples, una mirada integral a los problemas y las soluciones. Una adecuada combinación de racionalidad técnica con el diálogo, la argumentación y el consenso es imprescindible para disminuir las tensiones y los obstáculos que naturalmente se generan al iniciar o profundizar las evaluaciones.

Finalmente, en todos los paneles, a veces implícita y otras explícitamente, se marcó la necesidad de evaluar las evaluaciones, sus procesos, mecanismos, sus avances y obstáculos. Sin el continuo cuestionamiento a la forma y los resultados de las acciones, las posibilidades de avanzar se harán más lentas y tortuosas.