

FACTORES CRÍTICOS Y LECCIONES APRENDIDAS RESPECTO AL DESARROLLO DE LOS CINCO COMPONENTES DE LA INTEGRIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA IDENTIFICADOS EN LAS INSTITUCIONES PILOTOS

CONCLUSIONES GENERALES

Los estudios presentados en el marco del Proyecto sobre Integridad de la Gestión Pública: Lecciones Aprendidas y Mejores Prácticas, corresponden a cinco instituciones que muestran el avance, las dificultades y los logros en la implementación de iniciativas que componen la Integridad de la Gestión Pública entre los cuales se cuentan: la gestión por resultados, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, el funcionamiento del sistema de promoción de denuncias por actos de corrupción, y la participación ciudadana y nivel de compromiso.

Se analizaron veinte instituciones¹ y se seleccionaron cinco a saber: Autoridad del Canal de Panamá, Comisión Nacional de Valores, Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, Tribunal Electoral. Estas entidades tienen en común un conjunto de características que determinaron su selección en el proceso de documentación de estudios de casos sobre integridad de la gestión pública, la voluntad política y liderazgo por implementar cambios, el contar con experiencias con algún grado de consolidación que permitan la narración del proceso, la identificación de los factores críticos que han facilitado la iniciativa y los que la dificultan y principalmente el análisis de las lecciones aprendidas que puedan servir al resto de la administración pública.

Aparte de la experiencia que demuestran en el desarrollo de los componentes mencionados, las cinco instituciones representan para Panamá ejes importantes para la implementación de políticas públicas claves en el ámbito de la ciencia y tecnología, la apertura al comercio internacional, la generación de ingresos de carácter sostenible, la credibilidad en el desarrollo del mercado de valores, y la profundización de la democracia y la credibilidad en las instituciones a través de la transparencia y credibilidad de los procesos electorales.

Puede afirmarse que las iniciativas que apuntan hacia la integridad de la gestión pública, tienen una cobertura razonablemente amplia y abarcan en su mayoría todos los ámbitos relacionados con los componentes. Este carácter integrado de las iniciativas, genera un efecto de sinergia entre cada una de ellas. Por ejemplo, la gestión por resultados la orientación hacia lo estratégico, la capacidad de evaluar los resultados se convierte en una pieza esencial para que el resto de los otros componentes se desarrollen también. Por ejemplo, la posibilidad de rendir cuentas a los ciudadanos, a la asamblea legislativa, a los órganos contralores, requiere contar con sólidos sistemas de control de gestión que permitan la obtención de indicadores de resultado. Si bien son menores los casos en que la gestión por resultados está desarrollada de manera completa en todos, se observa la preocupación y el desarrollo de iniciativas que promueven ejercicios de planificación institucional y establecimiento de metas. En las

¹ Las veinte (20) instituciones analizadas fueron: Autoridad del Canal de Panamá, Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y Defensa de los Servicios Públicos, Banco Nacional de Panamá, Caja de Ahorros, Comisión Nacional de Valores, Contraloría General de la República, Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud, Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, Instituto Panameño de Rehabilitación Especial, Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos, Lotería Nacional de Beneficencia, Secretaría de la Presidencia para la Innovación Gubernamental del Ministerio de la Presidencia, Registro Público de Panamá, Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Superintendencia de Bancos, Tribunal Electoral, Universidad de Panamá y Universidad Tecnológica de Panamá.

instituciones donde estos ámbitos están menos desarrollados se señala como una limitación importante para el desarrollo del resto de los componentes.

La mayor parte de las instituciones tienen como parte de sus prácticas de gestión, la búsqueda de referentes internacionales para alcanzar estándares de calidad similares. Se aplican entonces en algunos casos, técnicas de benchmarking para la identificación de mejores prácticas en los diferentes ámbitos de los componentes de la integridad de la gestión pública.

Un sector importante de las instituciones documentadas han tenido reconocimientos internacionales y se comparan positivamente respecto de sus pares.

A partir del análisis de los cinco estudios de casos que se presentan en este Proyecto se pueden identificar los siguientes factores críticos y lecciones aprendidas respecto al desarrollo de los cinco componentes de la Integridad de la Gestión Pública:

GESTIÓN POR RESULTADOS

Todas las instituciones participantes en los estudios de casos coinciden en considerar como actividad de alta prioridad institucional, el desarrollo de procesos de planificación estratégica y el diseño e implementación de indicadores de desempeño para monitorear y evaluar el apego al cumplimiento de los objetivos y metas y para contar con antecedentes válidos para el proceso presupuestario. La planificación institucional les permite visión estratégica para identificar los desafíos y aprovechar los desafíos que les ofrece el entorno y las capacidades internas de las instituciones.

Las experiencias analizadas demuestran que todas las instituciones tienen claramente establecida su Visión, Misión, Objetivos y Metas, sin embargo no todas han logrado desarrollar un sistema de indicadores de desempeño. No obstante esta situación, las instituciones señalan la importancia que tiene esto para una adecuada gestión. Se observa como una característica común a todas las experiencias, la cual es el sentido estratégico que le imprimen a su gestión: la vinculación de los desafíos de la gestión institucional con las políticas estratégicas del sector donde están insertos. Es así por ejemplo que todas declaran que las modernizaciones realizadas en el ámbito de la gestión por resultados tiene que ver con la necesidad de cumplir un mandato gubernamental de carácter central para los desafíos que enfrenta el país, ya sea en términos de competitividad, gobernabilidad y/o generación de ingresos.

Si bien el desarrollo de las iniciativas de Gestión por Resultados son disímiles entre las cinco instituciones, encontrando dos de ellas (SENACYT y ACP) que cuentan con sistemas de control de gestión completos, con planificaciones estratégicas actualizadas permanentemente e incluso con el desarrollo de indicadores de desempeño que sirven como base al presupuesto, otras como CONAVAL, Tribunal Electoral desarrollan procesos de planificación estratégica, aunque no cuentan con sistemas de control de gestión que sean de apoyo permanente a la toma de decisiones. La Dirección General de Ingresos si bien cuenta con líneas estratégicas definidas para los años 2001-2002, éstas no se han actualizado.

Los elementos comunes a rescatar como factores críticos de éxito para la implementación de la gestión por resultados son los siguientes:

- ✓ Apoyo y liderazgo de los máximos directivos de la institución.
- ✓ Participación de cada una de las direcciones o departamentos de la institución en el proceso de planificación estratégica y determinación de objetivos estratégicos y metas.
- ✓ Sistemas de información disponibles con Software adecuado que permite hacer el seguimiento y evaluación de las metas a través de indicadores de desempeño, en cada una de las unidades administrativas que tenga a cargo la provisión de productos principales o sustantivos.
- ✓ Actualización permanente de los procesos de planificación estratégica a través de la revisión de los indicadores de eficiencia, eficacia, impacto y calidad.
- ✓ Necesidad de que los indicadores sean un apoyo para la toma de decisiones en materia de inversión y presupuesto.
- ✓ La existencia de incentivos asociados al cumplimiento de metas (aunque esto se verificó solo en una institución, se mencionó como de suma importancia por todas las entidades).

Los factores críticos que han dificultado el desarrollo de las iniciativas de gestión por resultado son:

- ✓ Una cultura organizacional que es adversa en general a trabajar por resultados, es decir a establecer objetivos estratégicos y metas las cuales quedan establecidas como compromisos a ser cumplidos y evaluados a través de indicadores de desempeño. A su vez esta cultura organizacional es producto de las siguientes situaciones:
 - La ausencia de incentivos monetarios y de reconocimientos que dificulta contar con estímulos para recompensar y/o sancionar el desempeño deficiente.
 - Muchas veces el cambio de los profesionales con responsabilidad o de mando medios-técnicos que son clave para el cumplimiento de los objetivos.
 - La dificultad de asociar las metas a la asignación de los recursos, dado un presupuesto que es muy rígido e inflexible y que con frecuencia tiene recortes durante el año, o muchas dificultades burocráticas para su ejecución.
- ✓ No contar con los conocimientos y metodologías adecuadas para el desarrollo de una gestión por resultados, tales como la construcción de indicadores de desempeño, la evaluación de los resultados, el establecimiento de sistemas de control de gestión, entre otros.

RENDICIÓN DE CUENTAS

La totalidad de las experiencias documentadas señalaron como elementos clave para el desarrollo de un sistema de rendición de cuentas adecuado, necesidad de contar con procesos previos de planificación institucional que permita conocer qué hace la institución y para quién. En general el tipo de iniciativas que se dan con relación a la rendición de cuentas, tiene que ver con sistemas de indicadores de resultados, con páginas Web interactivas y actualizadas permanentemente, con el desarrollo de códigos de ética y de conducta que guíen el quehacer de la institución, existencia de memorias y balances que den cuenta de la gestión institucional, de sus logros. Se observa como elemento común, que una rendición de cuentas para ser efectiva tiene que ser integrada abarcando aspectos de resultados de la gestión en términos de los productos y la calidad de éstos, sus costos, la disponibilidad, pero también con aspectos relacionados con procesos de probidad, con la claridad de los actos públicos y el uso de recursos, tales como dan cuenta de la plantilla, los gastos en viajes y su impacto, las capacitaciones, entre otros.

Entre los factores críticos favorables se mencionaron:

- ✓ Los códigos de ética deben ser socializados y hacer parte del quehacer de los funcionarios, no solo materia de reglamentos, sino que permitan ser incorporados como parte de la cultura organizacional.
- ✓ Las páginas Web deben ser actualizadas e interactivas, con información útil para los usuarios y los beneficiarios, donde se concentra la información respecto del desarrollo de cada uno de los componentes que son sujeto de este estudio.
- ✓ Debe existir claridad respecto del uso de los recursos y provisión de esta información.
- ✓ Se debe contar con software adecuado que permita dar apoyo y credibilidad al sistema de compras por licitación y la promoción de denuncias por actos de corrupción.

El uso de las tecnologías de información de manera adecuada, ha permitido lograr de avances importantes en la transparencia de la gestión, en la medida que los ciudadanos acceden en tiempo real a diferentes tipos de información por ejemplo:

- ✓ tipo de servicios y productos que se proveen,
- ✓ procedimientos de compras, accediendo a la información de las adjudicaciones,
- ✓ mejoramiento de los procesos internos y de la coordinación con otras entidades a través de la administración “cero papel”.

No obstante estos avances, las instituciones señalan que para una correcta implementación de las tecnologías de información se requiere de un conjunto de otros prerequisites, tales como capacitación tanto al interior de la institución como a los usuarios externos, actualización de los sistemas de información, considerar el nivel de acceso a tecnologías de información que tienen los usuarios (tales como porcentajes de usuarios que acceden a Internet, que cuentan con computador, etc), con el objeto de establecer otras alternativas que faciliten dicho acceso. Entre estas iniciativas se observó por ejemplo la realización de Convenios para la implementación de Infoplazas, visitas guiadas a la institución, convenios con establecimientos educacionales, etc.

Entre los factores críticos que desfavorecen las iniciativas se mencionó la dificultad de promover la ética como parte del quehacer diario de la institución, por falta de recursos para capacitación, y/o continuidad de las iniciativas.

ACCESO A LA INFORMACIÓN POR PARTE DE LOS CIUDADANOS

Con relación a este componente, se observa que la totalidad de las instituciones que documentaron sus experiencias desarrollan diversas iniciativas orientadas a proporcionar el acceso a la información sobre los productos y servicios que entregan y los principales objetivos y logros de la gestión. Los desafíos que se espera enfrentar a partir del desarrollo de este componente, son mejorar el conocimiento por parte de los usuarios de los productos y procesos de la institución y ampliar la participación ciudadana en los servicios que brindan las entidades. Entre las acciones más frecuentes que se observan se mencionan las siguientes:

- ✓ Servicio de ventanilla rápida en supermercados y puntos estratégicos con horarios cómodos para la ciudadanía a fin de facilitar la expedición de certificados.
- ✓ Uso de páginas Web para la publicación de boletines, estudios, e información de interés para los ciudadanos y usuarios, en general con servicios en línea para consultas y realización de algunos trámites.

- ✓ Boletines periódicos sobre la institución.
- ✓ Gran importancia dada a los programas radiales y televisivos en la promoción de lo que hace la institución como medio para el cambio de conductas y refuerzo a sus mensajes.
- ✓ Realización de capacitaciones y encuentros con usuarios para dar a conocer las políticas y programas de la institución.

Entre los factores críticos favorables para el desarrollo de estas iniciativas se observan:

- ✓ Fomentar una cultura de transparencia en la entrega de la información al ciudadano-usuario, considerando las necesidades y preferencias de éstos.
- ✓ Considerar la información a los ciudadanos como parte inherente de una buena gestión y como parte de los derechos de los ciudadanos y usuarios.
- ✓ Importancia de la actualización de la información en las páginas Web, el contar con tecnología adecuada y actualizada.
- ✓ Búsqueda de alternativas que permitan superar el bajo acceso que tiene la ciudadanía a Internet, desarrollando convenios y acuerdos con grupos de usuarios, estudiantes, entre otros.

Entre los factores críticos que dificultan el desarrollo de las iniciativas en este ámbito se mencionan:

- ✓ Las dificultades de acceder a tecnología adecuada para el desarrollo de las iniciativas.
- ✓ Retraso de algunas iniciativas por no contar con recursos financieros y humanos para su implementación.
- ✓ El bajo acceso de la ciudadanía a Internet.

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PROMOCIÓN DE DENUNCIAS POR ACTOS DE CORRUPCIÓN

Las iniciativas desarrolladas por las instituciones en este componente están concentradas principalmente en el ámbito de las denuncias por las licitaciones públicas, el mal uso de los recursos públicos tales como automóviles y patrimonio del Estado. En términos generales es menor el uso de mecanismos dirigidos explícitamente a que los usuarios denuncien hechos de corrupción a través de mecanismos como buzones de quejas, o línea directa en las páginas Web, con excepción del Tribunal Electoral y la Autoridad del Canal de Panamá.

Los desafíos que se espera enfrentar con estas iniciativas por parte de las entidades, son contar con mecanismos institucionalizados y permanentes para velar por la transparencia de las funciones desarrolladas.

Por ejemplo en el caso del Tribunal Electoral, la creación de la Dirección de Investigación Administrativa ha propiciado transparencia y fortalecido la gestión de la institución, en lo relativo a la aplicación de las normas electorales vigentes y en lo inherente a la realización de las investigaciones sobre denuncias, quejas o acusaciones que presenten los ciudadanos. En el caso de la Autoridad del Canal del Panamá existe una línea directa con la Oficina del Fiscalizador General para la denuncia del mal uso de los recursos, como automóviles institucionales, compras, etc.

Los factores críticos de éxito en la implementación de estas iniciativas son los siguientes:

- ✓ Labor de sensibilización y capacitación a los funcionarios de las entidades, de otras instituciones públicas con las cuales se interrelacionen, con los actores pertinentes (en algunos casos partidos políticos, en otros los propios usuarios, ciudadanos) y con organizaciones de la sociedad civil.
- ✓ Necesidad de contar con buzones de sugerencia que funcionen adecuadamente con un sistema de procesamiento de denuncias que implique consecuencias visibles respecto de las denuncias.
- ✓ Incorporar el tema de la ética y la transparencia como parte de la cultura organizacional, a través del establecimiento de objetivos estratégicos, metas e indicadores que puedan ser evaluados y mostrados públicamente.

Entre los factores críticos que han dificultado el desarrollo de este componente se mencionan los siguientes:

- ✓ Las instituciones señalan que si las iniciativas de promoción de denuncias no se realizan en el marco de una gestión integrada de mayor transparencia, es decir procesos de capacitación a funcionarios, difusión, educación a los usuarios, etc., la promoción de las denuncias puede ser altamente sancionadora y estigmatizadora para los funcionarios públicos y por lo tanto generar rechazo y poca aceptación de éstas por parte de los funcionarios.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y NIVEL DE COMPROMISO

En la totalidad de las instituciones cuyos casos se han documentado, se han desarrollado experiencias relevantes en materia de participación ciudadana en aras de fortalecer el nivel de compromiso de los ciudadanos con el mandato de la institución y lograr mayor efectividad en la gestión y transparencia.

Los casos analizados dan cuenta de iniciativas tales como Convenios con Instituciones de Educación, con gremios y asociaciones de empresarios, usuarios, grupos de interés relacionados con la entidad. Se destacan iniciativas relacionadas con programas de radio, de televisión, realización de concursos internacionales sobre temas específicos de los servicios entregados, para ampliar el conocimiento del área hacia grupo de interés especializados o la ciudadanía en general. En este ámbito se observa también iniciativas relativas a la promoción del voluntariado desde la sociedad civil.

Los desafíos a enfrentar son en su mayoría fortalecer las relaciones con el entorno y la presencia de la institución en la comunidad y/o en el grupo de usuarios:

Los factores críticos de éxito para el desarrollo de este componente son:

- ✓ Presencia de los altos directivos involucrados en las tareas de promoción y participación ciudadana.
- ✓ Continuidad de las iniciativas a lo largo de las diferentes administraciones.
- ✓ Participación de los usuarios en procesos de capacitación formales, para desarrollar en ellos nuevas técnicas o usos de tecnologías de información.
- ✓ El desarrollo de una cultura donde los usuarios y la calidad de servicio sean considerados el foco de la gestión, expresado en mecanismos de sugerencias, colaboraciones, quejas y la resolución de los problemas de manera oportuna.

Los factores mencionados que con más frecuencia han dificultado el desarrollo del componente son:

- ✓ Dificultad de contar con el compromiso para una participación permanente de parte de los usuarios y organizaciones de la sociedad civil. Una de las razones de esta situación es que la participación ciudadana si bien registra en Panamá un desarrollo importante desde la sociedad civil, las instituciones de la Administración Pública no tienen una práctica generalizada para promover instancias de encuentro permanentes con sus usuarios.
- ✓ Los problemas de promover instancias de participación no solo se dificultan con actores de la sociedad civil, sino también se mencionan varios casos en lo que es difícil articular propuestas, convenios, acuerdos, con las propias instituciones del Estado.