

Construyendo gobiernos efectivos

Logros y retos de la gestión pública para
resultados en América Latina y el Caribe

EDITORES

Jorge Kaufmann, Mario Sanginés
y Mauricio García Moreno



Construyendo gobiernos efectivos

Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe

Construyendo gobiernos efectivos

Logros y retos de la gestión pública para
resultados en América Latina y el Caribe

Jorge Kaufmann, Mario Sanginés y
Mauricio García Moreno
Editores

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Sector de Instituciones para el Desarrollo
División de Capacidad Institucional del Estado

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

Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe / Jorge Kaufmann, Mario Sanginés, Mauricio García Moreno, editores

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-217-6 (Rústica)

978-1-59782-218-3 (Digital)

1. Public administration—Latin America. 2. Finance, Public—Latin America. 3. Budget—Latin America. I. Kaufmann, Jorge, editor. II. Sanginés, Mario, editor. III. García Moreno, Mauricio, editor. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado.

HJ2056.7.C66 2015

IDB-BK-143

Código de publicación: IDB-BK-143

Clasificaciones JEL: H11, H50, H61, H83

Palabras clave: Políticas públicas, gestión pública, América Latina y el Caribe, gestión para resultados en el desarrollo, planificación, seguimiento y evaluación, Jorge Kaufmann, Mario Sangines, Mauricio García Moreno, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Capacidad Institucional del Estado.

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son 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.



Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

Revisión editorial: Claudia M. Pasquetti

Lectura de pruebas: Clara Sarcone

Diagramación: The Word Express

Contenido

PRÓLOGO	xv
AGRADECIMIENTOS	xvii
ACERCA DE LOS AUTORES	xix
RESUMEN EJECUTIVO	xxv
Planificación orientada a resultados	xxvii
Presupuesto por resultados	xxviii
Gestión financiera pública	xxix
Gestión de programas y proyectos	xxx
Seguimiento y evaluación	xxxi
Recomendaciones	xxxi
INTRODUCCIÓN	xxxiii
CAPÍTULO 1. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS	1
Introducción	1
Metodología utilizada en el análisis	5
Conceptualización de los cinco pilares del sistema de evaluación de la gestión para resultados	10
Aplicaciones del SEP	22
CAPÍTULO 2. TENDENCIAS DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	25
Introducción	25
Evolución de la GpRD en América Latina y el Caribe	26
La GpRD como instrumento al servicio de gobiernos eficientes, efectivos y abiertos	32
Consideraciones para la implementación de la gestión para resultados en el desarrollo	40
10 recomendaciones técnicas para alinear el ciclo de gestión pública con un enfoque en los resultados	43

CAPÍTULO 3. PLANIFICACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS	49
Introducción	49
Tendencias mundiales y buenas prácticas desde la perspectiva de la GpRD en torno a la planificación orientada a resultados en ALC	50
Avances y desafíos de ALC en la planificación orientada a resultados	56
Conclusiones y retos para el futuro	74
CAPÍTULO 4. PRESUPUESTO POR RESULTADOS	81
Introducción	81
Tendencias mundiales y buenas prácticas desde la perspectiva de la GpRD en torno al presupuesto por resultados	83
Avances y desafíos para implementar el presupuesto por resultados en ALC	86
Marco legal e institucional del PpR.	90
Análisis de los componentes del PpR	93
Conclusiones y retos para el futuro	108
CAPÍTULO 5. GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA	119
Introducción	119
Tendencias mundiales y buenas prácticas desde la perspectiva de la GpRD en torno a la gestión financiera pública.	119
Avances y desafíos en la gestión financiera pública de ALC	126
Gestión presupuestaria y financiera	129
Sistema de adquisiciones.	136
Auditoría interna y externa	141
Conclusiones y retos para el futuro	145
CAPÍTULO 6. GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS	155
I. Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión pública	155
Tendencias mundiales y buenas prácticas	156
Avances y desafíos de las evaluaciones ex ante de los proyectos de inversión en ALC	158
Conclusiones y retos para el futuro	166
II. Gestión sectorial de bienes y servicios	170
Introducción.	170

Tendencias mundiales y buenas prácticas desde la perspectiva de la GpRD en torno a la gestión de los bienes y servicios públicos	171
Avances y desafíos en ALC en la gestión sectorial de bienes y servicios	175
Conclusiones y retos para el futuro	200

CAPÍTULO 7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN 209

Introducción	209
Tendencias de los sistemas de seguimiento y de evaluación desde el enfoque de la GpRD	211
Avances y desafíos de los sistemas de seguimiento y evaluación en ALC	217
Evolución del marco legal de los sistemas de seguimiento y evaluación en ALC	224
Evolución del marco institucional de los sistemas de seguimiento . . .	228
Evolución del marco institucional de los sistemas de evaluación de la gestión pública.	232
Conclusiones y retos para el futuro	240

GLOSARIO 249

LISTADO DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1: Elementos del ciclo de gestión	5
Gráfico 1.2: Pilares del ciclo de gestión	10
Gráfico 1.3: Niveles de análisis del SEP	10
Gráfico 2.1: Evolución de los pilares de la GpRD entre 2007 y 2013 . .	27
Gráfico 2.2: Índice de GpRD por pilar según nivel de desarrollo de la GpRD, 2013	31
Gráfico 3.1: Puntaje de los componentes del pilar de planificación orientada a resultados	56
Gráfico 3.2: Índice del pilar de planificación orientada a resultados por país en 2013 y cambios ocurridos desde 2007	57
Gráfico 4.1: Puntaje de los componentes del pilar de presupuesto por resultados	87
Gráfico 4.2: Índice del pilar de presupuesto por resultados por país en 2013 y cambios ocurridos desde 2007	88

Gráfico 5.1:	Puntaje de los componentes del pilar de gestión financiera pública	127
Gráfico 5.2:	Índice del pilar de gestión financiera pública por país en 2013 y cambios ocurridos desde 2007	128
Gráfico 6.1:	Puntaje de los indicadores del componente evaluación ex ante de proyectos de inversión pública	159
Gráfico 6.2:	Puntaje de los indicadores del componente de gestión sectorial de bienes y servicios.	175
Gráfico 6.3:	Índice del componente de gestión sectorial de bienes y servicios por país en 2013, y cambios ocurridos desde 2007	177
Gráfico 7.1:	Puntaje de los componentes del pilar de seguimiento y evaluación	218
Gráfico 7.2:	Índice del pilar de seguimiento y evaluación por país en 2013 y cambios ocurridos desde 2007	220

LISTADO DE CUADROS

Cuadro 1:	Países de ALC con mejor desempeño en los pilares del SEP, 2007–2013	xxvi
Cuadro 1.1:	Elementos del ciclo de gestión y su relación con la cadena de resultados	6
Cuadro 1.2:	Instrumentos básicos de la GpRD	8
Cuadro 2.1:	Evolución de los pilares de la GpRD entre 2007 y 2013	27
Cuadro 2.2:	Clasificación de los países según el índice de la GpRD en 2007 y 2013	29
Cuadro 2.3:	Clasificación de los países según el grado de avance del índice de GpRD entre 2007 y 2013	30
Cuadro 2.4:	Pilares del ciclo de la gestión según el nivel de desarrollo de la GpRD, 2013	31
Cuadro 2.5:	Índice de eficacia de la gestión pública	34
Cuadro 2.6:	Índice de eficiencia de la gestión pública.	37
Cuadro 2.7:	Índice de transparencia en la gestión pública	39
Cuadro 3.1:	Puntaje de los componentes del pilar de planificación orientada a resultados, 2007–2013	56
Cuadro 3.2:	Clasificación de los países según el puntaje obtenido en el pilar de planificación orientada a resultados	58
Cuadro 3.3:	Clasificación de los países según su nivel de avance en el pilar de planificación orientada a resultados	58

Cuadro 3.4:	Puntaje de los indicadores del componente de capacidad estratégica de planificación, 2007–2013	59
Cuadro 3.5:	Puntaje de los indicadores del componente operatividad de la planificación, 2007–2013	65
Cuadro 3.6:	Puntaje de los indicadores del componente de planificación participativa, 2007–2013.	67
Cuadro 3.7:	Puntaje del indicador de visión sectorial de mediano plazo, 2013	69
Cuadro 4.1:	Puntaje de los componentes del pilar de presupuesto por resultados, 2007–2013	87
Cuadro 4.2:	Clasificación de los países según el puntaje obtenido en el pilar de presupuesto por resultados	89
Cuadro 4.3:	Clasificación de los países según su nivel de avance en el pilar de presupuesto por resultados	90
Cuadro 4.4:	Puntaje de los indicadores del componente de estructuración del presupuesto basado en programas, 2007–2013	95
Cuadro 4.5:	Puntaje de los indicadores del componente de perspectiva presupuestaria de mediano plazo, 2007–2013	98
Cuadro 4.6:	Tipos de marcos fiscales de mediano plazo	100
Cuadro 4.7:	Leyes de responsabilidad fiscal y mecanismos de política contracíclica por países.	101
Cuadro 4.8:	Puntaje de los indicadores del componente de evaluación de la efectividad del gasto, 2007–2013	102
Cuadro 4.9:	Puntaje de los indicadores del componente de incentivos para la efectividad de la gestión, 2007–2013	106
Cuadro 4.10:	Puntaje de los indicadores del componente de difusión de la información del presupuesto, 2007–2013.	107
Cuadro 5.1:	Puntaje de los componentes del pilar de gestión financiera pública, 2007–2013	127
Cuadro 5.2:	Clasificación de los países según el puntaje obtenido en el pilar de gestión financiera pública	129
Cuadro 5.3:	Clasificación de los países según sus avances en el pilar de gestión financiera pública	129
Cuadro 5.4:	Puntaje de los indicadores del componente gestión presupuestaria y financiera, 2007–2013	130
Cuadro 5.5:	Puntaje de los indicadores del componente sistema de adquisiciones, 2007–2013	137

Cuadro 5.6:	Puntaje de los indicadores del componente auditoría interna y externa, 2007–2013.	142
Cuadro 6.1:	Puntaje de los indicadores del componente de evaluación ex ante de proyectos de inversión pública, 2007–2013	160
Cuadro 6.2:	Clasificación de los países según el puntaje obtenido en el componente de evaluación ex ante	160
Cuadro 6.3:	Clasificación de los países según su nivel de avance en el componente de evaluación ex ante	161
Cuadro 6.4:	Puntaje del indicador de normas e instituciones de evaluación ex ante, 2007–2013	163
Cuadro 6.5:	Puntaje del indicador de cobertura de las evaluaciones ex ante, 2007–2013	164
Cuadro 6.6:	Puntaje del indicador de uso y difusión de la información sobre evaluaciones ex ante, 2007–2013	165
Cuadro 6.7:	Puntaje de los indicadores del componente de gestión sectorial de bienes y servicios, 2007–2013	176
Cuadro 6.8:	Clasificación de los países según el puntaje obtenido en el componente de gestión sectorial de bienes y servicios	178
Cuadro 6.9:	Clasificación de los países según su nivel de avance en los componentes de gestión sectorial de bienes y servicios.	178
Cuadro 6.10:	Puntaje de los indicadores del componente de gestión de bienes y servicios en el sector de educación 2007–2013	179
Cuadro 6.11:	Puntaje del indicador de visión sectorial de mediano plazo del sector de educación, 2007–2013	180
Cuadro 6.12:	Puntaje del indicador de gestión para resultados en la producción de bienes y servicios del sector de educación, 2007–2013	181
Cuadro 6.13:	Puntaje del indicador de sistemas de información del sector de educación, 2007–2013	182
Cuadro 6.14:	Puntaje de los indicadores del componente de gestión de bienes y servicios en el sector de salud, 2007–2013	185
Cuadro 6.15:	Puntaje del indicador de visión sectorial de mediano plazo del sector de salud, 2007–2013	186

Cuadro 6.16:	Puntaje del indicador de gestión para resultados en la producción de bienes y servicios del sector de salud, 2007–2013	187
Cuadro 6.17:	Puntaje del indicador de sistemas de información del sector de salud, 2007–2013	188
Cuadro 6.18:	Puntaje de los indicadores del componente de gestión de bienes y servicios en el sector de desarrollo social, 2007–2013	190
Cuadro 6.19:	Puntaje del indicador de visión sectorial de mediano plazo del sector de desarrollo social, 2007–2013.	191
Cuadro 6.20:	Puntaje del indicador de gestión para resultados en la producción de bienes y servicios del sector de desarrollo social, 2007–2013	192
Cuadro 6.21:	Puntaje del indicador de sistemas de información del sector de desarrollo social, 2007–2013	194
Cuadro 6.22:	Puntaje de los indicadores del componente de gestión de bienes y servicios en el sector de infraestructura, 2007–2013	196
Cuadro 6.23:	Puntaje del indicador de visión sectorial de mediano plazo del sector de infraestructura, 2007–2013	197
Cuadro 6.24:	Puntaje del indicador de gestión para resultados en la producción de bienes y servicios del sector de infraestructura, 2007–2013	198
Cuadro 6.25:	Puntaje del indicador de sistemas de información del sector de infraestructura, 2007–2013	199
Cuadro 7.1:	Puntaje de los componentes del pilar de seguimiento y evaluación, 2007–2013	217
Cuadro 7.2:	Dispersión de los datos de los componentes del pilar de seguimiento y evaluación	219
Cuadro 7.3:	Clasificación de los países según su nivel de avance en el pilar de seguimiento y evaluación	221
Cuadro 7.4:	Clasificación de los países según el puntaje obtenido en el pilar de seguimiento y evaluación	221
Cuadro 7.5:	Otras variables importantes para los sistemas de seguimiento y evaluación incluidas en el pilar 4	222
Cuadro 7.6:	Otras variables importantes para los sistemas de seguimiento y evaluación incluidas en los pilares 2 y 3	223

Cuadro 7.7:	Grado de especificidad de las normas y diferenciación entre el seguimiento y la evaluación	225
Cuadro 7.8:	Seguimiento de la gestión gubernamental, 2007–2013. . .	228
Cuadro 7.9:	Sistemas de seguimiento de la gestión pública según uso y grado de institucionalización en 2013.	232
Cuadro 7.10:	Sistemas de evaluación en funcionamiento en ALC en 2013.	234
Cuadro 7.11:	Puntaje de los indicadores del componente de evaluación de la gestión gubernamental, 2012–2013. . .	235
Cuadro 7.12:	Indicadores sobre la difusión y el uso de la información de los sistemas de seguimiento y evaluación, 2007–2013.	239
Cuadro 7.13:	Brechas en la implementación de los sistemas de seguimiento y evaluación, 2013.	242
Cuadro 7.14:	Países con brechas en seguimiento y/o en evaluación . . .	243

LISTADO DE RECUADROS

Recuadro 3.1:	Participación de diferentes actores en la definición de la Visión Finlandesa	52
Recuadro 3.2:	La articulación plan-presupuesto en Canadá	54
Recuadro 3.3:	Tendencias en las visiones de desarrollo.	61
Recuadro 3.4:	Características de los planes nacionales de mediano plazo y de sus instrumentos complementarios	63
Recuadro 3.5:	Definición de los objetivos gubernamentales en países sin planes nacionales: los casos de Chile y Uruguay	66
Recuadro 3.6:	Participación del Poder Legislativo y de la sociedad civil en la planificación nacional.	68
Recuadro 3.7:	México: relación entre objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Salud (Prosesa), 2007–2012.	71
Recuadro 3.8:	Chile: participación de la sociedad civil en la planificación sectorial de infraestructura	72
Recuadro 3.9:	Sistemas de seguimiento y evaluación de las metas nacionales de desarrollo	73
Recuadro 4.1:	El PpR en Australia	84
Recuadro 4.2:	La implementación del PpR en Corea del Sur.	85
Recuadro 4.3:	La Ley de Presupuesto de Perú y el PpR.	92

Recuadro 4.4: Dos aproximaciones a los programas presupuestarios . . .	96
Recuadro 4.5: Mejores prácticas en la evaluación de la efectividad del gasto en ALC: los casos de Chile y México	104
Recuadro 5.1: Países que incluyen análisis de riesgo en sus leyes de presupuesto: los casos de Brasil y Chile	132
Recuadro 5.2: Los pagos electrónicos del gobierno mexicano	134
Recuadro 5.3: Colombia: refuerzo de elementos clave de la GFP	135
Recuadro 5.4: Ecuador: avances en el sistema de adquisiciones y contrataciones públicas	138
Recuadro 5.5: Ahorros generados por las subastas a la baja	140
Recuadro 5.6: Paraguay: avances en el sistema de compras públicas . . .	140
Recuadro 5.7: Brasil y el fortalecimiento del control interno: la Contraloría General de la Unión (CGU)	143
Recuadro 6.1: Buenas prácticas para el análisis de propuestas de políticas, programas y proyectos: el Libro Verde del Ministerio de Finanzas del Reino Unido	162
Recuadro 6.2: La planificación en Belice: el Ministerio de Educación, Juventud y Deportes	184
Recuadro 6.3: El mejoramiento de la gestión de bienes y servicios en Argentina: el Ministerio de Salud (MSAL)	189
Recuadro 6.4: El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú . . .	193
Recuadro 6.5: Estrategias para mejorar la calidad de los bienes y servicios sectoriales en ALC	200
Recuadro 7.1: Los sistemas de seguimiento y evaluación de México . . .	230
Recuadro 7.2: El Sistema de Evaluación y Control de Gestión de Chile	237

Prólogo

Hay un consenso entre gobernantes y ciudadanos sobre la urgencia de tener una gestión pública más eficiente (hacer más con menos), efectiva (cumplir con lo que se promete) y abierta (ser transparente en la rendición de cuentas a la ciudadanía).

Como sostienen los autores de este libro, la capacidad de las instituciones públicas para implementar una gestión pública basada en resultados se ha fortalecido en el último lustro. En efecto, el estudio indica una tendencia generalizada a mejorar, aunque registra diferencias importantes entre los países y entre los distintos sistemas de gestión pública. El índice que mide el grado de aptitud del sector público para enfocar la gestión hacia los resultados aumentó un 20% entre 2007 y 2013. De los 24 países estudiados, nueve incrementaron sustancialmente sus capacidades institucionales de gestión, y el resto —aunque avanzó moderadamente— implementó medidas en alguna de las áreas que trata este estudio.

Las acciones emprendidas incluyen reformas amplias como el fortalecimiento de los sistemas de planificación nacional llevado a cabo en República Dominicana, o la implementación del modelo de presupuesto por resultados en México y Perú. También se observan intervenciones más focalizadas, pero igualmente importantes, como la optimización de los sistemas de adquisiciones públicas, a través de la introducción de las subastas a la baja en Paraguay, por ejemplo, o el refuerzo de los sistemas integrados de administración financiera en Honduras. Se observa, además, que las reformas ya no las emprenden solamente los países que tradicionalmente han encabezado las iniciativas para mejorar la gestión pública sino también otros, independientemente del tamaño de sus economías y de su grado de desarrollo.

Estas materias no interesan solamente a los gerentes o administradores públicos; por el contrario, comprometen e involucran también al Poder Legislativo, a las entidades académicas, a los medios de comunicación y a las organizaciones de la sociedad civil, pues el centro de interés de la gestión

para resultados es incrementar la capacidad gubernamental para crear valor público y satisfacer las demandas ciudadanas.

Este libro constituye un aporte más de la División de Capacidad Institucional del Estado (ICS) para promover gobiernos más eficaces, eficientes y transparentes, y es producto del aporte tanto de especialistas del BID como de reconocidos expertos de la región. Tengo la certeza de que la publicación contribuirá significativamente a la discusión sobre los desafíos que los gobiernos de la región enfrentan para implementar sistemas de gestión pública que provean mayor bienestar y mejor calidad de vida a sus ciudadanos.

Ana María Rodríguez-Ortiz

*Gerente del Departamento de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo*

Agradecimientos

Los autores agradecen la colaboración, los aportes y el tiempo dedicado a este estudio por parte de todas las autoridades y los funcionarios públicos de los 24 países incluidos en el análisis que recoge este libro. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Expresamos nuestro agradecimiento a los consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los distintos países: Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villarreal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

Nuestra gratitud a los colegas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que nos acompañaron durante la preparación y validación de los informes que constituyeron la base de este trabajo. En especial, Beatriz Abizanda, Félix Alderete, Diego Arisi, César Bustamante, Roberto Camblor, Carlos Cordovez, Juan Carlos Cortázar, Gilles Damais, Gonzalo Deustua, Eduardo Feliciangeli, Roberto Fernández, Agustín Filippo, Mauricio García Mejía, Lucas Hoepel, Fidel Jaramillo, Anneke Jessen, Dana King, José Larios, Javier León, Miguel Loria, Marco Nicola, Robert Pantzer, Belinda Pérez, Emilio Pineda, Javier Reyes, Mariko Russel, Iris Sandel, Laurence Telson, Jean Theinhardt, Stefano Tinari, Javier Urra, Pablo Valenti, Alexandre Veyrat-Pontet y Sophia Whyte Givans.

Agradecemos también a los economistas de país de las representaciones del BID, quienes realizaron valiosos comentarios a los borradores de los estudios, especialmente Emmanuel Abuelafia, Javier Beverinoti, Francesca

Castellani, Javier Díaz, Agustin Filippo, Pedro Garay, Priscilla Gutiérrez, Daniel Hernaiz, Musheer Kamau, Rudy Loo-Kung, Ernesto López, Dougal Martin, Valerie Mercer-Blackman, Cherran O'Brien, Bernardita Piedrabuena, José Alejandro Quijada, Juan Pedro Schmid, Chrystol Thomas y Omar Zambrano.

Además, varias personas contribuyeron de distintas maneras para que este libro esté en las manos del público. Agradecemos especialmente las orientaciones, las ideas y el apoyo recibidos de Ana María Rodríguez y Carlos Santiso, y la tarea que realizó Juan Pablo Martínez, quien formó parte del equipo durante la primera fase del estudio.

Finalmente, queremos reconocer el aporte de Sarah Schineller, Claudia M. Pasquetti y Clara Sarcone por su labor en la edición del texto.

Acerca de los autores

Marianela Armijo es economista con un doctorado en Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Barcelona, España. Se ha desempeñado como consultora en gran parte de los países de América Latina y el Caribe, en temas de planificación estratégica gubernamental, sistemas de monitoreo y evaluación, construcción de indicadores y presupuesto por resultados, para la CEPAL, el BID, el PNUD, el Banco Mundial, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), la Unión Europea, etc. Ha sido docente en maestrías de Políticas Públicas y Gobierno en la Universidad de Chile y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Juan Pablo Cuesta es consultor del *cluster* de Gestión Pública de la División de Capacidad Institucional del Estado del BID. Formó parte del equipo del programa PRODEV, involucrándose de forma activa en la aplicación del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP). Ha publicado notas técnicas sobre temas relacionados con la GpRD en la región, por ejemplo: los sistemas de seguimiento y evaluación en Guyana. Estudió Economía en la Universidad Santa María en Guayaquil, Ecuador, y tiene una maestría en Administración Pública de la Universidad de Syracuse, Nueva York, donde fue becario Fulbright.

Oswaldo Néstor Feinstein es profesor del magíster en Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid y consultor senior de las oficinas de evaluación de la OIT y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y de CLEAR Anglophone Africa. Fue gerente del Departamento de Evaluación del Banco Mundial y evaluador principal del FIDA para América Latina y el Caribe. Diseñó el primer programa mundial de desarrollo de capacidades en evaluación (PREVAL). Ha sido consultor senior del Departamento de Evaluación del Banco Africano de Desarrollo, del Banco de Desarrollo del Caribe y de varios organismos de Naciones Unidas, incluidos el PNUD, el ILPES, la UNESCO y

la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Fue profesor en el Instituto de Estudios Fiscales y en el Instituto Europeo para la Administración Pública (EIPA). Es autor y editor de varios libros y artículos sobre evaluación y desarrollo.

Roberto García López es Secretario Ejecutivo de la Comunidad de Profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo (CoPLAC-GpRD). Entre 2005 y 2011 se desempeñó como Coordinador del PRODEV en el Sector de Capacidad Institucional y Finanzas del BID. Cuenta con más de 30 años de experiencia profesional en el área de desarrollo económico, con amplia trayectoria en planificación y estrategias nacionales, presupuesto y gestión financiera, y formulación y evaluación de programas y proyectos de inversión pública y privada. Se desempeñó en la función pública de su país (Argentina), donde ocupó diversos cargos, entre otros: Subsecretario de Economía, Subsecretario de Planificación y Director de Presupuesto, y Director de Inversión Pública. Ha sido docente universitario y consultor para el BID, el Banco Mundial, la OEA y el PNUD. Posee una maestría en Economía de la Universidad de Buenos Aires, con estudios de postgrado en varias áreas, entre ellas: Descentralización Fiscal (Universidad de Harvard); Finanzas Internacionales (Universidad de Tokio-EximBank de Japón) y Planificación (Universidad de Córdoba, Argentina).

Mauricio García Moreno desde 2005 forma parte del equipo del programa PRODEV del BID, institución en la que actualmente se desempeña como consultor de la División de Capacidad Institucional del Estado. Ha trabajado como consultor en las áreas de desarrollo institucional, planificación estratégica y seguimiento y evaluación de proyectos tanto para instituciones públicas como para organismos internacionales como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial. Ha publicado varios trabajos relacionados con las políticas públicas, especialmente en las áreas de gestión para resultados, seguimiento, evaluación y políticas sociales. Estudió Antropología en la Pontificia Universidad Católica de Ecuador y cursó una maestría en Administración de Empresas en la Universidad Escuela Politécnica del Ejército (ESPE) del mismo país.

Jorge Kaufmann, de nacionalidad chilena, es economista con más de 20 años de experiencia en diferentes áreas, principalmente en organizaciones internacionales y el sector público. Se ha desempeñado en la Comisión de la Unión Europea, el Ministerio de Hacienda de Chile y el Banco Mundial, entre otras

instituciones. En 2006 ingresó en el programa PRODEV del BID, primero como consultor, y desde enero de 2012 como parte del personal estable en el *cluster* de Gestión Pública de la División de Capacidad Institucional del Estado. Sus principales áreas de trabajo son: Gestión para Resultados, Planificación Estratégica, y Seguimiento y Evaluación. Es magíster en Economía de la Universidad Católica de Chile, y realizó estudios de posgrado en la Universidad de Boston, donde también fue becario visitante. Se ha especializado en macroeconomía y comercio internacional, políticas públicas y eficacia para el desarrollo.

Marcos Makón es un profesional de la Contaduría Pública con especialización en las áreas de Planificación del Sector Público, Gestión para Resultados y Administración Financiera, con énfasis en el Sistema Presupuestario. Con más de 40 años de experiencia, Marcos ha trabajado con los gobiernos de Argentina, Venezuela y República Dominicana. Ha publicado estudios en todas estas áreas en diferentes países de América Latina y ha realizado consultorías con organismos internacionales como el BID, el Banco Mundial y las Naciones Unidas. Se ha desempeñado también como catedrático en temas de Gestión para Resultados, Planificación, Administración Financiera y Presupuesto, entre otros, en alrededor de siete países latinoamericanos.

Carlos Pimenta es Especialista Principal en Modernización del Estado en la División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Tiene más de 20 años de experiencia en temas de modernización de la gestión pública, incluyendo ocho en el Gobierno en Brasil y 13 en el BID, donde lideró proyectos de modernización de la gestión pública en más de 10 países de la región de América Latina y el Caribe. Durante los años noventa ocupó en Brasil los puestos de Secretario Ejecutivo del Consejo de la Reforma del Estado, Secretario Nacional en el Ministerio de Administración y Reforma del Estado, Presidente de la Escuela Nacional de Administración Pública, y Viceministro del Trabajo y de la Administración Pública. Tiene un diploma en administración pública y una maestría en gestión pública por la Fundación Getúlio Vargas en Brasil. Actualmente, en el BID, se dedica a apoyar la modernización de la Gestión Financiera Pública en los países de América Latina y el Caribe.

Mario Sanginés es Especialista Principal en el área de Capacidad Institucional del Estado (ICS, por sus siglas en inglés) y fue coordinador del programa PRODEV. Tiene 25 años de experiencia en temas de institucionalidad del sector público, incluidos 14 en el BID y seis en el Banco Mundial. Antes de

sus funciones actuales fue Asesor Senior de la Gerencia de Instituciones para el Desarrollo del BID, y Especialista Senior en Gestión del Sector Público en la Vicepresidencia de Europa Oriental y Asia Central del Banco Mundial. Tiene títulos en economía y filosofía de la Universidad de Massachusetts y en economía de la Universidad de Vanderbilt, donde fue becario Fulbright.

Héctor Sanín, de nacionalidad colombiana, es ingeniero administrador con amplia trayectoria en el ejercicio directivo público y privado, y como consultor internacional en las áreas de Inversión Pública, Gestión de Proyectos, Gerencia Pública, Planificación Estratégica y Gestión Territorial. Fue Director del Centro Interamericano de Capacitación en Proyectos de Desarrollo (Programa Fundación Getúlio Vargas/BID), y ha sido consultor de varios organismos internacionales, como el BID, el Banco Mundial, la Organización de los Estados Americanos (OEA), IULA-CELCADEL, GTZ, AID, AECID, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL-ILPES), y las Naciones Unidas. Se ha desempeñado como consultor y director de proyectos del PRODEV en varios países de América Latina. Es gerente y socio fundador de la firma de consultoría Gerencial Ltda. y profesor universitario. Ha realizado estudios de posgrado en Administración para el Desarrollo en la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getúlio Vargas de Brasil.

Carlos Santiso es el Jefe de la División de Capacidad Institucional del Estado del BID. Antes de unirse a esta institución, entre 2007 y 2011 fue Gerente de Sector de la División de Gobernabilidad del Banco Africano de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés), con asiento en Túnez. Previamente se desempeñó como asesor de gobernabilidad y finanzas públicas del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) del Reino Unido (2002–2007), Oficial Superior de Programas en el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (1996–2000), y Asesor en la Oficina del Primer Ministro de Francia (1995–1996). Ha trabajado en más de una docena de países de África y América Latina para un gran número de organizaciones de diferentes capacidades, incluso como consultor. Graduado del Institut d'Études Politiques de París y de la Universidad de Columbia, es doctor en economía política comparada de la Universidad Johns Hopkins y ha escrito extensamente sobre democracia, gobierno y ayuda. Su libro más reciente, *La economía política del presupuesto público y de la auditoría gubernamental*, fue publicado en 2009 por Routledge.

Francisco Javier Urrea es Especialista Senior en Operaciones y Coordinador de País para Colombia en la Gerencia de Países del Grupo Andino del BID; coordina el programa operativo de préstamos y cooperación técnica del BID con Colombia y colabora en el diálogo, la programación, la estrategia y la gestión de la cartera. Con anterioridad, fue Especialista Senior en Modernización del Estado en las oficinas del BID en Brasil y Perú. También trabajó en la Oficina de la Presidencia en la sede del Banco en Washington. Es magíster en Servicio Exterior y Desarrollo Internacional por la Universidad de Georgetown, magíster en Administración Internacional por la Universidad de Panteón Sorbona París 1, y licenciado en Ciencias Políticas y Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Antes de ingresar al BID, trabajó en el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Marco Varea tiene más de 15 años de experiencia en temas de reforma del sector público. Actualmente se desempeña como consultor del Foro de Tesoreros de América Latina y del Programa de Política Fiscal y Gestión del Gasto para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/DAI). Fue consultor del Programa PRODEV del BID desde 2007 hasta 2014, y ha sido consultor en Gestión para Resultados para el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y UN-Habitat, evaluando la capacidad institucional de los países en varios continentes. Antes de desempeñarse como Asesor de los Directores Ejecutivos en el Banco Mundial y en el BID, tuvo responsabilidades en los sectores público y privado en temas financieros. Estudió Economía en Ecuador y realizó estudios de postgrado en Economía Internacional en la Universidad de París 1 (Panthéon Sorbonne). Sus recientes publicaciones tratan temas de fortalecimiento de la supervisión presupuestaria en el Poder Legislativo, capacidad institucional y gestión financiera subnacional.

Resumen ejecutivo

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que provee el Estado: escuelas, hospitales, unidades de administración de justicia que funcionen cada día mejor.

Para atender esta creciente exigencia de efectividad del sector público, los gobiernos han formulado nuevas leyes, se han creado o modificado instituciones y se han puesto en marcha instrumentos y metodologías de gestión innovadoras.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública efectiva, eficiente y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la *gestión para resultados en el desarrollo* (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas:

- planificación
- presupuesto
- gestión financiera pública
- gestión de programas y proyectos
- seguimiento y evaluación

Estos pilares examinan los elementos que las instituciones del sector público deberían implementar para que sus esfuerzos produzcan los resultados que los gobernantes ofrecen a los ciudadanos. **El libro analiza los avances y la situación actual de estos cinco pilares en la administración central**

de 24 países de ALC mediante la comparación de los datos obtenidos por el SEP en 2007 y en 2013¹.

El estudio muestra una evolución positiva de las capacidades institucionales para implementar la GpRD. Todos los países analizados incrementaron sus índices, aunque en diferente magnitud. Se observa que aquellos que en 2007 obtuvieron los puntajes más bajos en el índice de GpRD están dando pasos significativos para mejorar sus sistemas nacionales de gestión pública, como es el caso de Belice, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Trinidad y Tobago. Asimismo, algunos países que en 2007 se clasificaron en el grupo intermedio del índice han emprendido reformas ambiciosas en los últimos años y están avanzando rápidamente, se destacan los casos de Ecuador, Perú y República Dominicana. Al mismo tiempo, el grupo de países que encabeza los puntajes (Brasil, Colombia, Chile y México) lleva una ventaja considerable al resto, exhibe un progreso más armónico de los cinco pilares de la GpRD, y presenta una mayor solidez en las áreas de presupuesto por resultados y de seguimiento y evaluación, que suelen ser los aspectos más débiles de la mayoría de países de la región.

CUADRO 1 | Países con mejor desempeño 2007–2013

Pilares	Países que encabezan el pilar en 2013 (en orden alfabético)	Países que avanzaron más entre 2007 y 2013 (en orden alfabético)
Planificación orientada a resultados	Brasil, Colombia, Ecuador, México	Belice, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana
Presupuesto por resultados	Brasil, Chile, México, Perú	Honduras, México, República Dominicana, Uruguay
Gestión financiera pública	Brasil, Chile, Colombia, México	Ecuador, Guyana, República Dominicana, Trinidad y Tobago
Gestión de programas y proyectos	Brasil, Chile, Colombia, México	Argentina, Ecuador, México, Paraguay
Seguimiento y evaluación	Brasil, Colombia, Chile, México	Jamaica, México, Perú, Uruguay

¹ Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, y Uruguay. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden encontrarse en el sitio de Internet: www.iadb.org/gobiernosefectivos.

Por otro lado, se aprecian esfuerzos pronunciados de mejora en aspectos como la capacidad nacional de planificación de mediano y largo plazo, la programación presupuestaria de mediano plazo, la estructuración programática del presupuesto y en varios instrumentos de la gestión financiera, lo cual expresa una voluntad por tener mayor control del gasto público y enfocarlo hacia objetivos y metas estratégicas.

Los aspectos que menor crecimiento relativo han experimentado son la evaluación de la efectividad del gasto, los incentivos para el logro de objetivos y metas institucionales y los sistemas de evaluación, elementos que si siguen rezagados pueden poner en riesgo los avances en las otras áreas, pues están ligados directamente a la producción y uso de la información sobre el desempeño, factores clave de una gestión orientada al logro de resultados. En otras palabras, se identifican mejor los resultados que se quieren alcanzar y los recursos necesarios para ello, pero por lo general no se sabe cuán efectivas son las estrategias implementadas.

Un análisis de la información del Sistema de Evaluación PRODEV desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión pública muestra que, en general, los países de la región han progresado en las tres áreas, aunque con un énfasis mayor en la optimización de los insumos que se emplean para obtener un producto (eficiencia) que en lograr que las intervenciones logren los resultados esperados (eficacia). La transparencia ha mejorado como efecto de una mayor difusión de la información sobre la gestión pública, tanto por parte de los ministerios que gobiernan los sectores como de aquellos encargados de funciones transversales como la planificación y el presupuesto. Actualmente, los ciudadanos y la opinión pública tienen más información sobre la acción del Estado.

A continuación se presenta un resumen de las principales conclusiones que el libro plantea sobre los logros y retos de los cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas.

Planificación orientada a resultados

La función de los sistemas de planificación en la GpRD es definir los resultados que los gobiernos pretenden alcanzar. Para ello la metodología plantea que es necesario contar con tres elementos: 1) ejercicios institucionalizados de planificación estratégica, 2) instrumentos que permitan traducir la estrategia en una programación anual de actividades y recursos, y 3) mecanismos que incorporen las opiniones del poder legislativo y de las organizaciones de la sociedad civil en los planes estratégicos.

Los ejercicios de planificación estratégica se están consolidando en la región y al mismo tiempo se observa una tendencia a dotar de mayor institucionalidad a los entes rectores de esta función mediante la creación de normas específicas. Un número creciente de países (7 en 2007 y 11 en 2013) está elaborando documentos sobre los objetivos y estrategias nacionales a largo plazo (20 años o más) con el propósito de establecer una agenda de políticas públicas prioritarias que trascienda los períodos de las administraciones gubernamentales.

La fase operativa de la planificación -en la que se asignan los recursos anuales, se identifican actividades y se establecen los responsables de llevarlas a cabo- ha tendido a mejorar como resultado de la incorporación de programas, productos, metas e indicadores en los planes de mediano plazo. No obstante, queda mucho terreno por recorrer para lograr que la planificación sectorial y territorial, así como la de las inversiones, se fundamente en los planes nacionales de mediano plazo.

La participación de los actores políticos y de las organizaciones de la sociedad civil en la definición de los planes es el aspecto más débil de este pilar y no se observan avances importantes en el último lustro. Apenas en siete de los 24 países estudiados, el Poder Legislativo revisó el plan de mediano plazo y solamente en cuatro la ley exige que los apruebe. Aunque las consultas a las organizaciones de la sociedad civil se han hecho más frecuentes en los últimos años, y están más difundidas que la participación del órgano legislativo, el grado de institucionalidad de los procedimientos para llevarlas a cabo es muy bajo.

Presupuesto por resultados

El Presupuesto por Resultados (PpR) es un conjunto de procesos e instrumentos que permiten utilizar sistemáticamente información sobre el desempeño (resultados) de las políticas, programas y proyectos en el ciclo presupuestario con el objeto de maximizar su impacto en el desarrollo económico y social. Para implementar el PpR, la metodología plantea que es necesario poner en marcha cinco componentes: el presupuesto de gastos estructurado por programas; la proyección de los ingresos y gastos al mediano plazo; los sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño del gasto público; los incentivos para mejorar la efectividad de la gestión; y la difusión de la información sobre el presupuesto y el gasto.

De estos elementos el que mayor progreso mostró fue la difusión pública de la información presupuestaria. De los 24 países estudiados, actualmente

21 ponen a disposición del público la información del presupuesto en Internet, aunque muy pocos publican resúmenes y documentos que faciliten la comprensión y análisis de estos documentos técnicos por parte de la ciudadanía. Otro elemento que ha tenido un gran impulso durante los últimos años es la proyección y/o programación de los ingresos y los gastos en el mediano plazo; actualmente 18 de los 24 países tienen un instrumento de este tipo aunque el grado de consolidación es diverso. La construcción de programas presupuestarios, medio para lograr que el presupuesto se formule con base en políticas y no en incrementos automáticos en función de los recursos previstos, también tuvo una expansión.

La evaluación de la efectividad del gasto se realiza mediante los sistemas de seguimiento y evaluación y es clave para el funcionamiento del PpR pues aporta la información sobre el desempeño que se requiere para maximizar el impacto de las políticas públicas. Este componente experimentó un escaso crecimiento durante el período de análisis y aun son muy pocos los países que disponen de un instrumental maduro que efectivamente se use para analizar la efectividad y calidad del gasto público. Asimismo, muy pocos países han implementado mecanismos que incentiven a las instituciones y personas a optimizar la gestión y a lograr los resultados institucionales.

Gestión financiera pública

La gestión financiera pública es el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación y entrega de recursos con el propósito de concretar los objetivos y las metas del gobierno. Este pilar de la metodología está compuesto por las siguientes áreas: 1) la gestión financiera y presupuestaria; 2) el sistema de adquisiciones y contrataciones; y 3) la auditoría interna y externa. De los cinco pilares que conforman la GpRD, este fue el que mayor puntaje obtuvo en 2007 y el que también encabeza la lista en 2013.

Respecto a la gestión presupuestaria y financiera, los progresos mayores se observaron en las actividades de análisis y mitigación del riesgo fiscal, que se han extendido tanto para las obligaciones directas como para los pasivos contingentes. Los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) también avanzaron sustancialmente, pues el número de países que cuentan con sistemas maduros y consolidados pasaron de 8 en 2007 a 12 en 2013.

En cuanto al sistema de adquisiciones y contrataciones públicas, los mayores avances están asociados al mejoramiento de su marco legal e institucional y al incremento de la disponibilidad de información estadística

sobre los procesos que se llevan a cabo. Sin embargo, la expansión de la capacidad de realizar transacciones electrónicas ha sido limitada; solamente siete países, de un total de 24, disponen de sistemas electrónicos con esta característica.

Respecto a la auditoría pública, las tendencias principales son las de fortalecimiento de la presencia de unidades de control interno en las entidades del gobierno central, y la mayor precaución para dar respuesta a las observaciones que emanan de la auditoría externa. La realización de auditorías de gestión o de desempeño avanza en forma lenta.

Gestión de programas y proyectos

Mediante la gestión de los programas y proyectos las entidades gubernamentales cristalizan la producción de bienes y servicios para los ciudadanos, y por lo tanto la creación de valor público, objetivo central de la gestión para resultados. El estudio analiza distintos aspectos claves del proceso de la gestión de programas y proyectos: 1) la evaluación ex ante de los proyectos, 2) la capacidad de planificación sectorial, 3) la gestión de la calidad de los servicios y, 4) los sistemas de información. El análisis se concentra en los sectores de educación, salud, infraestructura y desarrollo social.

La práctica de la evaluación ex ante de los proyectos de inversión está extendida, sin embargo, su cobertura no siempre es la adecuada, y su uso como criterio para la asignación de recursos no siempre está asegurado. Asimismo, se observa que el examen de la pertinencia de los proyectos respecto a los objetivos y estrategias que plantean los planes nacionales de mediano plazo es débil.

La planificación sectorial es el aspecto más consolidado, mientras la elaboración de planes de mediano plazo es el factor en el que más se ha progresado durante los últimos años. Por otro lado, los indicadores sobre la gestión de la calidad de los bienes y servicios, y sobre los sistemas de información sectorial obtuvieron puntajes bajos en todos los países. Lo anterior indica que se han creado competencias para el establecimiento de objetivos y metas de mediano y corto plazos pero no la consiguiente capacidad para implementar los planes, cumplir los objetivos, alcanzar metas y obtener la información necesaria para hacer seguimiento de la ejecución.

Por otro lado, los sectores de educación y salud mostraron un mayor avance que los de infraestructura y desarrollo social, debido a que vienen realizando ejercicios de planificación de largo plazo desde hace varias décadas y suelen disponer de mejores sistemas de información basados en sus

registros administrativos. Además, son los que más han participado en los esfuerzos por cumplir los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* que adoptan el enfoque de gestión para resultados.

Seguimiento y evaluación

Las funciones de seguimiento y evaluación son consustanciales a la gestión orientada a resultados porque entregan información sobre el grado de cumplimiento de los resultados y sobre los efectos que tiene la gestión pública en la población. Este pilar examina sistemas estrechamente imbricados: 1) estadísticas, 2) seguimiento y 3) evaluación.

El sistema de estadísticas es el más consolidado y el que menor grado de heterogeneidad entre los países muestra, pues su marco normativo e institucional es más sólido y existen estándares internacionales para muchos de sus procesos técnicos. Se observa avances importantes en cuanto a la oportunidad con la que se publican los datos y a la difusión de los micros datos de las operaciones estadísticas de censos y encuestas, insu- mos importantes para el funcionamiento de los sistemas de seguimiento y evaluación.

Por otro lado, los sistemas de seguimiento están más difundidos que los de evaluación pero su desarrollo aún es embrionario en la mayoría de los países. Apenas cuatro de los 24 países disponen de sistemas institucionales maduros de seguimiento del desempeño; otros cuatro han logrado un grado intermedio durante los últimos años. Una buena noticia es que en algunos países se observa una tendencia positiva a la creación de unidades institucionales encargadas de sistemas de seguimiento adscritas a las entidades rectoras del presupuesto o de la planificación, o a los *centros de gobierno* (que se enfocan en la gestión de las metas prioritarias).

Los sistemas de evaluación muestran, como se ha dicho, un menor progreso que los de seguimiento. En 2007 se encontró que solamente cuatro países de ALC disponían de sistemas de evaluación. En 2013 la situación no había variado sustancialmente aunque dos países más iniciaron acciones para implementar evaluaciones de manera sistemática.

Recomendaciones

Se plantean las siguientes recomendaciones para continuar fortaleciendo el enfoque en el logro de resultados en el ciclo de gestión de las políticas públicas en América Latina y el Caribe.

- Alinear las leyes y normas con los conceptos de gestión orientada a resultados, calidad del servicio y buen desempeño.
- Promover la integración efectiva entre los sistemas de planificación y presupuesto.
- Establecer procedimientos para incorporar información sobre el desempeño en el proceso presupuestario.
- Reforzar la concordancia entre la planificación estratégica nacional, la planificación sectorial y la planificación de las inversiones.
- Fortalecer el análisis y la gestión del riesgo fiscal.
- Promover la capacidad de evaluar resultados por parte de los órganos de control externo.
- Generalizar y reforzar las estrategias de mejoramiento continuo de la calidad de los servicios.
- Desarrollar sistemas de seguimiento basados en indicadores de desempeño.
- Construir capacidades institucionales para la evaluación de las políticas, programas y proyectos mediante un plan multianual de evaluaciones.
- Establecer procedimientos para usar la información sobre el desempeño que producen los sistemas de seguimiento y de evaluación.

Introducción

Mario Sanginés

Tras la recuperación de la crisis de los años ochenta, los países de América Latina y el Caribe han dado pasos determinantes para modernizarse y transformarse, con un enfoque en la profundización de la democracia y la promoción del bienestar de los ciudadanos como objetivo central de las políticas públicas. Las instituciones públicas, gravemente disminuidas por la crisis, se embarcaron en ese entonces en un proceso de reconstrucción en el que inicialmente se sentaron las bases para una gestión razonablemente eficiente y transparente, priorizando los instrumentos de política fiscal a fin de restablecer la estabilidad macroeconómica como ancla para un crecimiento sostenible. El reto siguiente, al cual se encuentra abocado una gran parte del continente, es construir y fortalecer las instituciones necesarias para un Estado efectivo y eficaz que responda a las demandas ciudadanas y produzca resultados.

Este movimiento hacia la gestión de políticas públicas enfocada en resultados proviene principalmente de iniciativas propias de los gobiernos, frecuentemente inspiradas en experiencias del mundo desarrollado, pero se refuerza por la demanda de una ciudadanía cada vez más informada y dotada de instrumentos sofisticados de participación, para la cual la obtención de servicios de calidad es un derecho. Los avances de la tecnología y la comunicación abren oportunidades sin precedentes para que la sociedad se organice y exija resultados a sus gobernantes.

Hace casi ya una década el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con apoyo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), elaboró un modelo conceptual de gestión orientada a resultados que ha demostrado su relevancia a lo largo del tiempo, ya que aún permanece como referencia central de muchos procesos de reforma en gobiernos nacionales y subnacionales.

Con base en dicho modelo, en 2007 el BID diseñó un instrumento de diagnóstico de las capacidades institucionales que examina el ciclo de gestión pública considerando cinco pilares: i) la planificación orientada a resultados, ii) el presupuesto por resultados, iii) la gestión financiera (la cual incluye adquisiciones y control interno y externo), iv) la gestión de programas y proyectos, y v) el seguimiento y la evaluación. El Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) es un instrumento práctico y comprensivo, que facilita la identificación de las fortalezas y debilidades institucionales y ayuda al diseño de planes de fortalecimiento. Es importante resaltar que el SEP se enfoca en medir de la manera más objetiva posible el marco y las capacidades institucionales para la gestión para resultados, es decir: procura establecer en qué medida los sistemas de gestión están orientados hacia la búsqueda de resultados. No pretende proveer un marco para la evaluación de los resultados y la calidad de los servicios públicos prestados por el Estado. Por lo tanto, se enfoca en evaluar la gestión para resultados y no los resultados mismos de la gestión, materia que debe ser objeto de estudios evaluativos específicos. Sin embargo, el instrumento proporciona elementos para correlacionar la gestión para resultados y los resultados de gestión.

Los resultados de la primera aplicación de este instrumento en 25 países de América Latina y el Caribe, realizada entre 2007 y 2009, fueron publicados en 2010 en el libro *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Este estudio constituyó una contribución fundamental para el debate regional, que derivó, además, en el uso del SEP como instrumento de diagnóstico en los planes nacionales de desarrollo y en los programas de reforma de la gestión pública de varios países de América Latina.

El BID decidió realizar una segunda aplicación del SEP a nivel nacional (el instrumento también se viene aplicando a nivel subnacional) para medir cuantitativamente el progreso y resaltar las áreas críticas donde no se haya avanzado como se esperaba. El propósito de esta segunda ronda es medir el progreso de la gestión para resultados en el desarrollo en la región, y la evolución de los perfiles y trayectorias de cambio en los países. Como se verá en los capítulos siguientes, el progreso es alentador, pero perduran déficits importantes que aún no dejan consolidar, por ejemplo, una gestión pública genuinamente basada en pruebas sobre la efectividad de las políticas, programas y proyectos. Este libro constituye la presentación de los resultados de la segunda aplicación del SEP.

Este estudio forma parte de la agenda de conocimiento de la División de Capacidad Institucional del Estado del BID y complementa a una serie

de estudios sobre la modernización del gobierno y la reforma de la gestión pública. Esta agenda abarca el fortalecimiento de la gestión estratégica del Estado, de los centros de gobierno, y de la gobernabilidad presupuestaria. Asimismo, contribuye al análisis de la capacidad de gestión del Estado y a la evaluación del progreso de las reformas que la región viene llevando a cabo en esta última década y se ha complementado con un estudio sobre la calidad del servicio civil.¹

La fortaleza de los sistemas de gestión para resultados y la calidad del talento humano del sector público son dos factores determinantes de la capacidad del Estado para ejecutar políticas públicas de manera efectiva, eficiente y transparente. Por lo tanto, con este libro, se sientan las bases de la investigación futura sobre aspectos de la modernización de la gestión estratégica del Estado, por ejemplo, la evaluación de las relaciones entre profesionalización del servicio civil, consolidación de los sistemas de gestión por resultados, y calidad de los servicios públicos a los ciudadanos.

El libro contiene siete capítulos. En el primero se describe el marco conceptual y metodológico, el modelo abierto de gestión por resultados y el diseño del SEP como instrumento de diagnóstico. El segundo capítulo presenta los resultados principales de manera comparativa con la primera aplicación del SEP, resalta los avances más notables, y postula un análisis de las dimensiones de eficiencia, eficacia y transparencia, para cerrar con un análisis de los retos de implementación y las principales recomendaciones. Los capítulos siguientes se dedican al análisis de los cinco pilares del modelo, usando experiencias mundiales como marco de referencia, y planteando los avances y retos observados sobre la base del SEP. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden encontrarse en el sitio de Internet: www.iadb.org/gobiernosefectivos.

¹ Entre los estudios que ha realizado la División de Capacidad Institucional del Estado del BID sobre la reforma de la gestión pública se destacan los siguientes:

Cortazar, J. C., M. Lafuente, M. Sanginés (eds.). 2014. *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*. Washington, D.C.: BID.

Lafuente, M., M. Alessandro y C. Santiso. 2014. *El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.

Marcel, M., M. Sanginés y M. Guzmán. 2014. *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: BID.

Santiso, C., J. von Horoch y J. Vieyra. 2014. *Improving Lives Through Better Government: Promoting Effective, Efficient, and Open Governments in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.

Cabe resaltar que este estudio se centra en el gobierno nacional, pero puede también aplicarse a los gobiernos subnacionales (estados y provincias) y locales (municipales). Esperamos que la publicación realice un aporte al debate profesional en torno a la gestión gubernamental, y que complemente los instrumentos de diagnóstico que ya existen en áreas específicas, con una visión integral de la situación del ciclo de políticas públicas basado en una metodología rigurosa y aceptada en la región. Asimismo, esperamos que este libro contribuya a profundizar la agenda de modernización institucional y reforma del Estado en la región, y —en particular— a una mejor comprensión de los retos que aún comprometen los esfuerzos de los países para lograr mayores y mejores resultados de desarrollo para sus ciudadanos.

Aspectos conceptuales y metodológicos

Mauricio García Moreno y Roberto García López

Introducción

La Nueva Gestión Pública (NGP) es una corriente gestada en la década de 1970 en los países desarrollados que promueve la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado. La NGP propone reemplazar el modelo tradicional de organización y oferta de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública fundada en una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia. En otras palabras: impulsa la idea de ir de la administración pública a la gerencia pública. Los países pioneros en la introducción de estos conceptos fueron Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido.

Entre los múltiples instrumentos y enfoques generados por la NGP para fortalecer la capacidad del Estado, se encuentra la gestión para resultados, cuya función es facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de *valor público* a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (BID y CLAD, 2007). Por lo tanto, la gestión para resultados busca facilitar la conducción del sector público a fin de que los países puedan alcanzar el desarrollo, por lo cual este enfoque se conoce con el nombre de gestión para resultados en el desarrollo (GpRD).

Aunque inspirado en las transformaciones de las empresas, el enfoque de la GpRD reconoce que la administración del sector público debe prestar atención a los elementos propios que tiene la dirección gubernamental, entre

los que cabe destacar: los procedimientos del régimen democrático para la toma de decisiones, la rendición de cuentas a los ciudadanos, la separación de poderes, y el interés público como centro de atención de la gestión.

En el núcleo del concepto de GpRD se encuentra la noción de valor público, que se refiere a los cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar. De esta manera, el objetivo último de la GpRD es habilitar a las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno.

Desde esta perspectiva, el *resultado* de la gestión de una institución pública está asociado al cambio social producido, y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, aspectos que con frecuencia son tomados como los únicos parámetros para valorar la acción gubernamental. Así, por ejemplo, el resultado de la gestión de un ministerio de Educación no deberá medirse solamente por la cantidad de escuelas construidas, el número de docentes capacitados o, incluso, el número de niños promovidos de año, sino también por los aprendizajes que efectivamente hayan logrado los alumnos y, a largo plazo, por la calidad de empleos que logren conseguir gracias a la educación recibida. A fin de cuentas, son estos últimos indicadores los que muestran cuán efectiva ha sido la acción de las instituciones públicas para dar respuesta a las demandas educativas de los ciudadanos.

Es necesario advertir que los cambios sociales no abarcan solamente aquellos que son materia de la política social, como la salud y la educación, sino que también incluyen los relativos a todas las políticas públicas, como la seguridad ciudadana, la agricultura, el empleo, la administración de justicia, la regulación de los mercados o el ejercicio de los derechos ciudadanos. Todos estos aspectos son creadores de valor público, generan cambios en la sociedad y, por tanto, son materia de la GpRD.

Por otro lado, la responsabilidad de implementar la GpRD no descansa solamente en los ministerios gestores de bienes o servicios (como los ministerios de Educación, Salud o Transporte), las empresas públicas y los organismos autónomos, sino también en los ministerios centrales de Planificación y Finanzas, pues estos son los entes que desarrollan las normas, los procedimientos y los instrumentos que guían las distintas etapas del ciclo de gestión pública.

Uno de los requisitos más importantes para implementar la gestión para resultados es disponer de resultados de gobierno claramente definidos. Esto

supone construir un sistema de planificación capaz de priorizar los objetivos de gobierno, formular estrategias concertadas de manera rigurosa, identificar las acciones y actores necesarios para llevarlas a cabo, calcular los recursos que se requerirán para ponerlas en marcha teniendo en cuenta la situación fiscal, y programar la ejecución de las actividades a corto y mediano plazo.

Asimismo, la GpRD requiere contar con información continua y confiable sobre los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad y sobre el cumplimiento de los resultados esperados. Esto supone poner en marcha sistemas de seguimiento y evaluación que capturen y procesen la información sobre el desempeño de las políticas, las instituciones y los programas, es decir: sobre la medida en que estos operan conforme a criterios, normas y directrices específicas y obtienen los resultados previamente establecidos. Tanto o más importante que la implementación de dichos sistemas es la utilización de la información que generan. Aplicar un enfoque de GpRD significa, más que ninguna otra cosa, analizar la información sobre el desempeño de las instituciones, las políticas, los programas y los proyectos, y considerarla a la hora de tomar decisiones, ya sea durante las distintas etapas del proceso presupuestario o al realizar los ajustes necesarios a la ejecución de políticas y programas de gobierno. La toma de decisiones basadas en pruebas generadas por el sistema de seguimiento y evaluación es una de las características clave de la GpRD.¹

La GpRD cuenta, entre otros elementos, con dos poderosos instrumentos para lograr que la acción de los órganos gubernamentales gire en torno a la obtención de resultados: los mecanismos de incentivos y la alineación de las instituciones y sistemas. Los mecanismos de incentivos buscan idear reglas del juego adecuadas a la estructura del sector público, que estimulen a las organizaciones y a los funcionarios para que enfoquen sus esfuerzos en el logro de resultados y no exclusivamente en el cumplimiento de funciones. En cuanto a la alineación institucional, la GpRD percibe al sector público de manera comprensiva e integrada, pues toma en cuenta todo el ciclo de gestión y la interacción de los distintos elementos que contribuyen a generar valor público. Consecuentemente, mira con particular interés la forma en que el conjunto de los sistemas nacionales de gestión pública convergen y se articulan para obtener los resultados que el gobierno se ha planteado, evitando un abordaje

¹ La expresión *basado(a) en la evidencia* es común en la literatura sobre políticas públicas y proviene de la expresión inglesa *evidence based*, pero en español la palabra *evidencia* no tiene el significado de prueba o indicio que tiene la palabra inglesa *evidence*. Por esta razón, hemos optado por usar la expresión *basado(a) en pruebas* a lo largo de esta publicación.

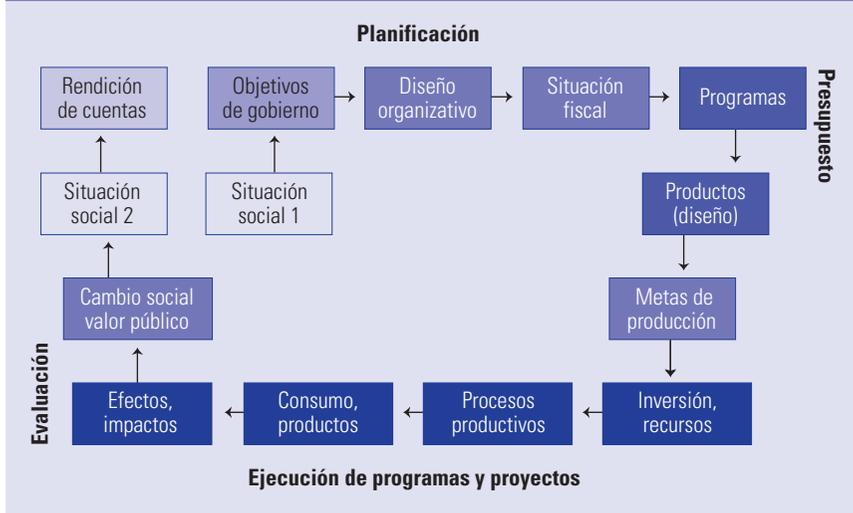
aislacionista y sesgado; busca la coordinación y complementariedad de los marcos conceptuales, los procesos y los instrumentos que usan dichos sistemas, especialmente los de planificación, presupuesto, seguimiento y evaluación, lo que permite crear un ambiente institucional propicio para el logro de resultados.

Implementar la GpRD supone transformar la cultura institucional imperante, basada en el cumplimiento de los procedimientos, y crear una nueva, orientada hacia el logro de resultados. Hacer del logro de los resultados el centro de la cultura institucional requiere, a su vez, que aquellos se conviertan en el eje del debate público; que se valore a las autoridades por los cambios que hayan promovido en la sociedad; que los funcionarios públicos tengan incentivos para cumplir de manera eficiente su trabajo.

Cabe añadir que aunque la GpRD es principalmente una estrategia gerencial y, como tal, las autoridades públicas y los directivos son los principales responsables de implantarla, los resultados institucionales no pueden obtenerse sin el concurso de los encargados de la provisión de servicios públicos, sean estos médicos, maestros, recepcionistas u obreros. Es por ello que en el ámbito de la administración de los servicios, la GpRD promueve un enfoque de abajo hacia arriba, en el que prima la consideración de las demandas de los usuarios y clientes. Por tanto, la GpRD es una estrategia de cambio institucional que vincula la gerencia con el usuario, el responsable de tomar decisiones con el que se verá afectado por esas decisiones.

Como se ha visto, la implementación de la GpRD exige innovaciones sustantivas en la gestión del sector público, por lo que supone un esfuerzo a mediano y largo plazo que normalmente trasciende varios períodos gubernamentales. Estas innovaciones pueden requerir, entre otras acciones, que se modifique el marco legal e institucional de los Sistemas Nacionales de Gestión Pública (SNGP); que se busque lograr consenso entre las funciones del Estado; que se capacite en forma permanente a los funcionarios públicos; que se alineen los distintos componentes del ciclo de gestión; y que se erijan nuevas estructuras organizacionales, que fomenten la coordinación y el trabajo conjunto, en lugar de la competencia y el trabajo aislado. Todo ello conlleva procesos complejos de ensayo y error en los que intervienen varios actores: las autoridades políticas nacionales, los gerentes públicos, el Congreso, la oposición política, los organismos de control, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los gobiernos subnacionales y el sector privado. Por ello, la implementación de la GpRD debe prepararse diseñando un plan bien estructurado, que identifique a los responsables políticos para impulsarlo y a los líderes técnicos para llevarlo adelante, que asigne los recursos necesarios a mediano plazo y que sea producto de un consenso entre los distintos actores políticos.

GRÁFICO 1.1 | Elementos del ciclo de gestión



Fuente: Adaptado de BID y CLAD (2007).

Metodología utilizada en el análisis

El enfoque adoptado aquí parte de la idea de que el ciclo de la gestión pública orientada a resultados debe estar compuesto por un conjunto de pasos y elementos que abarcan desde el diagnóstico de la situación social que será objeto de la intervención pública hasta la rendición de cuentas sobre la base de pruebas sobre los cambios producidos en esa situación, tal como se ilustra en el gráfico 1.1 (BID y CLAD, 2007).

Todos los elementos del sistema deben estar coherentemente articulados a fin de que cada uno facilite la ejecución del siguiente. Así, por ejemplo, la planificación y el presupuesto deben verse como un proceso continuo y complementario, pues no se puede planificar sin conocer los recursos con los que se cuenta ni se debe presupuestar sin el referente básico de la planificación. Asimismo, el seguimiento y la evaluación se nutren tanto del proceso de planificación como del de producción de bienes y servicios: la definición de los indicadores de desempeño es una parte importante de la planificación, y los datos para construir esos indicadores se registran en la mayoría de los casos en los servicios públicos. No obstante, en la práctica es común encontrar que las normas y los entes rectores que regulan la planificación y el presupuesto, por ejemplo, no se fundamentan en los mismos principios ni comparten la misma metodología. En el cuadro 1.1 se define cada uno de los

CUADRO 1.1 | Elementos del ciclo de gestión y su relación con la cadena de resultados

Elementos del ciclo de gestión	Definición	Cadena de resultados	
Situación socioeconómica	Análisis de la realidad socioeconómica del país que justifica las prioridades y estrategias del plan.	Análisis de situación y situación deseada	
Objetivos y metas de gobierno	Plan de gobierno que establece los objetivos y metas consensuadas del país a largo y mediano plazo.		
Estructura organizativa	Estructura organizativa (ministerios y entidades) alineada con los objetivos del plan de gobierno.		
Situación fiscal	Análisis de las perspectivas de ingresos y egresos del país en el mediano plazo.		
Programas	Estrategias a través de las que se logran los objetivos del plan de gobierno.		
Productos	Bienes y servicios que ofrecen los programas y que contribuyen a lograr los objetivos del plan.		
Metas de producción	Volumen de bienes y servicios a brindarse en un tiempo determinado.		
Recursos	Asignación de recursos para los programas.	Insumos	
Procesos productivos	Procesos de producción de los bienes y servicios que se brindan a los ciudadanos.	Actividades	
Consumo de productos	Distribución, consumo y uso de bienes y servicios por parte de la población.	Productos	
Consecuencias para los beneficiarios	Cambios a corto y mediano plazo en el comportamiento o estado de los beneficiarios después de recibir los bienes o servicios.	Efectos	Resultados
Cambio social	Impacto o cambio a mediano y largo plazo en las condiciones de vida de la población objetivo.	Impacto	
Rendición de cuentas	Informe de las autoridades a los ciudadanos sobre los resultados obtenidos.		

Fuente: Elaboración propia.

elementos que componen el ciclo de gestión y se los asocia con los eslabones de la cadena de resultados. Así, se hace evidente de una manera sintética y esquemática la forma en que cada uno de esos elementos contribuye a producir los resultados de la gestión pública.

Cada uno de estos elementos está asociado a uno o más instrumentos que ayudan a su formulación. Así, por ejemplo, el plan estratégico de mediano plazo se usa para establecer los objetivos y estrategias de un país durante el período gubernamental; los contratos de gestión se utilizan durante los procesos de producción de bienes y servicios para determinar con precisión lo que las autoridades esperan de los gerentes públicos; los indicadores de desempeño constituyen el medio para hacer un seguimiento del plan de gobierno. El cuadro 1.2 contiene un listado de los instrumentos y mecanismos que se emplean con más frecuencia. Muchos de ellos se utilizan de manera combinada y en más de un pilar del ciclo de gestión. Aunque no se trata de un listado exhaustivo, recoge las prácticas más difundidas en la región.

Cada uno de los instrumentos mencionados puede ser visto como un engranaje que permite que la cadena de resultados funcione adecuadamente. Sin embargo, la sola existencia de los instrumentos no garantiza una gestión eficaz y eficiente. Por ejemplo, la elaboración de planes estratégicos es una práctica extendida, pero pocos países articulan los planes con el presupuesto y con un sistema de seguimiento y evaluación, lo cual limita la función del plan como orientador de la gestión pública. Por tanto, como se ha dicho anteriormente, uno de los retos más importantes de la GpRD consiste en alinear todos los instrumentos para que actúen de forma coordinada y complementaria y puedan así contribuir al logro de los resultados.

Cabe añadir que, además de los sistemas mencionados hasta aquí, existe otro que por su naturaleza atraviesa todo el ciclo de gestión: el sistema de recursos humanos. En un marco de GpRD debe indicarse a los directivos y funcionarios públicos, en forma consistente, cuáles son las conductas laborales y los resultados esperados, y cuáles son las consecuencias de que estas conductas y resultados se verifiquen o no. Para que la gestión del personal funcione de manera eficiente, se necesita establecer claramente la cadena de resultados y contar con un sistema de seguimiento que indique si las metas se están cumpliendo o no. Sin estos requisitos, no se puede fomentar una gestión de los recursos humanos orientada hacia la obtención de resultados, pues no existiría una base sólida para evaluar el desempeño de los funcionarios.²

² En Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014), puede encontrarse un estudio reciente sobre el servicio civil en América Latina y el Caribe (ALC).

CUADRO 1.2 | Instrumentos básicos de la GpRD

Instrumento	Definición relativa a la GpRD
Plan estratégico de mediano plazo	Análisis de la situación del país y definición de objetivos prioritarios a mediano plazo con sus correspondientes programas, metas e indicadores. Los programas deben contar con un marco de resultados, es decir: con una lógica que explique la forma en que deberá lograrse el objetivo de desarrollo, lo que incluye las relaciones causales y los supuestos subyacentes.
Presupuesto por resultados	Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo con los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones.
Marco fiscal de mediano plazo	Instrumento orientado a extender el horizonte de la política fiscal más allá del calendario presupuestal anual, mediante una proyección de ingresos y gastos para un período de tres años o más que se actualiza anualmente. Durante el primer año, las proyecciones del marco fiscal guardan estricta correspondencia con el presupuesto.
Gestión financiera y de riesgos integrada	Sistema integrado de información de las siguientes áreas de la administración del Estado: contabilidad, ejecución del presupuesto (incluye riesgo fiscal), administración tributaria, crédito público, Tesorería.
Sistema de adquisiciones públicas	Marco institucional y normativo que promueve la competencia y la transparencia de las adquisiciones públicas y que se ejecuta mediante un sistema electrónico transaccional en Internet.
Contratos de gestión	Convenios entre instituciones en los que se establecen los compromisos de obtención de resultados, los ámbitos de competencia en la ejecución, las condiciones de su cumplimiento y los montos de los recursos asignados.
Incentivos	Conjunto de normas de gestión que tienen el propósito de estimular, a través de recompensas, la consecución de los objetivos y las metas por parte de instituciones, equipos de trabajo e individuos.
Estándares de calidad	Atributos básicos que deben tener los bienes y servicios prestados con recursos del sector público.
Indicadores de desempeño	Sistema de información con variables que permiten verificar los resultados de la intervención para el desarrollo, o que muestran resultados en relación con lo planificado.
Evaluaciones	Estudios que permiten la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo.
Informes de rendición de cuentas	Informes periódicos de las autoridades sobre los resultados obtenidos con respecto a lo programado sobre la base de pruebas, mediante el sistema de indicadores de desempeño y las evaluaciones. Se incluyen los exámenes de auditoría interna y externa. Esta información debe estar a disposición de los ciudadanos a través de Internet.

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Algunos de los conceptos han sido tomados de OCDE (2002).

El Sistema de Evaluación PRODEV (SEP)

El diagnóstico de las capacidades institucionales es un paso clave para determinar sus fortalezas y sus debilidades, y preparar y poner en marcha un plan de acción que permita avanzar en la consolidación de la GpRD. Por ello, con base en el modelo conceptual enunciado, se diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), un instrumento que analiza las capacidades institucionales que un país tiene para implementar una gestión pública basada en resultados.

El SEP divide el ciclo de gestión de las políticas públicas en cinco pilares: i) planificación orientada a resultados, ii) presupuesto por resultados, iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación. Estos examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados, según lo ilustra el gráfico 1.2.

Cada uno de los pilares está integrado por un conjunto de componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen indicadores sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en requisitos mínimos que son la unidad básica de recopilación de la información (gráfico 1.3). Los requisitos mencionados se califican con una escala que va de 0 a 5, en la que 5 es la situación óptima. Los indicadores, componentes y pilares también se califican con la misma escala, y corresponden a promedios ponderados de los requisitos que los integran. El SEP cuenta con 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos. Para fines didácticos, se elabora también un promedio simple de los cinco pilares, lo que deriva en un índice “general” de GpRD, que muestra la capacidad de GpRD de un país.

Debido a que el examen del ciclo de gestión requiere recabar información sobre un amplio espectro de temas, el SEP se enfoca solamente en aquellos aspectos que están relacionados directamente con la GpRD o que son indicadores de la capacidad de GpRD. Por lo tanto, este instrumento no ofrece un análisis de cada uno de los pilares con la profundidad y el detalle con que lo hacen los instrumentos especializados en una sola temática, como es el caso de los diagnósticos de la gestión financiera pública.³ Hay que advertir también que el instrumento analiza el ciclo de gestión solamente en el

³ Se refiere al Marco de Referencia para la Medición del Desempeño en Materia de Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA, por sus siglas en inglés).

GRÁFICO 1.2 | Pilares del ciclo de gestión

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 1.3 | Niveles de análisis del SEP

Fuente: Elaboración propia.

ámbito de la administración nacional central; por lo tanto, no indaga sobre las entidades autónomas, las empresas públicas o los gobiernos subnacionales.

Conceptualización de los cinco pilares del sistema de evaluación de la gestión para resultados

A continuación se presentan los principales conceptos que guiaron el desarrollo de cada uno de los cinco pilares del SEP.

Planificación orientada a resultados

La planificación es el instrumento que el gobierno utiliza para definir la carta de navegación del país, es decir, su rumbo y su destino. Para ello, un país debe responder a tres preguntas básicas: ¿dónde estamos?, ¿adónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar? Para contestar a la primera pregunta se realiza un análisis de la situación social y económica del país mediante el uso de información estadística confiable. La respuesta a la segunda pregunta se relaciona con los objetivos del gobierno vigente, convenientemente respaldados por el Poder Legislativo y las OSC. Contestar a la tercera pregunta conlleva analizar distintas opciones para lograr los objetivos, y elegir aquellas que se muestren más pertinentes y eficientes.

Por tanto, la planificación orientada a resultados debe ser estratégica, participativa y operativa. Estratégica porque las respuestas a la pregunta ¿adónde queremos ir? deben partir de una visión clara del futuro, por lo menos a mediano plazo, y plantear un conjunto de objetivos que se han priorizado y jerarquizado a partir de un análisis riguroso de los factores políticos, económicos y sociales del entorno. No se pueden considerar estratégicos aquellos planes formulados con innumerables objetivos y metas, pues no permiten focalizar los esfuerzos y recursos gubernamentales en las áreas o aspectos más importantes. Un ejercicio que contribuye significativamente a responder a la pregunta ¿adónde queremos ir? es la formulación de una visión de largo plazo, pues esto permite que los países establezcan un consenso nacional en torno a los desafíos que los gobiernos deberían emprender durante los siguientes 20 o 25 años. Aunque las visiones de largo plazo no establecen objetivos ni estrategias detalladas, parten de un pronóstico bien documentado sobre las tendencias socioeconómicas del país y su entorno, y presentan metas generales a lograr en cada una de las áreas estratégicas.

La decisión de hacia dónde ir y cómo hacerlo debe tomarse considerando la opinión de la mayoría de los actores del país, pues es la única manera de asegurar la apropiación y la credibilidad de un plan de gobierno. No se pueden lograr resultados si la mayoría de los involucrados en la tarea de obtenerlos no está explícitamente de acuerdo. Cuanto mayor sea el grado de participación de los actores relevantes de la sociedad, más posibilidades habrá de que el plan se cumpla y de que sus logros sean sostenibles en el tiempo. Así, la participación del Congreso asegura una discusión pluralista de las políticas

contenidas en el plan, y la participación de las OSC y del sector privado le aportan mayor legitimidad social.⁴

Por otro lado, la planificación debe ser operativa y responder a la pregunta ¿cómo podemos llegar? mediante el diseño de los productos y los procesos, y el cálculo de los insumos que se necesitarán para concretar los objetivos propuestos en el ejercicio estratégico. Además, se requiere disponer y asignar los recursos económicos necesarios para llevar a cabo tales propuestas, y coordinar la acción de las instituciones y las entidades involucradas. Este proceso conlleva el uso de metodologías que aseguren que la planificación operativa se base en razonamientos lógicos, y que aprovechen el conocimiento adquirido por la sociedad en cuanto al desarrollo socioeconómico. El uso de la metodología del marco lógico o de la cadena de resultados permite ordenar adecuadamente las relaciones causa-efecto que deben existir entre un objetivo estratégico, el programa que se llevará a cabo para lograrlo, los productos que las instituciones deberán desarrollar para ponerlo en marcha y los procesos e insumos que se requerirán. También es necesario establecer las responsabilidades que los actores públicos y privados tendrán en el qué hacer y en el cómo hacerlo, de manera tal que se distribuyan y se asignen correctamente las tareas y los recursos, y se pueda exigir la correspondiente rendición de cuentas.

En resumen, la planificación orientada a resultados tiene que ser al mismo tiempo estratégica, operativa y participativa. El producto de un proceso de planificación debe plasmarse en un plan nacional de mediano plazo, con sus respectivos objetivos, programas, metas e indicadores; este plan debe estar integrado al presupuesto y a disposición del público a través de Internet.

Presupuesto por resultados o basado en el desempeño

En América Latina y el Caribe (ALC), la búsqueda de mayor eficiencia y efectividad en la asignación de los recursos públicos motivó el interés por

⁴ La participación de la sociedad civil en la GpRD es fundamental no solamente durante la etapa de definición del rumbo del gobierno, sino también en otras etapas del ciclo de gestión, como la formulación del presupuesto, la gestión de los bienes y servicios, el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos y, por supuesto, la rendición de cuentas. Para ello es muy importante que las instituciones del Estado pongan a disposición pública toda la información relevante sobre los resultados de la gestión gubernamental, y establezcan canales y procedimientos claros para la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y del sector privado.

el presupuesto por resultados o presupuesto basado en el desempeño (PpR o PBD).⁵ El PpR cumple ese propósito, pues es un conjunto de procesos e instrumentos capaces de integrar sistemáticamente el análisis sobre los resultados de la gestión pública al proceso de asignación de los recursos.

La implementación de un PpR requiere los siguientes elementos (Marcel, 2007): i) información comprehensiva sobre los resultados de las acciones financiadas con el presupuesto mediante un sistema de seguimiento y evaluación, ii) procedimientos explícitos debidamente formalizados sobre la manera en que la información será analizada y considerada en el proceso de formulación del presupuesto, iii) estructura de incentivos complementaria al sistema presupuestario que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados, y iv) normas sobre administración financiera que permitan la flexibilidad necesaria para que las dependencias utilicen con eficiencia sus recursos para el logro de resultados.

La información sobre los resultados obtenidos en la ejecución de los recursos del presupuesto debe provenir de los indicadores de desempeño elaborados para dar seguimiento a los programas. Estos indicadores deben considerar no solo los productos (bienes y servicios) que generan los programas, sino también los efectos que tienen en la población. Los análisis derivados de las evaluaciones de las políticas, los programas y los proyectos también constituyen un insumo esencial para el proceso presupuestario, pues complementan los datos del sistema de seguimiento aportando criterios sobre los efectos y los impactos de la acción gubernamental.

El PpR requiere incorporar la información acerca de los resultados en el proceso de toma de decisiones sobre la asignación de los recursos, evitando que esta se realice mediante los mecanismos tradicionales, que no toman en cuenta la efectividad y la eficiencia del gasto público. Entre esos mecanismos, cabe destacar la asignación clientelar de los recursos y la práctica *incrementalista*, que consiste en aumentar la misma proporción de recursos a todos los ejecutores año tras año. Incorporar la información sobre los productos y los efectos en el proceso de asignación de recursos es un reto particularmente difícil en ALC, ya que la mayoría de los sistemas presupuestarios solo consideran los datos relacionados con la ejecución financiera y los insumos empleados.

⁵ En Marcel, Sanginés y Guzmán (2014), puede encontrarse un análisis reciente sobre la implementación del presupuesto por resultados en ALC.

Los incentivos constituyen un elemento central del PpR, pues permiten crear sinergia entre los intereses de las personas e instituciones y los intereses del país expresados en los objetivos estratégicos gubernamentales. Los incentivos que se aplican en el sector público pueden ser monetarios o no monetarios, e incluyen: i) acreditación de la calidad de una institución, lo que conlleva reconocimiento social y estimula la pertenencia institucional de los funcionarios, ii) premios a la excelencia, individual o institucional, otorgados por las autoridades públicas u organizaciones no gubernamentales (ONG), iii) empoderamiento o traspaso de responsabilidades de niveles superiores a inferiores, iv) difusión de los resultados de la gestión institucional, y v) reconocimientos económicos individuales (salarios diferenciales o bonos anuales) o institucionales (fondos concursables) (Marcel, 2007).

Para implementar un presupuesto por resultados es necesario contar con algunas condiciones previas en el proceso de gestión del presupuesto. Estas condiciones son las siguientes:

1. *Elaborar el presupuesto sobre la base de políticas:* el proceso presupuestario debe considerar los resultados establecidos por el gobierno mediante el ejercicio de planificación estratégica y que constan en un documento oficial, como un plan nacional o planes sectoriales. Por ello, uno de los retos principales para implantar un PpR consiste en articular la planificación con el presupuesto, procesos que en la mayoría de los países de ALC son ejecutados por distintas instituciones con poca coordinación entre sí.
2. *Contar con una perspectiva presupuestaria de mediano plazo:* el PpR funciona mejor si se cuenta con un horizonte de la política fiscal que trascienda el presupuesto anual, mediante la proyección de los ingresos y de los gastos para un período de tres años o más. Para ello se utiliza el marco fiscal de mediano plazo (MFMP), que permite que el presupuesto anual sea elaborado con una visión más estratégica de mediano plazo.
3. *Contar con reglas que fomenten la estabilidad fiscal:* otro elemento que contribuye a sentar las bases para la implementación de un PpR son las reglas de estabilidad fiscal, pues fijan límites, expresados en forma cuantitativa o cualitativa, que se imponen a ciertas variables que se desea controlar, como el endeudamiento, el déficit fiscal o el gasto público. Por lo general, esas reglas consisten en leyes especiales, conocidas como leyes de responsabilidad fiscal. La estabilidad fiscal es una condición importante para la implementación del PpR porque genera previsibilidad en los recursos y gastos.

Además, cabe mencionar que la implementación del PpR también requiere que exista una cultura institucional que fomente el uso transparente de los recursos públicos, y que el proceso presupuestario se realice de manera sólida.

Entre estas condiciones, hay que considerar particularmente las siguientes (Schick, 2008):

- Se debe contar con un presupuesto creíble y realista que se ejecute sin desviaciones significativas de los montos autorizados.
- Los fondos públicos deben gastarse solamente para los propósitos autorizados.
- Debe haber una correspondencia entre los gastos reportados y los gastos reales.
- Debe existir certidumbre sobre los fondos de que dispondrán los ejecutores del gasto durante el año fiscal.
- Debe garantizarse un alto nivel de transparencia en las finanzas públicas.
- Debe haber un bajo nivel de corrupción en las erogaciones públicas.
- Debe fomentarse una cultura gerencial que promueva la observancia de las reglas formales.
- Debe contarse con un servicio civil profesional.

Un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2007) sobre las prácticas presupuestarias de sus países miembros clasificó al PpR en tres tipos, según la función que cumpla la información sobre el desempeño en el proceso de elaboración del presupuesto. Las tres funciones son: i) informar sobre el desempeño con el propósito de rendir cuentas y establecer el diálogo con el Poder Legislativo y la ciudadanía, ii) sustentar las decisiones de asignación de fondos en la información sobre el desempeño y otras variables, y iii) asignar fondos basándose exclusivamente en la información sobre el desempeño y mediante fórmulas previamente establecidas.

Gestión financiera pública, auditoría y adquisiciones

Este pilar está formado por tres componentes interrelacionados: la gestión financiera pública (GFP), la auditoría y las adquisiciones. La GFP es el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación para la concreción de los objetivos y las metas del sector público. Está conformada por los principios,

las normas, los organismos, los recursos, los sistemas y los procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias tanto para la captación como para el gasto de recursos (Makón, 2000).

Gestión financiera pública

La GFP está integrada por los siguientes subsistemas: i) administración del presupuesto, ii) contabilidad, iii) administración de la deuda (crédito público), iv) administración del efectivo (Tesorería) y v) administración tributaria. Para ser efectivos, estos componentes deben estar integrados, lo que supone dos condiciones: i) deben actuar de forma interrelacionada, bajo la dirección de un órgano coordinador con competencia para su reglamentación y ii) sus principios, normas y procedimientos deben ser coherentes entre sí e interrelacionarse automáticamente a través de medios electrónicos. La falta de integración en materia de administración financiera provoca, entre otros problemas, información fragmentada y duplicada, dificultad para usar los datos en los procesos de planificación y de administración del presupuesto y transacciones fiscales ocultas, todo lo cual resta transparencia a los procesos y propicia los actos de corrupción. Por ello, la integración de los sistemas de la administración financiera es un requisito clave para la GpRD.

Además de estos componentes que forman el núcleo principal de la administración financiera, conviene que los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) estén conectados con otros subsistemas afines, como los de inversión pública, adquisiciones, recursos humanos y patrimonio. También es importante que estén integrados otros sistemas del ciclo de gestión, como la planificación, el control, el seguimiento y la evaluación (Seco, 2010). De esta forma, se garantiza la integración normativa e informática de todos los componentes que forman parte de la GpRD.

Por último, cabe resaltar que el subsistema de contabilidad es una pieza esencial de la GFP, pues provee de información útil, oportuna y confiable a los otros subsistemas. Así, hace posible la realización de los informes financieros y permite calcular los costos de los productos que ejecutan los programas, ambos insumos fundamentales para el PpR. También se requiere que la clasificación contable sea un espejo de la clasificación programática del presupuesto, de manera tal que haya unidad taxonómica entre el plan, el presupuesto y la contabilidad.

Auditoría: control interno y externo

Desde la perspectiva de la GpRD, los controles internos y externos tienen una gran importancia para la gestión institucional, y constituyen instrumentos

clave para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas del sector público. El control interno debe ser un proceso efectuado por la gerencia y el personal de las entidades públicas para proporcionar una seguridad razonable acerca de que la organización: i) se apeg a ley, a las regulaciones y a las directrices gerenciales, ii) promueve la economía, la eficiencia y la eficacia de las operaciones y logra los resultados esperados, iii) salvaguarda los recursos contra el fraude, el desperdicio, el abuso y su mal uso, iv) proporciona productos de calidad y servicios consistentes con su misión, y v) desarrolla y mantiene datos financieros e información gerencial confiables, y los presenta de forma oportuna (INTOSAI, 2004).

Por su parte, el control externo es un mecanismo regulador que debe señalar oportunamente las desviaciones normativas y las violaciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso. El órgano externo de control no pertenece a la estructura de la institución que debe ser controlada, sino que conforma una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), que debe gozar de independencia financiera y administrativa para cumplir cabalmente sus funciones.

Por otro lado, el control puede efectuarse de manera ex ante o ex post. El control ex ante se basa en un sistema de revisión y aprobación de los gastos por parte de un ente exterior a la organización ejecutora antes de que se comprometan los recursos. El control ex post se fundamenta en un sistema en el que la gerencia de la organización toma decisiones de asignación de recursos financieros y no financieros cuyos resultados son examinados posteriormente por un ente externo.

Tradicionalmente se ha privilegiado el control externo ex ante, el cual —a pesar de su escasa eficacia— es relativamente seguro, pues vigila que los recursos se empleen según los procedimientos establecidos antes de que se realicen las inversiones, pero sin constatar el resultado que se obtiene de ellas. El énfasis en este tipo de control proviene de un modelo de administración pública que intenta vigilar detalladamente las decisiones que toma la burocracia con el propósito de evitar la corrupción y la ineficiencia administrativa. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que cuanto más reglamentación se crea, mayor control tiene el poder informal sobre el sector público, y más irracional se torna el funcionamiento del sistema (CLAD, 1998).

La tendencia actual en los países desarrollados es implementar un modelo de acuerdo con el cual la responsabilidad del control ex ante recaiga en la propia organización (control interno), y se fortalezca el control

externo ex post, que consiste en examinar la calidad de la información sobre el desempeño institucional y analizar el proceso de gestión estratégica (OCDE, 2007).

La premisa orientadora del control ex post de los resultados es la confianza limitada y no la desconfianza total en la actuación de los funcionarios públicos. Esto obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, y a examinarlos en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos. Así, la evaluación de la gestión pública se hace principalmente a través del análisis del cumplimiento o del incumplimiento de metas, y no a partir del respeto de reglas que, en muchas ocasiones, son autorreferidas (CLAD, 1998).

Adquisiciones públicas

El sistema de adquisiciones gubernamentales es el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que, mediante su operación, permiten que el Estado adquiera los bienes, las obras y los servicios que necesita para la gestión de las organizaciones, en la calidad y la oportunidad adecuada y en las mejores condiciones de mercado (Makón, 2000). Un sistema de adquisiciones apropiado y ágil permitirá que las instituciones que ejecutan los programas provean bienes y servicios de calidad, a tiempo y a un costo razonable, todo lo cual redundará en mayor eficacia en la gestión.

Los contratos y las adquisiciones están presentes en un sinnúmero de actividades relativas al complejo proceso de creación de valor público, e involucran una cantidad considerable de recursos públicos, ya que el Estado es uno de los principales compradores en los países de la región. Si estos recursos, que siempre son escasos, se emplean en contratos mal concebidos y administrados, los ciudadanos resultarán perjudicados. Además, puesto que los procesos de adquisiciones públicas suelen ser proclives a la corrupción, son objeto constante de escrutinio por parte de la opinión pública. El uso de sistemas electrónicos modernos, regulados por un marco normativo adecuado, permite transparentar estos procesos, reduce la corrupción y estimula la competencia.

La incorporación de buenas prácticas en las adquisiciones públicas es un elemento clave para asegurar un uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos del Estado. La competencia abierta para la adjudicación de los contratos ha demostrado ser la mejor base para lograr eficiencia en la adquisición de insumos, y precios razonables en lo que respecta a la prestación de servicios y la ejecución de programas públicos.

Gestión de programas y proyectos

La gestión de programas, proyectos y servicios está en el centro de la creación de valor público y, por tanto, de la GpRD, pues es el medio a través del cual el Estado produce los bienes y servicios que permiten alcanzar los objetivos establecidos en el plan de gobierno. Así, el objetivo de mejorar la calidad de vida de los niños se logra mediante la entrega de servicios de salud, la provisión de una educación adecuada y el brindar acceso a mecanismos administrativos o jurídicos que protejan sus derechos cuando sean vulnerados. Sin atención hospitalaria, servicios educativos, administración de justicia o seguridad ciudadana, la sociedad no podría funcionar y el Estado no justificaría su existencia. A ello se destina la mayor parte de los recursos del Estado, y los procesos de planificación, gestión presupuestaria y financiera, adquisiciones, auditoría, y seguimiento y evaluación se concretan en la entrega de los bienes y servicios que producen las instituciones, los programas y los proyectos.

Desde la perspectiva de la GpRD, es importante que los ministerios que tienen a cargo la gestión de los programas y proyectos cuenten con un plan sectorial de mediano plazo, alineado con los objetivos y las estrategias del plan nacional, para orientar los esfuerzos y recursos institucionales. Asimismo, se requiere que los planes establezcan metas plurianuales y anuales de provisión de bienes y servicios, y que indiquen quiénes son los funcionarios y las unidades responsables de cumplirlas.

Puesto que muchos bienes y servicios se producen a través de programas y proyectos específicos con una duración determinada, es indispensable que se realicen análisis sobre su pertinencia y sus beneficios potenciales antes de financiarlos. Para ello, el sector público cuenta con un instrumento apropiado: la evaluación ex ante de los proyectos. Además de revisar la factibilidad social, económica y ambiental de las propuestas, este examen debe establecer si aquellas contribuirán al logro de los objetivos establecidos en el plan de gobierno y si son congruentes con las estrategias que allí se plantean. Solamente los proyectos con una evaluación positiva deberían obtener el financiamiento para su ejecución.

Por otro lado, la producción de los ministerios sectoriales debería enmarcarse en contratos de gestión y desempeño acordados entre la autoridad del ministerio o la secretaría en cuestión y los gerentes públicos, a fin de fijar explícitamente la cantidad, las condiciones y la calidad de los bienes y servicios que se producirán anualmente. Esto supone establecer una cartera de bienes y servicios en cada institución, con especificaciones claras acerca de sus objetivos, las normas de acceso, sus costos y estándares de calidad, aspectos todos

ellos poco desarrollados en el sector público. Además, las organizaciones deben disponer de una estrategia para el mejoramiento continuo de los bienes y servicios, basada siempre en las necesidades de los usuarios o clientes. Paralelamente, se espera que en la gestión de los recursos humanos se utilicen mecanismos de evaluación del desempeño que incentiven al personal para que trabaje en función de la obtención de resultados personales e institucionales.

La satisfacción de los usuarios es un aspecto primordial para lograr una buena gestión. Por ello, los gerentes públicos deben recoger periódicamente la opinión de los usuarios y emplearla para identificar los elementos que requieran correcciones o deban perfeccionarse. En un ámbito más general, se debe disponer de mecanismos de consulta a las OSC, con el fin de incorporar la voz de los ciudadanos al momento de diseñar o ajustar las estrategias y los productos de la gestión.

Finalmente, una buena gestión de la producción de bienes y servicios descansa en sistemas de información que den cuenta de la cantidad, la calidad y los costos de lo que se produce. Este instrumento permite a los directivos y a los funcionarios públicos tomar decisiones basadas en información sobre la marcha institucional. Además, los datos que generan estos sistemas deben ser la fuente principal para nutrir al sistema de seguimiento y evaluación.

Seguimiento y evaluación de la gestión pública

En el marco de la GpRD, el sistema de seguimiento es un instrumento que contribuye a la gestión del sector público mediante un conjunto de indicadores que permiten verificar el cumplimiento de los objetivos gubernamentales y sectoriales y de sus expresiones cuantitativas: las metas. Un sistema tradicional de seguimiento de la ejecución se distingue de uno basado en resultados en el hecho de que este último incorpora indicadores que dan cuenta de los resultados obtenidos por los programas y los proyectos, mientras que el primero contiene indicadores que informan sobre la ejecución financiera (insumos) y, a veces, sobre la ejecución física (actividades y productos), pero sin fijarse si con ellos se logran o no los objetivos propuestos (resultados). El seguimiento busca conocer el avance en la consecución de los objetivos y de las metas del gobierno que, en la mayoría de los casos, están consignados en un plan nacional que se ejecuta con los recursos del presupuesto público. Por tanto, la función de seguimiento está estrechamente ligada a las de planificación y de presupuesto.

Por otro lado, el sistema de seguimiento debe dar cuenta del desempeño de las instituciones, las políticas, los programas o los proyectos. En el ámbito

de las políticas públicas, el desempeño se define como la medida en que una intervención para el desarrollo o una entidad que se ocupa de fomentar el desarrollo actúa conforme a criterios, normas y directrices específicos, u obtiene resultados de conformidad con las metas o los planes establecidos (OCDE, 2002). Por tanto, los indicadores para medir el desempeño deberán dar cuenta de dos aspectos clave de las intervenciones para el desarrollo: i) los resultados establecidos en la planificación (productos, efectos e impactos), y ii) los criterios, las normas y las directrices que guían la intervención de las entidades.

Conviene añadir que el seguimiento es una función transversal del ciclo de gestión, pues cada uno de los pilares desempeña un papel en su ejecución. Así, por ejemplo, el pilar de planificación se encarga de establecer los objetivos de gestión, el de PpR participa en el establecimiento de metas, y la GFP provee información. Por su parte, el sistema de seguimiento se ocupa de proporcionar información sobre el desempeño de los distintos ámbitos de la gestión pública: los servicios, los programas, las instituciones y las políticas. Las características de transversalidad y de integralidad imponen retos muy exigentes a la construcción del sistema de monitoreo, los cuales solo pueden enfrentarse mediante una labor continua de perfeccionamiento y de mejora que necesariamente trasciende varios períodos gubernamentales.

Por su parte, la evaluación es la “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones” (OCDE, 2002).

La diferencia fundamental entre el seguimiento y la evaluación radica en que el primero ofrece información sobre la situación relativa al cumplimiento de los objetivos y los efectos de una política, programa o proyecto. En cambio, la evaluación explica por qué esos objetivos o efectos se están logrando (o se han logrado) o no, y expone los cambios que se han producido en los beneficiarios y en la sociedad. Mediante un proceso sistemático de recolección y de análisis de información relevante, la evaluación emite juicios sobre las causas y las razones de los resultados, examina resultados no buscados, estudia el proceso que se ha seguido para obtenerlos y proporciona recomendaciones para acciones futuras.

Cabe señalar que los datos que nutren el sistema de seguimiento y evaluación (SyE) provienen, en gran parte, de los sistemas institucionales

de información que disponen los ministerios sectoriales. Por otro lado, el control ex post, tal como se ha señalado en el apartado correspondiente, también se alimenta de la información de dichos sistemas, a la vez que aprovecha los datos de SyE.

Aplicaciones del SEP

El SEP se aplicó por primera vez entre los años 2007 y 2009 en 25 países de ALC: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay. El resultado de los estudios efectuados en estos países se publicó en el libro *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe* (García López y García Moreno, 2010).

La segunda ronda de aplicación del SEP se realizó principalmente durante el primero y segundo semestres de 2013 en todos los países en los que se había realizado la primera ronda, con excepción de Bolivia, por lo cual el número de países se redujo a 24. El análisis comparativo que se lleva a cabo en este libro se basa en los datos recopilados de esos países, razón por la que los lectores encontrarán algunas diferencias entre los promedios aquí publicados y los consignados en 2010.

La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, pues, como se indicó anteriormente, el período de aplicación del instrumento duró tres años. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012. Por eso, el período de estudio varía de país a país y va de cuatro a seis años.

Durante las dos rondas de aplicación del SEP, los diagnósticos se realizaron en cuatro etapas secuenciales. En la primera se analizó el marco legal e institucional que sustenta el funcionamiento y la interrelación entre los pilares, y se examinaron los diagnósticos existentes y otras fuentes secundarias. En la segunda etapa se efectuaron entrevistas a funcionarios de gobierno de las principales áreas de gestión para completar la información sobre los pilares. En la tercera etapa se asignaron valores a las variables con base en la información y la documentación obtenidas, y se elaboró un borrador de informe que fue sometido a una revisión entre pares. Finalmente, el cuarto paso fue la validación de los informes con las autoridades del país respectivo.

Referencias

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). 2007. *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Washington, D.C.: BID.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). 1998. *Una nueva gestión pública para América Latina*. Caracas: CLAD. (Documento mimeografiado.)
- Cortázar, J. C., M. Lafuente y M. Sanginés. 2014. *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*. Washington, D.C.: BID.
- García López, R. y M. García Moreno. 2010. *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.
- INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions). 2004. *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*. Viena: INTOSAI.
- Makón, M. 2000. *Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública*. Santiago de Chile: ILPES.
- Marcel, M. 2007. *Plan de Acción: Modelo de Fortalecimiento del Sistema de Presupuesto Basado en Resultados en la administración pública federal de México*. (Documento mimeografiado.)
- Marcel, M., M. Sanginés y M. Guzmán. 2014. *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2002. *Glosario de términos sobre evaluación y gestión de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos*. París: OCDE.
- . 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OCDE.
- Schick, A. 2008. *Getting Performance Budgeting to Perform*. (Documento mimeografiado.)
- Seco, A. 2010. *Gestión Integrada del Desarrollo Económico Territorial*. Washington, D.C.: BID.

Tendencias de la gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe

Jorge Kaufmann, Mario Sanginés y Carlos Santiso

Introducción

Este capítulo presenta tres aspectos clave para entender los avances y la situación actual de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) en América Latina y el Caribe (ALC). En primer lugar, se exhiben los resultados generales de la aplicación más reciente del Sistema de Evaluación PRODEV de la GpRD (SEP) y los avances desde la primera medición. En segundo lugar, se utilizan los indicadores del SEP para construir índices relacionados con tres dimensiones clave de la gestión pública. Finalmente, se plantean algunas consideraciones fundamentales para la implementación.

Los resultados generales del SEP permiten entender con bastante precisión los avances en los cinco pilares del modelo de GpRD: i) planificación orientada a resultados, ii) presupuesto por resultados, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación. Los resultados demuestran una tendencia general hacia la mejora en los cinco pilares, aunque algunos tienen un menor desarrollo relativo. También se presentan los avances principales por país, en cuyo caso se puede observar que algunos han logrado avances sumamente importantes, aun desde un punto de partida de por sí avanzado.

Tres atributos deseables de la gestión pública, que a su vez constituyen la columna vertebral del trabajo de modernización institucional que promueve el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), son: la eficacia, la eficiencia y la

transparencia. El SEP se utiliza en este capítulo, por primera vez, para construir índices relacionados con estas tres dimensiones. La versatilidad del SEP deja la puerta abierta inclusive para construir una variedad de otros índices para analizar dimensiones particulares de la gestión pública. Se verá en este capítulo cómo la información del SEP permite entender algunos avances en estas tres dimensiones.

Por último, el capítulo detalla una serie de consideraciones vinculadas con la implementación de las reformas relacionadas con la GpRD. Estas se dividen en dos secciones: la primera abarca los elementos de construcción de una agenda de reformas con particular enfoque en aspectos relacionados con la economía política y las relaciones institucionales, y la segunda, un conjunto de 10 recomendaciones clave que los autores consideran relevantes a la luz de los avances observados en los últimos años.

Evolución de la GpRD en América Latina y el Caribe

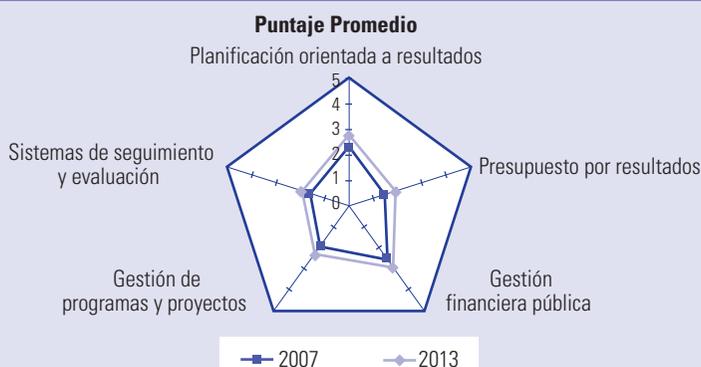
Evolución del índice general y sus pilares

Los resultados que se presentan en este estudio corresponden a la segunda aplicación del indicador de GpRD a nivel nacional, que siguió la misma metodología que la primera aplicación realizada hace aproximadamente cinco años, para una muestra de 24 países.¹ En ese sentido, se analizan las tendencias y trayectorias de las reformas impulsadas por los países de la región para fortalecer los sistemas de gestión pública.

Si bien un quinquenio no es un período suficiente para que se traduzca en cambios institucionales de envergadura, se puede notar una tendencia general de mejora de estos sistemas, aunque con importantes diferencias entre países y entre dimensiones. El gráfico 2.1 y el cuadro 2.1 muestran una mejora general en la región, tanto en el conjunto del ciclo de gestión como en cada uno de los pilares.

En primer lugar, se observa que efectivamente se han producido cambios significativos y una mejora general. El índice agregado registró un aumento de 4 décimas sobre la base de 2,0 puntos en 2007, lo que corresponde a un

¹ Los países considerados son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay. En la aplicación 2007–09 también se incorporó a Bolivia.

GRÁFICO 2.1 | Evolución de los pilares de la GpRD entre 2007 y 2013

incremento del 20%. Asimismo, hay una tendencia clara de mejora para el conjunto de ALC en cada uno de los pilares. En general, se registró una tendencia positiva en el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la implementación de la GpRD.

Un resultado que parecería inesperado es la similitud de los incrementos en cada uno de los pilares, ya que tres de los cinco pilares aumentaron 0,4 puntos. Sin embargo, estas variaciones no resultan tan similares si se las analiza desde la perspectiva de su punto de partida. Por ejemplo, el incremento de 0,4 sobre 1,5 (presupuesto por resultados) representa más del 25%, pero esa misma magnitud de aumento sobre una base de 2,5 (gestión financiera pública) es cerca del 15%.

CUADRO 2.1 | Evolución de los pilares de la GpRD entre 2007 y 2013

Pilar de la GpRD	2007	2013	Variación
Planificación orientada a resultados	2,3	2,8	0,5
Presupuesto por resultados	1,5	1,9	0,4
Gestión financiera pública	2,5	2,9	0,4
Gestión de programas y proyectos	1,9	2,3	0,4
Seguimiento y evaluación	1,6	1,9	0,3
Índice general de GpRD	2,0	2,4	0,4

Notas: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal. El índice general corresponde al promedio simple de los cinco pilares. Para que la muestra de ambos períodos sea comparable, se ha eliminado a Bolivia de los datos de 2007, pues no participó en la ronda de 2013. El puntaje original del índice general de GpRD en 2007 fue 1,9.

Sin embargo, el grado de desarrollo relativo entre los pilares sigue siendo similar. En efecto, el pilar de gestión financiera pública (GFP) continúa siendo el más desarrollado, seguido por la planificación orientada a resultados, y luego la gestión de programas y proyectos. Los pilares de presupuesto por resultados (PpR)² y de seguimiento y evaluación (SyE) siguen siendo los más débiles. El único cambio que se observa es que el desarrollo marginal mayor que tenía la dimensión de SyE sobre la de PpR ahora desaparece, gracias a un mayor progreso en ese último pilar. De esta manera, tanto por su posición relativa como por su menor dinamismo, uno de los principales desafíos de la GpRD en la región es el fortalecimiento de los sistemas de SyE. El análisis en detalle de la evolución de cada uno de los pilares se realizará en los capítulos siguientes.

Evolución del índice general por países

Existen, además, importantes diferencias en la evolución de la GpRD entre los países de la región. Interesa analizar en particular si ha habido convergencia o divergencia en los resultados de los países, si hay patrones similares en sus trayectorias y qué tanto han evolucionado. Para ello, se los ha clasificado en tres grupos: i) países con un nivel alto de desarrollo de sus capacidades para implementar una GpRD, correspondiente a un valor del índice general (agregado) igual o mayor a 3; ii) países con un nivel menor a 3 e igual o superior a 1,5; y iii) países con valores inferiores a 1,5.

Los cuadros 2.2 y 2.3 muestran una evolución positiva y una convergencia entre los países. Todos los países analizados en este estudio presentan incrementos en sus índices, sin que exista la situación de cambio nulo o negativo (cuadro 2.3). La convergencia en la trayectoria de mejoramiento en las capacidades institucionales se puede constatar por el hecho de que varios países abandonan la zona de nivel bajo de desarrollo institucional de sus sistemas de GpRD para incorporarse al área de nivel medio, la cual aumenta en número de países de 14 a 18 (cuadro 2.2).

Si bien era de esperar que los países que se situaban en 2007–09 en el nivel de desarrollo alto (Brasil, Chile, Colombia y México) tuviesen un menor grado absoluto de avance, tanto porque los espacios de mejoras son menores como también porque las áreas que hay que fortalecer pueden ser

² Para un análisis más detallado sobre el presupuesto por resultados en América Latina y el Caribe (ALC), veáse Marcel, Guzmán y Sanginés (2014).

CUADRO 2.2 | Clasificación de los países según el índice de la GpRD en 2007 y 2013

Puntaje obtenido	2007	2013
Nivel alto Puntaje ≥ 3,0	<i>(4 países)</i>	<i>(4 países)</i>
	Brasil	Brasil
	Chile	Chile
	Colombia	Colombia
	México	México
Nivel medio Puntaje < 3,0 ≥ 1,5	<i>(14 países)</i>	<i>(18 países)</i>
	Argentina	Argentina
	Barbados	Barbados
	Costa Rica	Costa Rica
	Ecuador	Ecuador
	El Salvador	El Salvador
	Guatemala	Guatemala
	Honduras	Guyana
	Jamaica	Haití
	Nicaragua	Honduras
	Panamá	Jamaica
	Perú	Nicaragua
	República Dominicana	Panamá
	Trinidad y Tobago	Paraguay
	Uruguay	Perú
		República Dominicana
	Suriname	
	Trinidad y Tobago	
	Uruguay	
Nivel bajo Puntaje < 1,5	<i>(6 países)</i>	<i>(2 países)</i>
	Bahamas	Bahamas
	Belice	Belice
	Guyana	
	Haití	
	Paraguay	
	Suriname	

CUADRO 2.3 | Clasificación de los países según el grado de avance del índice de GpRD entre 2007 y 2013

Clasificación	País	
Avance sustancial Cambio en puntaje $\geq 0,5$	<i>(9 países)</i>	
	Belice	Paraguay
	Ecuador	Perú
	Guyana	República Dominicana
	México	Uruguay
	Nicaragua	
Avance regular Cambio en puntaje $< 0,5$ $> 0,0$	<i>(15 países)</i>	
	Argentina	Guatemala
	Bahamas	Haití
	Barbados	Honduras
	Brasil	Jamaica
	Chile	Panamá
	Colombia	Suriname
	Costa Rica	Trinidad y Tobago
	El Salvador	
Cambio nulo o negativo Cambio en puntaje $\leq 0,0$	<i>(0 países)</i>	

más complejas, México es una notable excepción, ya que se embarcó en importantes reformas de modernización de su GpRD, las que prosiguen con renovada energía (ver especialmente los capítulos referidos a PpR y a SyE).

Otro aspecto a destacar es que aquellos países que se categorizan con un avance sustancial (Belice, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), es decir, que han experimentado un incremento en el índice general del SEP igual o superior a 0,5, provienen de todas las subregiones de ALC, y son países de variados niveles de ingresos, lo que es un estímulo para la continua promoción de las iniciativas de fortalecimiento de la GpRD, independientemente de la situación geográfica o de desarrollo relativo. Además, es necesario recalcar que varios países con un nivel de desarrollo bajo y medio de GpRD están dando pasos importantes para mejorar sus sistemas nacionales de gestión pública; este es el caso, por ejemplo, de algunos países del Caribe.

Evolución del índice general según el nivel de desarrollo de la GpRD

Otra dimensión esencial que hay que considerar es la existencia de una correlación entre la robustez institucional de los sistemas de GpRD a nivel agregado y el grado de desarrollo de sus dimensiones. En el cuadro 2.4 y el gráfico 2.2 se presentan los valores promedio de los pilares para cada uno de estos tres grupos de países (según la clasificación indicada en el cuadro 2.2).

CUADRO 2.4 | Pilares del ciclo de la gestión según el nivel de desarrollo de la GpRD, 2013

Pilar de la GpRD	Nivel de desarrollo de la GpRD				Cociente Alto/Medio
	Todos los países	Alto (4 países)	Medio (18 países)	Bajo (2 países)	
Planificación orientada a resultados	2,8	3,8	2,7	0,8	1,4
Presupuesto por resultados	1,9	3,6	1,7	0,5	2,1
Gestión financiera pública	2,9	4,3	2,7	1,8	1,6
Gestión de programas y proyectos	2,3	3,5	2,1	1,0	1,7
Seguimiento y evaluación	1,9	4,2	1,6	0,6	2,7
Índice de GpRD	2,4	3,9	2,2	0,9	1,8
Rango entre pilares	1,0	0,7	1,2	1,2	
Desviación estándar	0,47	0,34	0,56	0,49	

GRÁFICO 2.2 | Índice de GpRD por pilar según nivel de desarrollo de la GpRD, 2013



En el grupo de países con nivel alto de desarrollo de los sistemas de gestión pública, el crecimiento de los pilares de la GpRD es más armónico. Esto se puede ver alternativamente tanto en la forma más regular que adquiere el pentágono más externo del gráfico 2.2 —en contraste con la forma irregular de los pentágonos interiores— como a través de las medidas estadísticas presentadas en el cuadro 2.4. Es así que tanto la desviación estándar como el rango entre el pilar más avanzado y el pilar menos avanzado de los países con un nivel alto de desarrollo es sustancialmente menor que los valores de dispersión encontrados en los países con niveles medio y bajo. De este modo, en los países con mayores índices de GpRD el ciclo de gestión evoluciona de manera más homogénea en sus diferentes dimensiones.

Asimismo, existe una marca que diferencia a los países más avanzados en el desarrollo de sus sistemas de gestión de aquellos que están en etapas algo más tempranas de la formación de sus capacidades institucionales para implementar la GpRD. Si bien hay diferencias significativas entre los grupos de países en cuanto a la forma en que se llevan a cabo, por ejemplo, la planificación orientada a resultados y la GFP, los contrastes mayores se observan en el campo del PpR, y especialmente en los sistemas de SyE. Esto se puede ver con nitidez en el cuadro 2.4, en la columna del extremo derecho, donde se muestra la razón (cociente o “ratio”) entre los valores obtenidos para cada uno de los pilares por los países con desarrollo alto, divididos por los correspondientes valores de los países de desarrollo medio: el cociente para la planificación estratégica es 1,4, y el de la GFP asciende a 1,6; en cambio, el cociente para el PpR y el SyE es sustancialmente mayor, llegando respectivamente a 2,1 y a 2,7.

La GpRD al servicio de gobiernos eficientes, efectivos y abiertos

La medición de la calidad de la gestión pública y la capacidad de gobierno es un tema complejo y no completamente resuelto (Fukuyama, 2013; Holt y Manning, 2014). Varias dimensiones específicas, como la calidad de los sistemas fiscales, presupuestarios y fiduciarios, son materia de diversos instrumentos de medición, que han sido desarrollados, en su mayor parte, por organismos internacionales.

En este contexto, el valor agregado del SEP reside en su capacidad de medir un conjunto amplio de dimensiones de manera integrada a lo largo de todo el ciclo de gestión, y bajo el prisma de su capacidad para lograr resultados de desarrollo. Más allá de la calidad de los sistemas de gestión financiera y de las instituciones presupuestarias, el SEP integra elementos

relacionados con la capacidad estratégica del Estado (como la planificación estratégica, la capacidad estadística, el PpR), así como también con su capacidad de entrega de servicios (como el seguimiento de metas, la evaluación de desempeño, y la gestión sectorial). Sus respectivos componentes pueden a su vez utilizarse de manera individual para analizar la gestión bajo modelos conceptuales distintos.

Una forma simple e intuitiva para analizar la calidad de la gestión pública tiene lugar considerando tres características deseables para un buen gobierno: la eficacia, la eficiencia y la transparencia. En esta sección se muestra cómo la GpRD contribuye a lograr gobiernos efectivos, eficientes y abiertos. Los elementos del SEP se prestan a un análisis de estas tres características y permiten medir el progreso en la efectividad, eficiencia y apertura del gobierno.

La eficacia de la gestión pública

La eficacia (o efectividad) es la capacidad de alcanzar un objetivo deseado. Si se amplía esta definición al contexto de un gobierno y de la gestión pública moderna, se pueden identificar los siguientes atributos que conducen a la eficacia:

- Capacidad de conocer los problemas y retos de desarrollo que enfrenta el país, estado, provincia o municipio.
- Capacidad de planificar políticas, programas y proyectos que son conducentes a resolver los obstáculos al desarrollo, sobre la base de la evidencia.
- Capacidad de generar legitimidad y consenso alrededor de la planificación orientada a resultados, fomentando la participación de la sociedad civil.
- Capacidad de traducir las políticas, los programas y los proyectos en presupuestos y planes operativos.
- Capacidad de dar seguimiento a la ejecución de lo planificado.
- Capacidad de retroalimentar las decisiones con base en estadísticas y evaluaciones.

A partir de los indicadores del SEP relacionados con los puntos anteriores, se puede construir un índice de eficacia, utilizando el puntaje promedio de todos los países del estudio (véase el cuadro 2.5).

El análisis de los resultados indica un fortalecimiento generalizado de la eficacia en la gestión pública en todas sus dimensiones clave entre 2007

CUADRO 2.5 | Índice de eficacia de la gestión pública

Núm.	Descripción	Peso	Puntaje 2007	Puntaje 2013	Variación
PE1	Existencia de un plan de gobierno	1	2,8	3,4	0,6
PE2	Consistencia del programa de gobierno	0,75	2,6	3,1	0,5
PE3	Integración plan-programas-presupuesto	1	2,4	2,8	0,4
PE4	Articulación del mediano y corto plazos	0,75	1,8	2,3	0,5
PE5	Participación del Poder Legislativo	0,75	1,1	1,3	0,2
PE6	Participación de la sociedad civil	1	2,2	2,5	0,3
PP1	Estructuración del presupuesto por programas	0,75	2,3	2,9	0,6
PP4	Evaluación de la efectividad del gasto	1	0,9	1,3	0,4
PP5	Incentivos para la efectividad del gasto	1	0,6	1,0	0,4
G1	Normas e instituciones de evaluación ex ante de la inversión pública	0,75	2,7	3,1	0,4
G2	Cobertura de evaluaciones ex ante	1	1,9	2,0	0,1
G3	Uso y difusión de la información de las evaluaciones	1	1,7	2,1	0,4
G4	Visión sectorial de mediano plazo	1	3,0	3,2	0,2
ME1	Instituciones de seguimiento	0,75	2,1	2,5	0,4
ME2	Alcance del seguimiento de programas y proyectos	1	1,5	2,0	0,5
ME3	Uso y difusión de información de seguimiento	1	1,2	1,6	0,4
ME4	Sistemas de información estadística	1	2,7	3,1	0,3
ME5	Marco legal e institucional de la evaluación	0,75	1,5	1,8	0,3
ME6	Alcance y articulación del sistema de evaluación	1	0,6	0,9	0,2
ME7	Acciones derivadas del incumplimiento de metas	1	0,8	1,0	0,2
Índice de eficacia de la gestión pública			1,8	2,2	0,4

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal. El índice de eficacia es un promedio ponderado de los 20 indicadores relevantes de acuerdo con la siguiente convención: a los indicadores que se les considera principales para determinar la eficacia de la gestión se les ha asignado un valor igual a 1 y a los que se consideran secundarios, un valor menor o igual a 0,75.

y 2013. Destaca en particular el fortalecimiento de la planificación orientada a resultados, con una mayor articulación del mediano y corto plazos, la coordinación de la planificación sectorial con la planificación estratégica nacional, y la integración del plan plurianual con los programas y presupuestos anuales. Resalta en particular el fortalecimiento de los sistemas de inversión pública con la expansión de normas e instituciones de evaluación *ex ante*.

Sin embargo, los datos también subrayan una brecha importante entre la planificación (*ex ante*) y la evaluación (*ex post*) de las políticas públicas, lo cual se refleja en la brecha de desempeño entre los sistemas de gestión *upstream* y *downstream*³ en el ciclo de gestión estratégica del Estado. Resaltan en particular la debilidad relativa y los progresos menores en los sistemas de SyE. Por ejemplo, los incentivos para lograr mayor efectividad del gasto público y la evaluación de desempeño de la gestión presupuestaria siguen teniendo un grado de desarrollo insuficiente para generar evidencia de calidad y oportuna que permita mejorar los resultados de la gestión fiscal e informar el ajuste de las políticas públicas. Asimismo, se destaca la debilidad estructural de los sistemas de seguimiento de metas y evaluaciones de resultados, lo cual se observa en la poca cobertura de las evaluaciones *ex ante*, el alcance limitado de los sistemas de evaluación de desempeño, el poco uso y la escasa difusión de la información de evaluaciones, y las limitadas consecuencias del incumplimiento de metas.

La eficiencia de la gestión pública

Una segunda característica deseable para la gestión gubernamental es el uso óptimo de los recursos públicos para lograr la mayor relación costo-beneficio en la implementación de políticas, programas y proyectos. La dimensión de eficiencia está íntimamente relacionada con los sistemas de gestión financiera y de adquisiciones, aunque también son relevantes otros factores como la gestión de la información y la visión fiscal de mediano plazo. Los siguientes

³ En el sector público pueden distinguirse instituciones que forman parte del centro (*upstream*) e instituciones encargadas de la prestación o del financiamiento de los servicios (*downstream*). Entre las primeras se pueden citar los ministerios de Finanzas o Planificación, y otras entidades que apoyan a las máximas autoridades del gobierno y cuyas funciones atraviesan a todos los sectores. En el segundo grupo se incluyen las entidades que proveen bienes y servicios a la ciudadanía, como los ministerios sectoriales de Educación y Salud, las empresas públicas y las entidades reguladoras (Banco Mundial, 2012).

son algunos atributos deseables de una gestión pública desde el punto de vista de la eficiencia:

- Capacidad de operar bajo un entorno de reglas fiscales claras que promuevan la estabilidad.
- Capacidad de prospectiva de los principales agregados fiscales y evaluación ex ante de los costos fiscales de las políticas públicas.
- Capacidad de asignar recursos presupuestarios en concordancia con los requerimientos de las entidades.
- Contar con un sistema de administración financiera integrada, lo cual incluye procesos activos de Tesorería que minimicen los costos de oportunidad de los recursos y que aseguren pagos puntuales a los acreedores.
- Contar con un sistema de adquisiciones y contrataciones que permita el acceso ágil a insumos de calidad y minimice sus costos.
- Contar con políticas y procesos de gestión de recursos humanos que aseguren que los perfiles, las competencias y la cantidad de funcionarios públicos estén en línea con los objetivos institucionales.

Cabe señalar que existen otros instrumentos de diagnóstico que ponen mayor énfasis en las dimensiones financieras y fiduciarias. Entre ellos se destacan el *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) y el *Open Budget Index* (OBI) para la gestión financiera pública; el *Global Integrity Index* (GII) para los sistemas de integridad, y la *Methodology for Assessing Procurement Systems* (MAPS) para los sistemas de adquisiciones y contratación pública. Sin embargo, el SEP tiene la ventaja de acoger estas y otras dimensiones relativas a la eficiencia bajo un mismo instrumento de diagnóstico, permitiendo —al igual que para la eficacia— la construcción de un índice secundario con enfoque en este atributo.⁴

De esta manera, en el cuadro 2.6 se exponen los detalles del índice de eficiencia, sobre la base de los indicadores del SEP.

El índice agregado muestra una mejora generalizada en la eficiencia de la gestión pública en la región, desde una base más alta y con progresos más marcados en sus subíndices que en términos de eficacia. Esta tendencia reflejaría un mejoramiento de los sistemas de gestión para la ejecución de las políticas públicas, en particular a través de un vínculo más fuerte

⁴ Un atributo de eficiencia que no está cubierto por el SEP es la gestión de los recursos humanos.

CUADRO 2.6 | Índice de eficiencia de la gestión pública

Núm.	Descripción	Peso	Puntaje 2007	Puntaje 2013	Variación
PP1	Estructuración del presupuesto por programas	0,75	2,3	2,9	0,6
PP2	Marco fiscal de mediano plazo	0,75	2,3	2,9	0,6
PP3	Ley de Responsabilidad Fiscal	0,75	1,7	2,2	0,5
F1	Relación entre presupuesto y ejecución	1	2,7	3,2	0,5
F2	Análisis de riesgo fiscal	0,75	1,5	2,2	0,7
F4	Clasificación de gastos del presupuesto	0,75	3,3	3,7	0,5
F6	Contabilidad	0,75	3,4	3,8	0,3
F7	Sistema Integrado de Administración Financiera	1	2,0	2,7	0,6
F8	Marco legal e institucional del sistema de adquisiciones	1	2,7	3,5	0,7
F9	Sistema electrónico de adquisiciones	1	1,2	1,3	0,1
G5	GpRD en la producción de bienes y servicios	1	1,5	2,0	0,4
G6	Sistemas sectoriales de información	0,75	1,5	1,8	0,3
Índice de eficiencia de la gestión pública			2,2	2,7	0,5

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

Peso (o ponderación): criterio primario = 1; criterio secundario = 0,75.

entre presupuesto y ejecución, y el fortalecimiento de los sistemas de administración presupuestaria, contable y financiera (inclusive los sistemas de adquisiciones). La evolución de este índice refleja el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos para ejecutar las políticas públicas, lo cual contribuiría a cerrar la brecha, que sigue siendo importante, entre las políticas públicas adoptadas y su ejecución efectiva. No obstante, subsisten retos significativos, sobre todo en lo que atañe a la eficiencia de la gestión pública a nivel sectorial.

La transparencia de la gestión pública

El modelo de GpRD que sustenta el SEP pone considerable énfasis en el rol crítico que desempeña la gestión de la información pública, en términos de la

generación de información oportuna y de calidad, del acceso a la información pública y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, así como del uso efectivo de la información por parte de las instituciones públicas para mejorar su gestión. La hipótesis es que, cuanto mayor y mejor información esté disponible y cuantos más mecanismos formales e informales de involucramiento de la sociedad civil haya, mayor será la probabilidad de que los resultados de las políticas, de los programas y de los proyectos sean satisfactorios. Esto es aún más evidente en la era digital actual, cuando la tecnología a disposición de los ciudadanos genera un nuevo estándar de transparencia que deben cumplir los gobernantes. Muchos gobiernos están desarrollando mecanismos de rendición de cuentas a través de las redes sociales o mediante portales interactivos, e inclusive aplicando sistemas de información georreferenciada y multimedia como Mapa-Inversión, impulsado por el gobierno de Colombia.⁵

A continuación se detallan algunos de los atributos deseables de la GpRD relacionados con la transparencia:

- Existencia de procesos participativos de planificación y presupuesto.
- Existencia de normas y procedimientos ágiles de acceso a la información.
- Existencia de normas y sistemas de transparencia presupuestaria.
- Existencia de un sistema confiable de estadísticas.
- Existencia de un sistema de evaluación de políticas, programas y proyectos, cuyos resultados se hagan públicos.
- Existencia de instituciones sólidas de control interno y externo.
- Existencia de un marco normativo e institucional de adquisiciones que promueva la transparencia.
- Existencia de mecanismos de auditoría social.

Aunque el modelo SEP no cubre todos los atributos descritos anteriormente es posible construir un índice de transparencia en la GpRD sobre la base de los indicadores consignados en el cuadro 2.7.

La evolución de la transparencia en la gestión pública también muestra un progreso general, aunque con cierto estancamiento a niveles intermedios,

⁵ Corresponde a un sistema de SyE de los proyectos de inversión pública desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia.

CUADRO 2.7 | Índice de transparencia en la gestión pública

Núm.	Descripción	Peso	Puntaje 2007	Puntaje 2013	Variación
PE5	Participación del Legislativo en la planificación	1	1,1	1,3	0,2
PE6	Participación de la sociedad civil en la planificación	1	2,2	2,5	0,3
PP3	Difusión de la información presupuestaria	1	2,7	3,0	0,4
F3	Transparencia y presupuesto	1	4,3	4,5	0,2
F5	Aprobación del presupuesto por el Legislativo	0,75	4,3	4,2	-0,1
F8	Marco legal e institucional de adquisiciones	0,75	2,7	3,5	0,7
F10	Auditoría interna	0,75	3,6	3,9	0,3
F11	Marco legal e institucional de la auditoría externa	1	2,6	2,9	0,2
G3	Uso y disseminación de evaluaciones ex ante de inversión pública	1	1,7	2,1	0,4
ME3	Uso y difusión de la información de seguimiento	1	1,2	1,6	0,4
ME4	Sistemas de información estadística	0,75	2,7	3,1	0,3
ME8	Difusión de los resultados de las evaluaciones	1	1,2	1,4	0,2
Índice de transparencia en la gestión pública			2,5	2,7	0,3

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

Peso (o ponderación): criterio primario = 1; criterio secundario = 0,75.

con un puntaje promedio para la región de 2,7 en 2013. Aquí también, como en el caso de los indicadores de eficiencia en la gestión, se nota un fortalecimiento relativamente mayor de los sistemas nacionales de gestión fiduciaria del Estado, con niveles relativamente altos de transparencia presupuestaria y un fortalecimiento notable de los sistemas de adquisiciones. Es interesante resaltar el mayor grado de desarrollo de los sistemas de auditoría interna, en comparación con la auditoría externa y, de manera más general, el uso efectivo de la información generada por las instituciones de seguimiento, control y evaluación. Esta última orientación replica algunas de las tendencias de los sistemas de efectividad de la gestión pública.

Consideraciones para la implementación de la gestión para resultados en el desarrollo

A continuación se presenta un conjunto de consideraciones que atienen a dos ámbitos importantes de la implementación de la GpRD: i) los elementos que deben tomarse en cuenta para la gestión del cambio de las reformas institucionales y ii) recomendaciones técnicas para alinear el ciclo de gestión pública con un enfoque en los resultados.

Elementos necesarios para conducir la implementación de la gestión para resultados en el desarrollo

Los gobiernos —normalmente desde sus ministerios o secretarías de la Presidencia, Planificación, Finanzas y/o Administración Pública— tienen la tarea de llevar a cabo proyectos o programas de reformas conducentes a la implementación de la GpRD. Estas iniciativas incluyen modificaciones legales, institucionales, de procedimientos, instrumentales u otras, en uno o varios de los subsistemas de gestión pública. Aquí se presentan cinco elementos estratégicos que podrían ayudar a los gobiernos a realizar el análisis, el diseño y la implementación de iniciativas de gestión orientada a resultados.

1. Realizar un diagnóstico integral de la capacidad institucional para implementar la GpRD

Determinar las capacidades existentes de las instituciones para implementar la GpRD es un primer paso clave para evaluar el perfil y la trayectoria de las fortalezas y debilidades de los sistemas de gestión públicos, así como también la economía política de su modernización y reforma. El SEP es un instrumento de diagnóstico idóneo para tal fin, por cuanto analiza de manera integral los cinco pilares involucrados en el ciclo de gestión pública y las articulaciones que existen entre ellos: planificación orientada a resultados, presupuesto por resultados, gestión financiera pública, gestión de programas y proyectos, y seguimiento y evaluación.

2. Elaborar un plan de acción para implementar las reformas a la gestión

Con base en el diagnóstico realizado, se debe elaborar un plan de acción de las reformas necesarias, que incluya los siguientes aspectos:

- Objetivos y estrategias.
- Análisis de riesgo y medidas de mitigación.

- Programación de mediano plazo.
- Financiamiento.
- Indicadores para realizar un adecuado seguimiento.
- Responsables institucionales.

Conviene que el plan considere implementar las reformas en forma gradual e intervenir al principio en los sectores y sistemas que mejor funcionan, a fin de lograr resultados lo más pronto posible. Se requiere en particular definir metas simples para medir el progreso y evaluar los resultados de las reformas.

Para que el proceso de reforma se implemente efectivamente es preciso contar con voluntad política, por lo que es importante que el plan sea aprobado al nivel político más adecuado. Por otro lado, dado que la institucionalización de las reformas se realiza en un lapso que trasciende los períodos de mandato del gobierno, es fundamental involucrar al Congreso para que las distintas fuerzas políticas y de opinión apoyen la iniciativa.

3. Establecer un equipo de implementación del plan con liderazgo técnico y político

La conformación del equipo que conducirá la implementación del plan es un elemento clave para el éxito de esta empresa. Al respecto se destacan cuatro puntos:

- Elegir una institución abanderada de la reforma que actúe con liderazgo técnico y político. La selección de la institución dependerá del tipo de estrategia de reforma que se haya adoptado. Así, si dicha estrategia se enfoca en la implementación del presupuesto por resultados, la institución encargada será el ministerio o la secretaría de Hacienda o Finanzas. En el caso de que las reformas se orienten hacia la mejora de las capacidades para llevar adelante el plan de gobierno, por la naturaleza de sus funciones, el encargado de cumplir con esta tarea será el ministerio de la Presidencia o la secretaría o ministerio de Planificación.
- Es importante que la autoridad a cargo de la institución abanderada se comprometa con la reforma y esté convencida de su utilidad. Se prevé que la implementación de los cambios se tope con numerosos obstáculos que solo la autoridad política podrá destrabar.
- Se recomienda conformar un pequeño equipo técnico de alto nivel que gestione el proceso de reformas a tiempo completo. Este equipo puede estar compuesto tanto por técnicos de los ministerios como por consultores expertos. Es conveniente que este equipo

sea estable y que no se modifique con el cambio de administración gubernamental, y que cuente con el respaldo explícito de las máximas autoridades políticas.

- Conviene conformar un comité de seguimiento y coordinación de las reformas que esté dirigido por la autoridad de la institución abanderada y las autoridades de las otras instituciones involucradas. Este comité podrá conocer los informes de seguimiento, tomar las decisiones que correspondan y solucionar los problemas de desarticulación institucional que, sin duda, se presentarán.

4. Implementación estratégica del plan, generando capacidades, aprovechando experiencias y lecciones aprendidas, y con una adecuada estrategia comunicacional

En el proceso de implementación del plan, es necesario tomar en cuenta, además de las prácticas usuales de la buena gestión de proyectos, los siguientes aspectos:

- Llevar adelante una estrategia de capacitación integral para generar las capacidades necesarias para implementar las reformas, dando prioridad a la formación y al apoyo de los gerentes públicos. Es recomendable también dictar cursos de capacitación virtuales para que la mayoría de los funcionarios esté al tanto de los objetivos, razones y mecanismos de los cambios.
- Elaborar una estrategia de comunicación de las reformas para informar los beneficios esperados, su agenda, su calendario de implementación y los resultados a medida que estos se vayan produciendo. El público de esta estrategia serán los funcionarios de los ministerios y secretarías involucrados en los procesos de reforma.
- Aprovechar la experiencia de otros países en la puesta en marcha de reformas similares, incorporando las lecciones aprendidas y adaptando los instrumentos útiles que hayan producido. La cooperación entre países permite acelerar los procesos y sostener la motivación para el cambio.

5. Seguimiento continuo de la implementación de las reformas, con evaluaciones periódicas

El seguimiento y la evaluación del proceso de reformas es un elemento central para el logro de los objetivos propuestos. Para asegurarse de que estos elementos contribuyan adecuadamente, se sugiere:

- Elaborar informes de seguimiento periódicos (por ejemplo, cuatrimestrales) del proceso de reforma, en los que se examinen la implementación de las actividades y productos previstos en el plan. Estos informes deben ser usados por la institución abanderada y por el comité de coordinación para ejecutar las medidas de ajuste necesarias.
- Realizar evaluaciones periódicas (bianuales) e independientes de la marcha del proceso de reforma, poniendo especial énfasis en el análisis de los efectos, deseados o no, que han tenido los cambios. Las evaluaciones proveerán de información muy útil para encaminar la implementación de los cambios.
- Es conveniente que tanto los informes de seguimiento como los de evaluación incorporen información sobre la opinión y disposición de los funcionarios acerca de los cambios. Esta información debe usarse para modificar, si es necesario, las estrategias de capacitación y comunicación.

10 recomendaciones técnicas para alinear el ciclo de gestión pública con un enfoque en los resultados

El análisis de este libro considera la experiencia internacional y la evolución reciente en las prácticas de GpRD en ALC, incluidos numerosos estudios de casos. De este análisis se desprende un conjunto de recomendaciones para la implementación de la GpRD en la región, las que —para fines operativos— se han priorizado y resumido en 10 tareas principales y prioritarias.

1. Ajustar las normas administrativas del sector público para alinearlas con los conceptos de gestión orientada a resultados, calidad del servicio y buen desempeño

En la región se observa que gran parte de la normativa administrativa y de los instrumentos de gestión no han incorporado los conceptos en los que se basa la gestión orientada a resultados. Por tanto, las administraciones públicas nacionales deberían elaborar documentos marco sobre la GpRD, que establezcan conceptos y definiciones, y sirvan de guía metodológica para las entidades rectoras y ejecutoras. Por otra parte, se debería verificar que las disposiciones legales y reglamentarias, y las normas administrativas estén en línea con los documentos marco y, si es necesario, incluyan los conceptos de gestión orientada a resultados.

2. Establecer procedimientos para el uso de la información sobre el desempeño que producen los sistemas de seguimiento y evaluación en el diseño y la gestión de políticas

Es clave que la información producida por los sistemas de seguimiento y evaluación se use efectivamente para guiar el diseño y la ejecución de las políticas públicas. Los sistemas de seguimiento y evaluación solo cumplirán cabalmente su rol de lograr mejoras en la gestión, cuando trasciendan un rol meramente informativo, por más transparente, oportuno y amplio que este sea. Los sistemas de seguimiento y evaluación tienen, así como las auditorías de desempeño, un papel crucial en la generación de cambios en la implementación de las políticas, los programas y los proyectos, y en el diseño de nuevas iniciativas o de aquellas que —perfeccionadas— reemplacen a las ya existentes. Este proceso de retroalimentación debe considerarse detalladamente, planificándose las instancias en que tendrá lugar, la gobernabilidad en la toma de decisiones al respecto, y demás elementos.

3. Promover la integración efectiva entre la planificación estratégica y el presupuesto público

La planificación ha logrado avances sustanciales en la región. Actualmente se elaboran documentos en los que se presentan los planes para el período de gobierno, y la participación de la ciudadanía en los procesos de consulta es creciente. Asimismo, la prospectiva también avanzó, con visiones de desarrollo de largo plazo. Sin embargo, se corre el riesgo de que estos planes de mediano plazo, que reflejan la voluntad popular, se implementen muy parcialmente si no se vinculan adecuadamente con el presupuesto nacional, el que muchas veces —además— solo tiene una dimensión anual. El trabajo armónico y continuo entre las instituciones rectoras responsables de la planificación (ministerios o secretarías de Planificación) y del presupuesto (ministerios o secretarías de Hacienda, Finanzas y Presupuesto) es clave. La aplicación de instrumentos de gestión tradicionales o innovadores, como la armonización programática, planes operativos anuales que recojan las metas de los planes de desarrollo, y los marcos fiscales de mediano plazo constituyen algunos medios para lograr esa adecuada integración entre la planificación y el presupuesto.

4. Reformular los procedimientos para que en las distintas etapas del proceso presupuestario se incorpore información sobre el desempeño pasado y esperado

Será muy difícil abandonar la práctica tradicional de elaboración de un presupuesto “inercial”, con ligeros cambios en la proporción asignada a cada ministerio y unidad del gobierno, si no se programa con antelación la aplicación

de instrumentos que midan el desempeño institucional y de los programas, ni se establecen procedimientos para hacer uso de esa información en el proceso presupuestario. La incorporación de indicadores de desempeño y las evaluaciones son herramientas que han mostrado su efectividad, tanto en la elaboración de la propuesta presupuestaria anual del Ejecutivo, como en su discusión en el Legislativo. De esta forma, es información útil para todos los actores del proceso presupuestario en su toma de decisiones. Los “presupuestos abiertos” y el análisis independiente del presupuesto por parte de organismos especializados de la sociedad civil se mostraron también particularmente útiles en este sentido.

5. Desarrollar una efectiva gestión del riesgo fiscal, prestando atención tanto a la deuda y otras obligaciones directas como a los pasivos contingentes

Los eventos que pueden ocurrir a lo largo del año y que pueden afectar a la gestión presupuestaria son innumerables. Por lo tanto, es necesario efectuar las previsiones que se hagan cargo de estos eventos, que pueden comprometer significativamente el resultado de la programación presupuestaria. Por otra parte, se debe ser consciente de que el riesgo fiscal no solamente se ve influido por cambios en algunos parámetros que impacten en el servicio de la deuda pública y otras obligaciones directas, sino que también es sensible a los eventos catastróficos y a lo que acontezca con el conjunto de pasivos indirectos o contingentes, que —dada la complejidad del mundo actual— son cada vez más relevantes. La preocupación del gestor público no debe quedarse solo en el nivel de los estudios o informes (aun cuando estos sean periódicos) sino que debe abarcar la adaptación de mecanismos pertinentes para mitigar estos riesgos. Las opciones de instrumentos de mitigación se han ampliado a lo largo del tiempo, y la región de ALC presenta buenos ejemplos de estos mecanismos.

6. Promover que los órganos de control externo orienten su acción a la mejora y la rendición de cuentas de los resultados de la gestión pública, y establezcan mayores vínculos de comunicación y difusión de información a la ciudadanía

Para una mayor efectividad del desarrollo, los Estados requieren establecer una nueva lógica entre las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) y las administraciones públicas, con una transformación cultural que deje de lado la lógica auditor-auditado para dar paso a una relación de colaboración y cooperación, con la meta común de construir gobiernos eficientes, efectivos y transparentes. Esto se hace realidad mediante un mayor control ex post y auditorías de desempeño, entre otros mecanismos. Asimismo, la forma en

que se brinda la información a la ciudadanía y a los medios de comunicación también debe cambiar, como ya está ocurriendo en algunos países, de modo de hacerla más “amigable” para el ciudadano.

7. Reforzar la planificación sectorial orientada a resultados, integrándola plenamente con la planificación nacional y la planificación de las inversiones

No son extraños los casos en los que el área de educación, de salud u otro importante sector dentro de la administración pública elabora sólidos planes sectoriales, pero en gran parte desvinculados de la planificación nacional. Un aporte para subsanar esta deficiencia consiste en armonizar el trabajo de elaboración de los planes nacionales con los sectoriales, tanto en su secuencia como en aspectos de estructura (períodos, indicadores, etc.). Asimismo, se requiere que cada país profundice la vinculación efectiva entre el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y la planificación nacional y sectorial, ya que el plan de inversiones y la programación y ejecución de los proyectos de inversión en cada sector deben ser parte fundamental de la concreción de las metas gubernamentales.

8. Implementar estrategias de mejoramiento de la calidad en la prestación de servicios

Una medida fundamental de la efectividad de un gobierno está dada por la calidad de los servicios públicos que brinda a sus ciudadanos. Entre los elementos que permitirían mejorar la calidad de estos servicios, se requieren estrategias e instrumentos que centren los esfuerzos en la atención y satisfacción del usuario. Para tal efecto, las instituciones sectoriales encargadas de proveer bienes y servicios a los ciudadanos (educación, salud, protección social, infraestructura, seguridad, justicia, etc.) deben establecer estándares de calidad para la provisión de los mismos, diseñar procedimientos institucionales para usar la información sobre la calidad en la toma de decisiones y acciones correctivas, y tomar en cuenta la opinión de los usuarios y beneficiarios. En este sentido, el uso de prácticas de gestión para resultados en estos sectores debe ampliarse y consolidarse, a fin de contribuir a mejorar la calidad en la entrega de los servicios públicos.

9. Desarrollar sistemas de seguimiento basados en un grupo priorizado, reducido y relevante de indicadores

Un aspecto básico en el proceso de planificación, y del cual los sistemas de seguimiento también deben ocuparse, es la selectividad y priorización

de los elementos que se deben medir. Las “metas presidenciales” reflejan estas prioridades a nivel de la cúspide del liderazgo gubernamental, pero esta selectividad y este enfoque en “lo más importante” debe reflejarse en cada ámbito y nivel de gobierno: de ministerio, departamento, división y unidad; y de programa y de proyecto. Así, cada sistema de seguimiento, sin renunciar a una medición integral, debe destacar la medición de lo prioritario y más relevante. Por otra parte, esta selectividad y priorización debería facilitar el fin último de los sistemas de seguimiento, esto es: que la información medida, recolectada y sistematizada, pueda ser usada para la toma de decisiones en el sector público.

10. Construir capacidades institucionales en materia de evaluación, con un plan multianual de evaluaciones de políticas, programas y proyectos

La institucionalización del sistema de evaluación gubernamental es vital para consolidar su función evaluadora, para lo cual se deben cumplir algunos requisitos, entre los cuales sobresale el de contar con la debida autonomía institucional, técnica y financiera. Varios países de la región han introducido importantes innovaciones en este sentido, pero la función de evaluación sigue siendo incipiente. Asimismo, la generación de evaluaciones debe ser debidamente planificada e informada, para lo cual debe contarse con una programación multianual, un proceso de selección de evaluadores independientes, y el establecimiento de un protocolo de uso y difusión de las evaluaciones, entre otros elementos.

Referencias

- Banco Mundial. 2012. *The World Bank's Approach to Public Sector Management 2011–2020: Better Results from Public Sector Institutions*. Washington, D.C.: World Bank.
- Fukuyama, F. 2013. "What is Governance?" *Governance*, Vol. 26:347–368.
- Holt, J. y N. Manning. 2014. "Fukuyama Is Right about Measuring State Quality: Now What?" *Governance*, Vol. 27:717–728.
- Marcel, M., M. Guzmán y M. Sanginés. 2014. *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: BID.

Planificación orientada a resultados

Marianela Armijo y Mario Sanginés

Introducción

El primer pilar del modelo de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) que sustenta este estudio es el de planificación orientada a resultados. Dentro de este concepto, se incorporan tres dimensiones de la planificación: la estratégica, la operativa y la participativa. La planificación estratégica nació como herramienta de gestión de las grandes empresas privadas en los años sesenta con el objeto de apoyar su competitividad en la interacción en los mercados. Su introducción en las organizaciones públicas surgió más tarde, impulsada por los nuevos desarrollos organizacionales y de gestión (Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014). El fundamento de la planificación estratégica es la capacidad prospectiva, sobre la cual se establecen objetivos y metas de mediano y largo plazo, e idealmente, los mecanismos básicos para lograrlos, incluidos la identificación de entidades responsables, indicadores para medir los avances, y un orden de magnitud de los recursos requeridos.

La planificación estratégica hoy en día carga con una connotación negativa, derivada de los grandes planes nacionales de desarrollo de los años sesenta y setenta, cuando el capitalismo de Estado, fomentado en muchos casos por dictaduras militares, produjo visiones de desarrollo enfocadas en un macro rol de las entidades del sector público, incluidas las extintas corporaciones públicas de desarrollo, la banca pública de fomento y las empresas públicas productivas. La planificación estratégica también suele recordar a las grandes visiones utópicas de los regímenes soviéticos, donde los planes

eran, o debían ser, el marco obligatorio que regulaba las acciones hasta el mínimo nivel. Es importante superar estos prejuicios y entender la planificación estratégica moderna como el paso esencial e inicial de la gestión para resultados, paso en el cual se definen precisamente aquellos resultados hacia cuyo logro se orientan los distintos elementos de la gestión pública. Sin un sistema que articule una visión coherente de objetivos, metas y resultados en el mediano plazo, la gestión no tiene rumbo. También es importante entender que la planificación estratégica moderna está basada en información sólida y confiable. Los sistemas de evaluación de políticas, programas y proyectos deben retroalimentar la planificación para orientar las decisiones estratégicas.

Sin embargo, la planificación orientada a resultados no termina con la dimensión estratégica. Deben también existir mecanismos que ayuden a traducirla en una programación operativa anual que esté asociada a metas concretas de producción y que facilite la asignación de recursos presupuestarios. Esta dimensión de la planificación orientada a resultados está íntimamente vinculada a la gestión del presupuesto, ya que las estructuras programáticas constituyen un elemento clave para hacer operativa la planificación. Algunos países utilizan el marco lógico como instrumento de vinculación de los niveles estratégico, operativo y presupuestal, con distintos grados de éxito.

Por otro lado, los procesos de consolidación democrática han dado lugar a una sociedad civil muy involucrada e interesada en los asuntos de gestión pública; por lo tanto, el modelo de planificación hacia resultados otorga mucha importancia a los mecanismos de participación ciudadana y legislativa.

En este capítulo se revisarán las tendencias internacionales en planificación hacia resultados, con la inclusión de ejemplos de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Luego se analizarán los resultados del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) para este pilar, y también los indicadores relacionados con la planificación sectorial del pilar de gestión de programas y proyectos. En general, se evidencia que la planificación en América Latina y el Caribe ha tenido un resurgimiento notable en los últimos años, y cada vez hay más países interesados en hacer prospectiva y en vincularla con instrumentos concretos de implementación, seguimiento y evaluación.

Tendencias mundiales y buenas prácticas desde la perspectiva de la GpRD en torno a la planificación orientada a resultados

En el ámbito mundial, existe un consenso en torno a que la capacidad estratégica de gobernar es clave para asegurar coherencia, consistencia y gobernabilidad a las políticas públicas. A pesar de los avances que la región ha

experimentado en las últimas dos décadas, y que incluyen la recuperación de la democracia, la superación de crisis económicas mundiales y la disminución de la pobreza, persisten desafíos que requieren una mirada más estratégica, tales como la inequidad social, el deterioro de la competitividad, los riesgos de desastres naturales derivados del cambio climático, o la seguridad ciudadana.

Tendencias en la definición de visiones de largo plazo

Uno de los casos más mencionados de países con trayectoria de planificación a largo plazo y capacidad de concreción de sus objetivos es Finlandia. El ejemplo más reciente es la definición de la Visión 2015 (realizada en 2005), bajo la responsabilidad de la Agencia Finlandesa de Financiamiento de Tecnología e Innovación (TEKES) y la Academia de Finlandia. El eje central de este ejercicio fue la identificación de las competencias futuras necesarias en los campos de la ciencia y la tecnología, la sociedad, los negocios y la industria. Cabe destacar que la construcción de dicha visión nacional se realizó a través de una amplia consulta nacional, en la cual participó la Red Gubernamental para el Futuro (Government Foresight Network).¹ En este proceso también participaron los ministerios desde sus respectivos ámbitos de responsabilidad. Cabe señalar que estos ejercicios de “anticipación del futuro” posteriormente son utilizados en la planificación estratégica y en la toma de decisiones (Apaza, 2011).

En Corea del Sur la función de prospectiva y planificación estratégica de mediano plazo es desempeñada por las instancias que toman decisiones sobre el gasto público. En efecto, es el Ministerio de Finanzas y Estrategia el organismo responsable de este proceso y el que ha guiado las decisiones de política pública, orientando los planes estratégicos de mediano plazo hacia una articulación con la Visión 2030.

Para la implementación de la Visión se realizó un conjunto de transformaciones institucionales, entre ellas: se fortaleció la planificación estratégica gubernamental (creación de la oficina de planificación estratégica), y se preparó un plan nacional de largo plazo con un horizonte de 25 años, un conjunto de reformas fiscales que dio mayor confiabilidad a la Visión 2030 y un nuevo sistema de presupuesto (Bae, 2008). Dentro de las lecciones aprendidas que se mencionan en este caso cabe destacar: la focalización en la definición de prioridades estratégicas como vehículo para vincular el largo plazo con los

¹ Los integrantes de esta red son designados por el Primer Ministro por una duración igual a la del gobierno (seis años).

RECUADRO 3.1 | Participación de diferentes actores en la definición de la Visión Finlandesa

Para elaborar el programa de gobierno que implementa la visión y estrategia nacional, se cuenta con el asesoramiento de un grupo de organismos. En primer lugar, el gobierno cuenta con el asesoramiento de alto nivel del Consejo de Investigación e Innovación (CII) (anteriormente denominado Consejo de Política Científica y Tecnológica [STPC, por sus siglas en inglés]). El CII es presidido por el Primer Ministro, y es responsable de elaborar la estrategia de desarrollo nacional y de coordinar la política de ciencia y tecnología, así como la política de todo el sistema de innovación. Son miembros del CII: el Ministro de Educación y Ciencia, el Ministro de Economía, el Ministro de Finanzas, y algunos ministros nombrados por el Consejo de Estado. Además de ellos, la conformación del CII incluye a otros 10 miembros bien capacitados en los temas del Consejo. Estos miembros deben incluir representantes de la Academia de Finlandia, la Agencia Finlandesa para el Financiamiento de Tecnología e Innovación, las universidades, la industria, las empresas, y los trabajadores. El gobierno nombra a los miembros no ministeriales por el período de elección del Parlamento. Desde 1987, el STPC ha publicado siete reportes sobre la estrategia nacional de desarrollo, los cuales incluyen cifras indicativas para la asignación de recursos.

Fuente: Apaza (2011).

planes de mediano plazo; el enfoque del presupuesto de arriba hacia abajo (*top-down*), enfatizando la búsqueda de efectividad y los resultados vinculados al desarrollo; y el logro de un liderazgo fuerte respaldado por los grupos políticos principales, con el propósito de dar continuidad a los apoyos a lo largo del tiempo.

Singapur también se ha destacado como uno de los países con mayor tradición en planificación estratégica gubernamental, cuya capacidad de prospectiva es reconocida (véase Ho, 2010). Como instancia dependiente del Primer Ministro, se creó el Centro para el Futuro Estratégico (Center for Strategic Future),² el cual tiene como visión “construir un servicio público ágil, estratégicamente preparado para gestionar un entorno complejo y cambiante”, y como misión “posicionar al gobierno de Singapur para enfrentar desafíos emergentes, estratégicos y aprovechar las oportunidades potenciales”.

En general, la construcción de una visión a largo plazo seguiría las siguientes tendencias mundiales:

- Construir escenarios futuros es una tarea de la planificación estratégica gubernamental, y para enfrentar este desafío se han creado diversos tipos de esquemas institucionales (véase Barroso, 2014).

² Véase el portal <http://www.csf.sg/>.

- La elaboración de la visión de país se lleva a cabo con ejercicios de prospectiva,³ de los cuales participan variados actores, comités de estrategia nacional, ministerios sectoriales, el Parlamento, *stakeholders*, etc. Las mejores prácticas remiten a ejercicios de esquemas mixtos con participación del sector público y privado, especialmente en el ámbito sectorial: económico productivo, tecnológico, etc.
- Los compromisos establecidos quedan a cargo de comisiones coordinadoras, con responsables institucionales a los cuales se les exige rendición de cuentas.
- Las visiones y planes de desarrollo tienen un alto grado de compromiso político, es decir: forman parte del discurso de la primera autoridad del país, y ordenan las prioridades de la política de gasto público.
- Los temas que se abordan enfrentan debilidades estructurales que afectarán el desarrollo y bienestar a largo plazo (por ejemplo, utilización de energía limpia, financiamiento de la seguridad social derivado de la longevidad, nutrición, calidad de la educación para enfrentar nuevos desafíos de competitividad internacional).

Planificación estratégica de mediano plazo en los países de la OCDE

En el ámbito de la planificación estratégica de mediano plazo, las experiencias revisadas de algunos países de la OCDE están principalmente asociadas a las reformas presupuestarias con el enfoque de resultados o desempeño. La mayor parte de las funciones de planificación (diseño de políticas, coordinación, evaluación) forman parte de los roles de los ministerios de Finanzas.

Se observa que la planificación estratégica es un proceso integrado con la formulación presupuestaria, y el eje central de las proyecciones para el marco de gasto de mediano plazo. Los objetivos estratégicos sectoriales se acuerdan para un período de tres años (en la mayoría de los casos), y tienen un techo de gasto negociado, el cual puede tornarse más flexible en

³ La *prospectiva* aporta teorías, métodos y herramientas útiles para hacer realidad un futuro deseado. Supone movilizar capacidades sociales (técnicas, cognitivas, institucionales) para construir visiones compartidas del porvenir, e identificar sus factores determinantes clave, así como los posibles elementos y factores tanto de ruptura como de continuidad. En breve, requiere disponer de las formas de organización y de acción necesarias para su consecución. Véase <http://biblioguias.cepal.org/content.php?pid=490921&sid=4962366>.

RECUADRO 3.2 | La articulación plan-presupuesto en Canadá

En el caso de Canadá, la estructura global de prioridades del gobierno se alinea con los planes de gasto de los departamentos, las agencias y los programas. Asimismo, se fortalece la Eficiencia Operacional del Gasto (fuerte componente del Plan Estratégico en agencias y programas). El instrumento principal para alinear las prioridades gubernamentales con el presupuesto es la Arquitectura de Actividad Programática (Program Activity Architecture [PAA]).^a A partir de la PAA se agrupan los programas y actividades que están relacionados con un resultado estratégico (*strategic outcome*).

Este esquema proporciona un marco para apoyar la gestión, planificación y toma de decisiones, y produce la información financiera y del desempeño. Los resultados estratégicos son objetivos muy agregados, de resultado final, y se dirigen a resolver los problemas ciudadanos. La responsabilidad por el cumplimiento de las metas asociadas a estos objetivos estratégicos recae en el viceministro de cada departamento. Asociado al cumplimiento de los resultados estratégicos, se establece un sistema de calificación entre los departamentos. La falta de cumplimiento de las metas genera consecuencias en la remuneración del viceministro. La información de la PAA y los niveles de logro se registran en los informes de desempeño de los departamentos.

Los informes de planificación estratégica institucional forman parte del informe de presupuesto y de rendición de cuentas. Al respecto, se presentan los siguientes tipos de documentos:

- *Reporte de Plan y Prioridades* (Report Plan and Priorities): Consiste en un documento de planificación del departamento con un plazo a tres años. Corresponde a un detallado plan de gasto, prioridades y resultados esperados. Este documento comunica los resultados estratégicos y las actividades de los programas, explicando cómo el ministerio gestionará para lograr lo que se propone mediante su plan estratégico. Incluye un análisis de contexto (análisis de riesgos, desafíos y lecciones aprendidas), cuyo objetivo es explicar cómo el plan y las prioridades se vinculan con las prioridades de gobierno.
- *Reporte de Desempeño Departamental* (Departmental Performance Report): Consiste en un reporte o informe anual sobre el desempeño en la implementación de plan(es) propuestos, así como de las actividades de los programas, el cual está focalizado en las prioridades y el logro de resultados.

^a Visítase el enlace www.tbs-sct.gc.ca/index-eng.asp. Para mayor información sobre la metodología, consúltase <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2012-2013/inst/shc/shc01-eng.asp#s1.3>, donde se presenta el caso del Departamento de Salud.

el interior de cada ministerio. Asimismo, los programas presupuestarios se alinean con los objetivos estratégicos ministeriales, contando con estructuras programáticas que facilitan los criterios de asignación presupuestaria por actividad y contribución a la cadena de resultado.

En los países con buenas prácticas en la articulación de planificación y presupuesto, los procesos de planificación estratégica institucional (PEI) han probado ser las herramientas fundamentales para definir el marco de prioridades institucionales de mediano plazo (objetivos estratégicos), sobre las cuales se delimitan los resultados esperados, ya sean de tipo intermedio o final.

El proceso para establecer las prioridades gubernamentales y asignarlas a los sectores y departamentos es parte del proceso de formulación del proyecto de presupuesto. El carácter estratégico de la planificación y programación presupuestaria establece un procedimiento normado y con una metodología orientada al desarrollo de indicadores en toda la fase del proceso productivo, con énfasis en la determinación de los impactos. La orientación del proceso de planificación, seguimiento y evaluación se centra principalmente en la definición de indicadores que dan cuenta de los resultados finales o impactos; sin embargo, la metodología establece claramente la posibilidad de definir indicadores de resultado intermedio como valores de aproximación a la medición del resultado final o impacto. Asimismo, en la mayor parte de los casos, se puntualizan arreglos contractuales que exigen a las agencias el cumplimiento de la provisión de un determinado número de productos, y deben especificar cómo se vinculan estos con los resultados institucionales esperados. Este arreglo contractual establece también los montos de la asignación presupuestaria.

Las características principales de estos acuerdos son: la existencia de marcos plurianuales de gasto vinculantes con la definición de objetivos de política sectorial; la asignación de la necesaria autoridad a los entes ministeriales para la gestión dentro de sus respectivas áreas; y el establecimiento de contratos relacionados con la rendición de cuentas, la depuración de responsabilidades y el control gubernamental.

En la mayoría de los países de la OCDE los marcos fiscales y de presupuesto de mediano plazo (MFMP y MPMP) desempeñan un rol central para viabilizar los objetivos estratégicos gubernamentales. En efecto, estas herramientas permiten contar con un cálculo de los ingresos y los gastos del sector público, para planificar y evaluar en forma estratégica alternativas de acciones de política. Este instrumento puede resultar útil para reducir la rigidez presupuestaria, en la medida en que permite hacer cambios intersectoriales, con menores efectos en los resultados comprometidos por las políticas. Considérese que “un presupuesto plurianual basado en las clasificaciones económica y funcional constituye un poderoso instrumento de programación, expresión financiera del plan de desarrollo y que a fin de cuentas ilustra la capacidad de gobernabilidad del sistema democrático. Por otro lado, los marcos de gasto a mediano plazo (MGMP) ofrecen un instrumento de presupuesto que permite imprimir más realismo al diseño y a la implementación de las políticas, con un lapso de tiempo que puede ir entre 3 y 5 años, cuyo primer año es el presupuesto y los años siguientes representan proyecciones de gastos” (Bonney y Martner, 2008).

Avances y desafíos en ALC en la planificación orientada a resultados

Respecto de la medición de 2007, el índice del pilar de planificación orientada a resultados experimentó un aumento promedio de 0,5 puntos en 2013, pasando de 2,3 a 2,8 puntos. Los componentes que se evalúan en la planificación orientada a resultados son: capacidad estratégica de planificación, operatividad de la planificación (articulación plan-programas-presupuesto y articulación de mediano y corto plazo), y carácter participativo de la planificación (participación del Poder Legislativo y de la sociedad civil).

El grado de avance y la variación de puntajes por país del pilar de planificación orientada a resultados en el período considerado se consignan en el gráfico 3.2.

GRÁFICO 3.1 | Puntaje de los componentes del pilar de planificación orientada a resultados



CUADRO 3.1 | Puntaje de los componentes del pilar de planificación orientada a resultados, 2007–2013

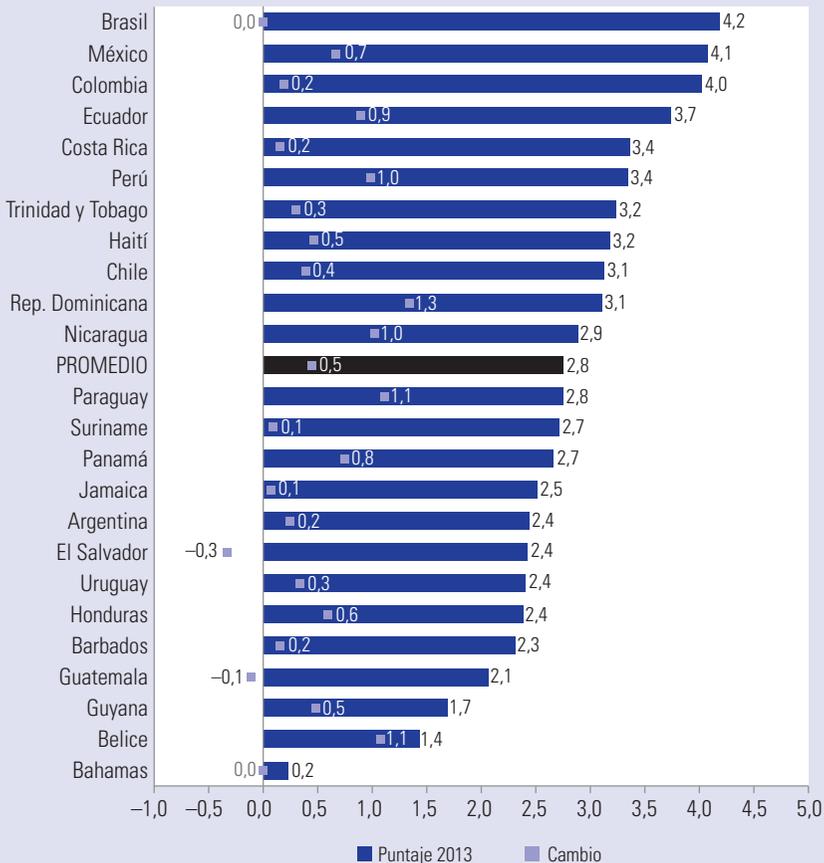
	2007	2013	Var.
I. Planificación estratégica	2,3	2,8	0,5
Capacidad estratégica de planificación	2,7	3,3	0,6
Operatividad de la planificación	2,2	2,7	0,4
Carácter participativo de la planificación	1,7	1,9	0,2

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

Los resultados muestran diferencias entre los países de la región. Para el análisis se los ha agregado en tres grupos, según el puntaje del pilar de planificación orientada a resultados obtenido. El primer grupo (nivel alto) está conformado por los países que obtuvieron un puntaje de 3 o superior; el segundo (nivel medio), por los países que obtuvieron puntajes entre 1,5 y 3, y el tercero (nivel bajo), por los países que obtuvieron puntajes menores a 1,5.

Aquí se observa un avance generalizado, dado que en 2007 solo cuatro países pertenecían al nivel alto, mientras que en 2013 esta cifra subió a 10. Los países que presentan mayores progresos en la planificación orientada a resultados, ordenados de mayor a menor, son: República Dominicana, Belice, Paraguay,

GRÁFICO 3.2 | Índice del pilar de planificación orientada a resultados por país en 2013 y cambios ocurridos desde 2007



CUADRO 3.2 | Clasificación de los países según el puntaje obtenido en el pilar de planificación orientada a resultados

Puntaje del pilar	2007	2013
Nivel alto Puntaje ≥ 3	<i>(4 países)</i> Brasil, Colombia, Costa Rica, México	<i>(10 países)</i> Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, México, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago
Nivel medio Puntaje < 3 ≥ 1,5	<i>(17 países)</i> Argentina, Barbados, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay	<i>(12 países)</i> Argentina, Barbados, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Suriname, Uruguay
Nivel bajo Puntaje < 1,5	<i>(3 países)</i> Bahamas, Belice, Guyana	<i>(2 países)</i> Bahamas, Belice

Nicaragua, Perú y Ecuador. En general, se observan progresos en cuanto a la definición de programas en el plan de mediano plazo, así como a la presentación de indicadores y metas. La participación del Poder Legislativo y de la sociedad civil continúa siendo un aspecto deficitario en la mayor parte de los países.

Por otro lado, también se ha analizado el cambio de los puntajes del pilar de planificación orientada a resultados en el período observado, para lo cual se ha clasificado a las naciones en tres grupos. El primer grupo (avance sustancial) está conformado por los países que experimentaron un cambio

CUADRO 3.3 | Clasificación de los países según su nivel de avance en el pilar de planificación orientada a resultados

Avance sustancial Cambio en puntaje ≥ 0,5	<i>(11 países)</i> Belice, Ecuador, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana
Avance regular Cambio en puntaje < 0,5 > 0,0	<i>(9 países)</i> Argentina, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay
Cambio nulo o negativo Cambio en puntaje ≤ 0,0	<i>(4 países)</i> Bahamas, Brasil, El Salvador, Guatemala

positivo de 0,5 o superior en los puntajes; el segundo (avance regular), abarca a aquellos países que evidenciaron cambios de entre 0 y 0,5, y el tercero (cambio nulo o negativo) comprende a los países que obtuvieron cambios iguales o menores a 0.

A continuación se realiza un análisis pormenorizado del grado de avance y de los desafíos de los componentes del pilar de planificación orientada a resultados.

Capacidad estratégica de planificación: planes de gobierno y consistencia

La capacidad estratégica de planificación se mide principalmente a partir de los siguientes atributos: i) la vigencia de un plan gubernamental (visión de largo plazo, plan estratégico nacional de mediano plazo); ii) la concreción de objetivos en planes sectoriales, metas e indicadores; iii) la institucionalidad que le da soporte a la definición de los planes (existencia de una ley y una

CUADRO 3.4 | Puntaje de los indicadores del componente de capacidad estratégica de planificación, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Capacidad estratégica de planificación	2,7	3,3	0,6
Existencia del plan de gobierno	2,8	3,4	0,6
1. El país cuenta con una visión a largo plazo	1,3	2,0	0,7
2. El gobierno cuenta con un plan estratégico nacional de mediano plazo	2,6	3,4	0,8
3. El gobierno cuenta con planes sectoriales	2,7	3,3	0,6
4. Los objetivos del gobierno incorporan las metas de los Objetivos del Milenio	3,9	4,0	0,2
5. Existe una oficina del gobierno central encargada del plan estratégico o de articular planes sectoriales	3,7	4,0	0,3
6. Existe una ley que dispone la planificación estratégica de la gestión del gobierno	2,2	2,6	0,4
7. El documento completo del plan nacional está en Internet	2,5	3,8	1,3
Consistencia del programa de gobierno	2,6	3,1	0,5
1. Los objetivos del gobierno establecen metas a ser alcanzadas durante el período gubernamental	2,8	3,4	0,6
2. Existen indicadores para verificar el cumplimiento de metas y objetivos	2,5	2,8	0,3

Nota: Para facilitar la lectura, se redondearon las centésimas al decimal.

oficina a cargo), y iv) la rendición de cuentas que se realiza a través de la publicación de los planes en Internet.

Visiones de largo plazo

Respecto de la existencia de una visión de largo plazo, cabe resaltar un avance importante. En 2013, 11 de los 24 países que forman parte del estudio contaban con una visión de largo plazo en marcha, implementada o consolidada, mientras que en 2007 solo siete países estaban en esa situación.

Las visiones de largo plazo establecen los objetivos de desarrollo que constituyen prioridades cuya resolución va más allá de un período de gobierno. Surgen con la intención de constituirse en puentes o vínculos entre el largo plazo —estados deseados de futuro para el país— y los planes nacionales de desarrollo, que son acotados al período de gobierno. Aun cuando hay bastante heterogeneidad en los objetivos y estructura de las visiones, en su mayoría, estos instrumentos se proyectan a 20 años y se articulan por ámbitos prioritarios de desarrollo, como reducir la desigualdad, mejorar el bienestar social, la salud, la educación, la seguridad ciudadana, e impulsar el desarrollo económico, incorporando en algunos casos ámbitos de eficiencia del Estado.

En su mayoría, estas visiones no cuentan con arreglos institucionales que faciliten la continuidad entre los períodos de gobierno; tampoco tienen mecanismos de financiamiento explícitos de las prioridades, más allá del término de gobierno, y no se observan modalidades de rendición de cuentas que hagan exigible el cumplimiento de las metas por parte del Legislativo o de otro órgano de control político.⁴

De las experiencias revisadas, varios países han incluido estos instrumentos como parte de sus sistemas de planificación (Costa Rica, El Salvador, Honduras,⁵ Haití, México, Paraguay, Perú,⁶ República Dominicana); sin embargo, estas experiencias aún son incipientes, y las visiones de largo plazo están lejos de ser útiles para orientar la definición de los planes de mediano plazo y así facilitar la ejecución de los objetivos que persiguen.

Los principales aumentos en puntaje en este ámbito, ordenados de mayor a menor avance, se presentan en Perú, Costa Rica, Honduras, República

⁴ Este tema se retoma en el punto de las tendencias.

⁵ Honduras reforzó su institucionalidad de planificación a partir de 2009, con el Decreto 286–2009, que instituyó los procesos e instrumentos de planificación de mediano y largo plazo y, a la vez, creó la entidad encargada de manejar este sistema: la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN) (artículo 20).

⁶ En Perú se creó el Centro Estratégico de Planeamiento Nacional (CEPLAN).

RECUADRO 3.3 | Tendencias en las visiones de desarrollo

Para un análisis más detallado de las tendencias en el diseño y la implementación de las visiones y planes nacionales de desarrollo, se sistematizaron las experiencias de seis países^a que cuentan con sistemas de planificación avanzados y/o que en los últimos años han visto fortalecidos sus mecanismos de planificación orientada a resultados. Para dichos efectos, se analizaron las características de las visiones de desarrollo, los plazos, ámbitos temáticos, mecanismos de creación y su vinculación con los planes de mediano plazo. De acuerdo con la información del SEP, se destacan las siguientes tendencias:

- La institucionalidad, tanto de las visiones de desarrollo como de los planes, está asentada en casi todos los casos en la Constitución de los países, y su creación se establece para ser un referente de los planes de mediano plazo y la posibilidad de hacer sostenibles los objetivos de desarrollo que por su naturaleza requieren más de un período de gobierno. Sin embargo, en la práctica no se observa que los objetivos definidos en la visión se expresen en los planes de mediano plazo. Parecería que se confirma la tendencia estudiada respecto del rol de estos instrumentos. “Hay desconexión entre los análisis de corto y largo plazo, las instancias gubernamentales no suelen disponer de un referente a largo plazo y los estudios estratégicos no aportan mucho a quienes deben resolver problemas inmediatos. Por otra parte, los escasos estudios sectoriales que se han realizado con perspectivas de 10 o 20 años, sobre temas de energía, agricultura o medio ambiente, no se someten a una instancia coordinadora que les otorgue la coherencia necesaria para configurar una estrategia” (Bitar, 2013).
- Aun cuando los sistemas de planificación de los países estudiados tienen una larga trayectoria y/o se ha fortalecido en los últimos años a partir de la creación de cuerpos legales innovadores (Ecuador, República Dominicana), el desarrollo de las visiones es un proceso incipiente en la planificación de los países. De las experiencias revisadas, Colombia, México y República Dominicana cuentan con un instrumento que es un referente para la planificación de mediano plazo, definen metas e indicadores articulados con el plan nacional de desarrollo (PND) y establecen sistemas de seguimiento.^b Dado lo reciente de la experiencia de República Dominicana y México, no hay antecedentes que permitan identificar el rol que desempeñan las visiones en referencia a la planificación de mediano plazo.
- Las metodologías para generar las visiones están poco desarrolladas. Si bien se mencionan la utilización de estudios de prospectiva y los análisis de tendencias macroeconómicas, no se explicitan metodologías apoyadas en mejores prácticas internacionales. En el desarrollo de las visiones se observa que estas se realizan con el apoyo de organismos multilaterales y se constituyen comisiones ad hoc en las que participan el gobierno, actores de la sociedad civil y el Parlamento.

^a Informes del SEP de Brasil, Costa Rica, Colombia, Ecuador, México y República Dominicana.

^b Aun cuando en el marco del estudio se menciona que la “Visión Colombia 2019” no ha realizado revisiones intermedias de sus metas y su articulación con el PND es débil.

Dominicana, Belice y Ecuador. En el primer caso, a partir de cambios relevantes en su sistema de planificación,⁷ Perú impulsó el Plan Bicentenario

⁷ En 2009 el CEPLAN inició sus operaciones como ente rector del sistema de planificación para cumplir lo que dispone la Ley 1.088 (Ley del Sistema Nacional de Planificación Estratégica), promulgada en 2008.

2021, considerado como un plan estratégico, con objetivos y metas, que se estructura en seis ejes de prioridades para el país para los próximos 10 años. Este Plan intenta articular los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), con los lineamientos de largo plazo.

Costa Rica creó en 2009 la Unidad de Prospectiva en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), para cumplir con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 5.525 (Ley de Planificación Nacional, publicada en la Gaceta 93, del 18 de mayo de 1974). En octubre del 2013, se puso en marcha el programa “Costa Rica 2030: Objetivos de Desarrollo Nacional”, el cual fue elaborado con el objetivo de buscar una herramienta que contribuyera al desarrollo del país con una visión de largo plazo (Mideplan, s/f).

En el caso de Honduras, desde 2012 el país cuenta con la Visión de País 2010–2038 que contiene Principios, Objetivos Nacionales y Metas de Prioridad Nacional para el período 2010–2038 y el Plan de Nación 2010–2022. El Plan de Gobierno rige para un período de cuatro años, y representa el punto de referencia para formular la planificación sectorial, regional, institucional y operativa en el mediano plazo. Cabe destacar que el Plan de Gobierno 2010–2014 fue formulado de acuerdo con la estructura que define la Visión de País, y tomando en consideración los cuatro objetivos nacionales y vinculando cada uno de ellos a las diferentes áreas de intervención institucional. En 2007 la planificación se regía con base en planes sectoriales y en la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP).

Planes nacionales de desarrollo de mediano plazo

La elaboración de planes estratégicos gubernamentales de mediano plazo muestra un aumento mayor al promedio del componente. En efecto, se incrementa en un 0,8 el promedio de países que explicitan sus objetivos en un plan estratégico de mediano plazo y en un 0,6 el de los que establecen objetivos explícitos en planes sectoriales. Por otro lado, los países que cuentan con una oficina a cargo presentan un incremento de 0,3, pues han avanzado de 3,7 a 4, mientras que aquellos que tienen una ley para la planificación han aumentado en 0,4, ya que han pasado de 2,2 a 2,6, de modo que este es el aspecto de mayor desarrollo en el ámbito institucional. Aquellos países que no cuentan con marcos legales para la planificación estratégica gubernamental realizan labores de coordinación para la definición de objetivos y el seguimiento de las metas a través de las facultades de sus secretarías, decretos y reglamentos. La identificación de indicadores en los planes de gobierno registra un valor de 2,8 y solo tiene una mejoría de 0,3, lo cual indica una tendencia que debe ser tomada en cuenta en los retos y desafíos.

Algunos ejemplos de países que han incorporado indicadores en sus planes nacionales de desarrollo son Honduras y Uruguay. Honduras presenta metas e indicadores para todos los ámbitos del Plan de Gobierno 2010–2014 (antes contaba con indicadores solo para la medición de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza). En cuanto a Uruguay, aunque no dispone de un plan de mediano plazo, mejoró en relación con 2007, ya que introdujo el concepto de área programática y profundizó la definición de objetivos y metas en el presupuesto quinquenal.

La gran mayoría de los países considera las metas del milenio para definir sus objetivos nacionales de desarrollo. Este es uno de los indicadores que está presente en países de avance, alto, medio y bajo, alcanzando un promedio de 4. La suscripción de las “metas del milenio” se constituyó en una herramienta utilizada por la mayoría de los países para definir las prioridades gubernamentales.

RECUADRO 3.4 | Características de los planes nacionales de mediano plazo y de sus instrumentos complementarios

Respecto de los planes nacionales de desarrollo, en los últimos cinco años ha habido cambios importantes en aspectos institucionales y mecanismos de implementación de las leyes de planificación y presupuesto, las cuales facilitan la orientación a resultados. Varios cuerpos legales explicitan la intencionalidad de “gestionar por resultados”, “planificar y/o presupuestar considerando los resultados”. Para dichos propósitos, se han diseñado iniciativas de coordinación institucional, metodologías para la vinculación entre los objetivos y metas de programas, etc. Es interesante notar que en varios casos el fortalecimiento de la planificación se realiza de forma coordinada con el ente rector de las finanzas públicas. Varias reformas e innovaciones de los últimos años buscan mejorar la calidad del gasto público a través de la gestión para resultados.

Para un análisis más detallado de las tendencias en el diseño y la implementación de las visiones y planes nacionales de desarrollo, se revisaron las características de los planes de seis países⁹ (marco legal, institucionalidad responsable, metas, mecanismos de responsabilización o consecuencias por el incumplimiento de las mismas). Junto con esto se analizó si existen instrumentos complementarios, como planes de inversión o presupuestos plurianuales vinculados a las metas. Finalmente, se sistematizó el tipo de sistema de seguimiento y evaluación para el monitoreo de las metas de los planes nacionales de desarrollo.

Los planes mencionados cuentan con una trayectoria consolidada en los casos de Brasil, Colombia y Costa Rica, cuyos cuerpos legales datan de la década de 1990. Por otra parte, en los últimos años se aprecian importantes avances en Ecuador, México y República Dominicana.

En los países revisados, las metodologías utilizadas (México, Ecuador)⁹ aplican el marco lógico como mecanismo para vincular los objetivos nacionales con los institucionales (ministerios), sectoriales, y de los programas. En varias de las metodologías para definir los objetivos, metas e indicadores, se aplica la cadena de resultados. Cada país tiene diferentes modalidades para integrar esta cadena a las estructuras programáticas; sin embargo, en la mayoría de los casos existen dificultades para vincular el presupuesto a los productos y resultados.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 3.4 | Características de los planes nacionales de mediano plazo y de sus instrumentos complementarios (continuación)

Se observa que, junto con la definición de los planes nacionales (objetivos, metas e indicadores), algunos países generan instrumentos complementarios que permiten contar con una proyección del gasto de inversión. Se trata de Ecuador, Colombia y República Dominicana. Además, algunos países establecen mecanismos de coordinación intersectorial para el cumplimiento de las metas; sin embargo, no se instituyen mecanismos para su ejecución.

A pesar de estos avances, la identificación de programas y su correspondiente definición de metas todavía es un desafío. Por ejemplo, en República Dominicana el requisito que indica que “los programas establecen metas anuales de producción para todo el período de gobierno” alcanza solo un 5%; esto se produce debido a que la desagregación programática no permite una total identificación de unidades responsables.

En *Costa Rica*, a pesar de su consolidación en materia de planificación de mediano plazo, persisten importantes desafíos respecto de la articulación con el presupuesto. Los programas del plan son diferentes a los programas presupuestarios; lo mismo ocurre con los indicadores que se utilizan para medir la efectividad del gasto y el cumplimiento de metas del PND. Aunque en enero de 2012, por medio del Decreto Ejecutivo 36901-PLAN-H, se creó la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial de Poder Ejecutivo, con el fin de “coordinar y facilitar la uniformidad de los lineamientos e instrumentos que permitan la planificación, programación, y evaluación de la gestión de ejecución presupuestaria, en sus distintos niveles: estratégico, sectorial e institucional”, la misma apenas está dando los primeros pasos para el logro de dicho fin.

México ha logrado progresos en los últimos cinco años. A partir de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), este país introdujo el presupuesto basado en resultados, vinculando directamente los programas del Plan Nacional de Desarrollo al presupuesto, a través de indicadores y metas. Lo más relevante de esta experiencia es que ha concretado cambios operativos clave en los programas presupuestarios para facilitar la articulación entre los objetivos del plan y del presupuesto.

República Dominicana también avanzó en materia de la operatividad de su planificación. Primero, el instrumento de planificación Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) se elaboró para el mediano plazo (cuatro años), y se revisa anualmente. Este plan contiene los programas y proyectos prioritarios a ser ejecutados por los organismos del sector público no financiero, y los respectivos requerimientos de recursos, incluidos las proyecciones de la producción pública relevante y los resultados esperados en el mediano plazo (cuatro años). La estructura del PNPSP no presenta programas, pero todos sus objetivos se concretan en programas propios de las instituciones que los desarrollan dentro de sus planes de inversión. El PNPSP contiene la producción institucional del sector público, agrupada en función de los ejes de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END); y todos los productos contenidos en el PNPSP corresponden a un determinado programa que lleva adelante cada institución.

Un aspecto común en todos los países es el bajo puntaje en la responsabilización por el cumplimiento de objetivos. Incluso los sistemas más maduros de planificación orientada a resultados, como los de Brasil y Colombia, no contemplan unidades responsables de las metas de los planes. Esta situación, además de dificultar aspectos de rendición de cuentas, genera escasos incentivos para imponer metas desafiantes. Se complejizan la contribución a objetivos institucionales estratégicos y las mejoras de gestión a partir de la retroalimentación del desempeño.

^a Informes del SEP de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y República Dominicana.

^b También utilizan estas metodologías Chile, Paraguay y Perú.

Finalmente, cabe resaltar que se produce un importante progreso en cuanto a la difusión de la información, pues la publicación de los planes nacionales de desarrollo en Internet ha pasado de 2,5 en 2007 a 3,8 en 2013.

Operatividad de la planificación: articulación plan-programas-presupuesto y articulación del mediano y corto plazo

La operatividad de la planificación (medida a través de la articulación del plan con los programas y la articulación del mediano con el corto plazo) presenta en estos años un avance de 0,4 puntos. Los aspectos de mayor progreso corresponden a que el plan nacional o los planes sectoriales identifican los productos (bienes o servicios) que generan (0,6), la identificación de las unidades institucionales responsables en los planes nacionales o sectoriales (0,5) y el porcentaje de programas que cuenta con financiamiento en el presupuesto (0,4), dando cuenta de una mayor articulación entre la planificación, la programación y el presupuesto. Un leve aumento se produce en el establecimiento de los programas en los planes nacionales y sectoriales para el logro de objetivos (2,8 a 3).

En varios de los países que muestran un puntaje alto en el requisito relacionado con la presentación de programas en los planes nacionales de

CUADRO 3.5 | Puntaje de los indicadores del componente operatividad de la planificación, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Operatividad de la planificación	2,2	2,7	0,4
Articulación plan-programas-presupuesto	2,4	2,8	0,4
1. El plan nacional o los planes sectoriales establecen programas para el logro de objetivos	2,8	3,0	0,2
2. El plan nacional o los planes sectoriales identifican los productos (bienes y servicios)	1,9	2,5	0,6
3. El plan nacional o los planes sectoriales identifican las unidades responsables	2,5	2,9	0,5
4. Los programas tienen financiamiento en el presupuesto	2,5	2,8	0,4
Articulación mediano y corto plazos	1,8	2,3	0,5
1. Las metas de mediano plazo establecidas en el plan se descomponen en metas anuales	1,8	2,3	0,5

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

RECUADRO 3.5 | Definición de los objetivos gubernamentales en países sin planes nacionales: los casos de Chile y Uruguay

Entre las experiencias revisadas, se observan países con sistemas de planificación menos normados pero con alternativas innovadoras para plasmar los planes en el presupuesto, como por ejemplo Uruguay, que aun cuando no tiene un plan nacional de desarrollo, durante los últimos años la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) ha formulado y puesto a discusión pública una Estrategia Nacional de Desarrollo con visión de mediano y largo plazo llamada “Horizonte 2030”, que contiene visiones y líneas estratégicas en tres planos: sectorial, nacional y regional-territorial. Además, se ejecutó el proyecto Estrategia Uruguay III Siglo, que tuvo el objetivo de desarrollar escenarios acerca de cómo podría funcionar el país en 2030, cuál sería su posible estructura productiva y su potencial de crecimiento, y planteó una agenda estratégica para alcanzar dicho potencial.

En el plano de la integración plan-presupuesto, a través de áreas de programas de gasto, se intenta vincular la definición de los objetivos de gobierno con los objetivos estratégicos de los ministerios y la asignación presupuestaria. En efecto, el presupuesto quinquenal está organizado por áreas programáticas y programas. El Presupuesto Nacional 2010–2014 se ha estructurado en áreas programáticas (AP), las cuales representan las funciones que el Estado lleva adelante, y que por su continuidad en el tiempo pueden trascender los períodos de gobierno. Estas AP son el fin último al que está orientado el gasto, y permiten determinar los objetivos generales de las políticas gubernamentales, mostrar la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, y medir la función social de las mismas, proporcionando elementos adicionales que permiten efectuar un análisis más profundo del presupuesto y de la política de gasto público en general.

Por su parte, Chile tampoco cuenta con un plan nacional de desarrollo, pero ha establecido un conjunto de instrumentos que permiten enriquecer el proceso de asignación presupuestaria. Se implementó la Unidad de Gestión de Cumplimiento, instancia radicada en lo que se denomina el “Centro de Gobierno” (Dumas, Lafuente y Parrado, 2013). Esta iniciativa fue desarrollada tomando como modelo la experiencia del *Delivery Unit* del Reino Unido. Consiste básicamente en establecer un conjunto de metas de carácter ministerial vinculadas a ejes prioritarios de gobierno. Las metas se someten a seguimiento a partir de indicadores de carácter anual. No siempre las metas son concretas y medibles; aun cuando se identifique la unidad institucional responsable, no existen consecuencias para los gestores del cumplimiento o incumplimiento de las metas. Esta iniciativa tuvo el objetivo principal de ser un insumo para la gestión presidencial y servir de apoyo para la rendición de cuentas.

mediano plazo, se observa que dichos programas en realidad son los proyectos del plan de inversiones (Colombia, Ecuador, República Dominicana). También se observa un avance en el promedio de países que identifican instituciones responsables del cumplimiento de las metas, pues experimenta una mejoría de 0,5 respecto de la línea base de 2007. Sin embargo, como se verá posteriormente en las características de la planificación sectorial, esto no se traduce en que existan consecuencias por el desempeño logrado en el cumplimiento de las metas.

Participación del Poder Legislativo y de la sociedad civil

Este componente tiene un desarrollo bajo dentro del total de los parámetros que se miden en la planificación orientada a resultados (1,9), pues ha experimentado un leve crecimiento de 0,2 con relación a la medición de 2007, y se mantiene como el componente de menor consolidación del pilar de planificación en estos cinco años. Las dimensiones que se miden son dos: participación del Poder Legislativo y de la sociedad civil. En ambos casos se evalúa la existencia de una ley sobre la participación de estos actores en la discusión del plan nacional, sus mecanismos de ejecución, y si esta se cumple o existen otros mecanismos de participación. A pesar de que aumenta levemente respecto de 2007, la participación del Poder Legislativo es escasa, presentándose un mayor progreso en iniciativas que vinculan a la sociedad civil.

Se observan tendencias similares sobre el carácter participativo de la planificación en países con un desarrollo avanzado, medio o bajo. Parecería ser una característica común la escasa normativa para regular la participación tanto del Legislativo como de la sociedad civil en el desarrollo de la planificación. Por ejemplo, del total de los 24 países analizados en 2013, solo cinco

CUADRO 3.6 | Puntaje de los indicadores del componente de planificación participativa, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Carácter participativo de la planificación	1,7	1,9	0,2
Participación del Poder Legislativo	1,1	1,3	0,2
1. Ley sobre participación del Poder Legislativo en la discusión del plan nacional	0,9	1,0	0,1
2. La ley tiene mecanismos de ejecución	0,7	0,8	0,1
3. La ley se cumple o existen otros mecanismos de participación	1,4	1,6	0,3
Participación de la sociedad civil	2,2	2,5	0,3
1. Ley sobre participación de la sociedad civil en la discusión del plan nacional	2,0	2,3	0,3
2. La ley tiene mecanismos de ejecución	1,7	1,9	0,3
3. La ley se cumple o existen otros mecanismos de participación	2,5	2,8	0,3

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

cuentan con una ley sobre participación del Poder Legislativo en la discusión del plan nacional.

Se observa también que varios países (7 de los 24 analizados) tienen un avance nulo en el componente de carácter participativo de la planificación, y que tres países evidencian un retroceso en el puntaje, lo cual indica que la ejecución de los mecanismos existentes depende de la intencionalidad de

RECUADRO 3.6 | Participación del Poder Legislativo y de la sociedad civil en la planificación nacional

Las prácticas de Brasil y Colombia en cuanto a la institucionalización de la participación social en la definición de las políticas públicas son ampliamente conocidas y se iniciaron en décadas pasadas. Entre las experiencias que han tenido lugar durante los últimos años, se presentan a continuación los casos de Honduras, Panamá, República Dominicana y El Salvador.

En *Honduras* la participación del Poder Legislativo y de la sociedad civil está enmarcada en las disposiciones de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la cual establece que el Congreso de la República es la instancia máxima de planificación, juntamente con el Consejo Nacional de Planeación, al que le corresponde organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo. De esta manera, la norma obliga a que el plan sea fruto de una concertación entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). A partir del Decreto 286-2009, en 2012 se conformó el Consejo de Plan de Nación, uno de cuyos objetivos es formular los dos instrumentos de planificación de largo plazo: la Visión de País y el Plan de Nación. En el mismo año, la participación de la sociedad civil se canalizó por medio del Consejo Consultivo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). Por otro lado, el Plan de Gobierno 2010–2012 se alimentó de tres procesos de consulta a la ciudadanía: i) la Agenda del Cambio Ya!, ii) la ERP y iii) el Diálogo Nacional.

En *Panamá*, el carácter participativo de la planificación se incrementó gracias a la Concertación Nacional para el Desarrollo (CNPD), que constituye una instancia participativa de los diferentes actores nacionales. Asimismo, la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF) estableció la incorporación de los acuerdos de la CNPD al Plan Estratégico de Gobierno (PEG). Sin embargo, la definición de los responsables del Plan es limitada y no existe una ley que establezca la participación de la Asamblea Nacional en su discusión para lograr la opinión de las minorías y de la oposición política. Tampoco la Ley de Participación Ciudadana define mecanismos específicos de participación para la formulación y el seguimiento del PEG.

Por su parte, *República Dominicana* realizó un amplio proceso de consulta y consenso entre todos los sectores de la sociedad durante la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), y, además, fue ampliamente discutida y aprobada en el Congreso Nacional. De hecho, dicha ley deja establecido el rol de la sociedad civil en el proceso de seguimiento de la END.

Existen países que discuten los planes con diversas instancias de la sociedad civil, pero no tienen marcos legales para normar dicha participación. Por ejemplo, en *El Salvador* el proceso de elaboración del Plan Quinquenal 2010–2014 fue consultado con el Consejo Económico y Social y con muchas otras OSC. Si bien es cierto que han comenzado a abrirse espacios de participación, esto ha respondido más a una manifestación de voluntad del gobierno, puesto que no se ha creado un marco jurídico regulatorio de la participación que institucionalice el proceso de consulta ciudadana para los planes gubernamentales.

cada gobierno y no es un aspecto que se vaya consolidando en el período analizado.

Avances en la planificación sectorial

El pilar que mide el desempeño de la planificación sectorial es el de gestión de programas y proyectos.⁸ En este pilar se analiza el avance de los sistemas de inversión, y la situación en los ministerios de Salud, Educación, Desarrollo Social e Infraestructura. A pesar de que varios de los elementos de este pilar tienen relación con los procesos de planificación, los cuales se analizarán en esta sección, es en las visiones sectoriales de mediano plazo donde se puede apreciar *la existencia de un plan de mediano plazo del sector; la participación de la sociedad civil*; y un aspecto sustantivo para analizar la consistencia y coherencia de la planificación: *si el plan sectorial y los objetivos y metas del plan de gobierno concuerdan*. El avance regional en este conjunto de elementos es modesto; de una línea de base de 3, se observó un promedio de 3,1 en la medición más reciente.

Un elemento interesante es que este incremento en el promedio regional fue apalancado casi exclusivamente por el sector de educación y marginalmente por el sector de desarrollo social, mientras que llama la atención el ligero retroceso que presentan los sectores de salud e infraestructura durante

CUADRO 3.7 | Puntaje del indicador de visión sectorial de mediano plazo, 2013

	Educación		Salud		Des. Social		Infraest.		Promedio	
	2013	Var.	2013	Var.	2013	Var.	2013	Var.	2013	Var.
Visión sectorial de mediano plazo	3,7	0,5	3,4	-0,1	3,0	0,1	2,6	-0,1	3,1	0,1
1. Existe un plan del sector a mediano plazo	3,9	0,6	3,7	0,0	3,5	0,1	2,9	-0,1	3,5	0,2
2. La elaboración del plan contó con la participación de la sociedad civil	3,1	0,4	2,7	-0,1	1,8	0,0	1,9	0,2	2,4	0,1
3. El plan sectorial y los objetivos y metas del gobierno concuerdan	3,7	0,3	3,2	-0,2	2,9	0,0	2,5	-0,2	3,1	0,0

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

⁸ Véase el capítulo 6 sobre la gestión de programas y proyectos.

estos cinco años. Otro aspecto que vale la pena mencionar es el nulo avance promedio en la consistencia entre el plan sectorial y los objetivos y metas de gobierno. La relativamente baja relación entre los planes sectoriales y los nacionales afecta la confianza en el cumplimiento de los compromisos gubernamentales contraídos, en la medida en que los instrumentos que los “operativizan” (los planes sectoriales) no los reflejan plenamente. En los casos de salud e infraestructura se evidencia un retroceso en los últimos cinco años. Este dato podría explicarse por varias razones, como un cambio de prioridades en el plan nacional debido a cambios de gobierno, o el hecho de que las definiciones sectoriales establecidas no concuerden con las orientaciones definidas en los objetivos de gobierno. Cualquiera de estas alternativas da cuenta de un desafío a tomar en consideración para asegurar consistencia entre la planificación a mediano plazo como país y la planificación de sectores tan relevantes para el desarrollo, como los analizados.

El sector educación presenta un mayor desarrollo en comparación con el resto de los sectores, lo cual da cuenta del grado de consolidación institucional de la planificación en dicho sector. Esto se expresa en las experiencias de algunos países que han logrado elaborar planes de mediano plazo en el sector educativo. Un análisis pormenorizado del componente de planificación sectorial de mediano plazo indica que 16 de los 24 países estudiados cuentan con planes sectoriales con rangos de puntuación de entre 4 y 5, lo cual demuestra que se han definido objetivos claros, metas, poblaciones objetivo, etc. Entre los factores que posiblemente hayan incidido en este buen resultado cabe mencionar la temprana institucionalización, experiencias más avanzadas en la gestión sectorial de bienes y servicios, y una mayor consolidación en sistemas de información, base para el seguimiento y la evaluación, respecto del resto de los sectores.⁹

El comportamiento del componente de planificación sectorial en salud es bastante similar al del sector educación, y presenta mayores fortalezas que desarrollo social e infraestructura. De acuerdo con la información del SEP, el sector salud cuenta en general con planes de mediano plazo con un grado de alineación consistente con los planes de gobierno y menor puntaje respecto de la participación de la sociedad civil en el plan. En comparación con educación (aun cuando la diferencia no es significativa), el sector salud presenta un promedio menor. Un aspecto a considerar es el escaso progreso que se observa en cuanto a la participación de la sociedad civil en el plan

⁹ Véase el capítulo 6 sobre la gestión de programas y proyectos.

RECUADRO 3.7 | México: relación entre objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Salud (Prosesa), 2007–2012

El Programa Sectorial de Salud 2007–2012 (Prosesa) tiene como marco de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012 (PND), elaborado por el Ejecutivo Federal con la finalidad de establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que le darán rumbo y dirección a la acción de gobierno durante la presente administración. Además de lo anterior, el Prosesa se ha vinculado, desde el inicio, al principio rector del PND, “El Desarrollo Humano Sustentable”, como visión transformadora de México en el futuro y, simultáneamente, como derecho actual de los mexicanos. Desarrollo Humano Sustentable significa, a la vez, asegurar a la población del México de hoy la satisfacción de sus necesidades esenciales (una de ellas, la salud), así como ampliar las oportunidades reales.

El Prosesa se relaciona íntegramente con los 10 objetivos nacionales del PND. Esta vinculación es directa en el caso de algunos objetivos, que llevan los números 4, 5, 6, 7 y 8 del Eje 3 del PND, “Igualdad de oportunidades”. Sin embargo, existe una relación indirecta y de grado variable con otros objetivos del PND (véase la página 2 del programa, en el enlace <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/comp/pro170108.pdf>).

El diseño de los programas sectoriales está sujeto a que estos concuerden con el PND; en el mismo sentido, la elaboración del presupuesto está sujeta al hecho de que el gasto propuesto a través de un programa sectorial tenga como objetivo cumplir con el PND.

El detalle de los productos, resultados e impactos esperados se registra principalmente en la matriz de indicadores para resultados. Para ver los indicadores de los programas presupuestarios de la Secretaría de Salud de México, visítase la siguiente página: http://portal.salud.gob.mx/contenidos/ptrc/indicadores_programas_presupuestarios.html.

y a la consistencia del plan sectorial con los objetivos de gobierno (puntos en los que llega incluso a retroceder levemente).

En la aplicación del SEP de 2013, 13 de los 24 países estudiados cuentan con planes sectoriales con rangos de puntuación entre 4 y 5, es decir: la práctica de elaborar planes estratégicos está implementada o consolidada. Entre los factores que posiblemente hayan incidido en este nivel de desarrollo, cabe mencionar —al igual que en sector de educación—: una temprana institucionalización y experiencias más maduras en la gestión sectorial de bienes y servicios. Las entidades ministeriales han venido formulando planes de mediano plazo para el logro de resultados desde hace varios años, enfocadas en la promoción y prevención, la vigilancia epidemiológica, la vacunación universal, la lucha contra el VIH/SIDA y la asistencia.¹⁰ Entre los países que

¹⁰ Véase la segunda parte del capítulo 6.

RECUADRO 3.8 | Chile: participación de la sociedad civil en la planificación sectorial de infraestructura

El Ministerio de Obras Públicas (MOP) dispone de lineamientos estratégicos para la participación de la sociedad civil en el diseño de los planes sectoriales, tal como consta en la *Guía para Elaboración de Planes MOP 2011*. En dicho documento se establece que entre los actores relevantes hay actores públicos (servicios del MOP, gobiernos regionales, otros ministerios y servicios públicos), privados (agrupaciones de empresas y empresarios particulares), políticos (parlamentarios, alcaldes, concejales y consejeros regionales), y de la comunidad (organizaciones ciudadanas, organizaciones no gubernamentales [ONG], fundaciones, corporaciones, universidades, centros de estudios e investigación, y particulares).

Además, en 2008 se elaboró el *Manual de Participación Ciudadana MOP*, el cual se sustenta en el marco legal e institucional asociado a los lineamientos del gobierno y del MOP en materia de participación ciudadana en la toma de decisiones de servicios de infraestructura. Su objetivo es sistematizar y orientar los mecanismos y procedimientos de participación ciudadana y gestión de conflictos, asociados al ciclo de vida de las iniciativas del MOP, con inclusión de políticas, planes, programas y proyectos vinculados con la prestación de servicios de infraestructura y de administración del recurso hídrico. Durante 2012 se realizó la primera Consulta Ciudadana MOP, mecanismo contemplado en el artículo 73 de la Ley 18.575, sobre Bases Generales de la Administración del Estado. Mediante dicha actividad, que duró 28 días, más de 42.000 personas tuvieron la posibilidad de elegir las cinco obras que consideraron más importantes para llevar a cabo en su región de entre 1.000 iniciativas.

cuentan con un plan de mediano plazo que guarda consistencia con el plan de gobierno, y que se ha construido con participación de la sociedad civil, se destacan: Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras y México.

Los avances del componente de planificación de mediano plazo del sector de desarrollo social son nulos comparados con 2007. Con respecto a la existencia de un plan sectorial de mediano plazo, a pesar de que aumentó ligeramente el puntaje en 0,1 puntos, hay una cantidad menor de países que cuentan con un plan del sector (cambió de 11 países en 2007 a 10 países en 2013). No se registra ningún aumento de puntaje en la articulación del plan sectorial con los objetivos y metas del plan de gobierno, ni tampoco en los países que contaron con la participación de la sociedad civil en el plan. Entre los países que experimentan mayor avance se encuentran Chile, Ecuador y Panamá. Los países que poseen mayor puntaje en el componente de visión sectorial de mediano plazo en 2013 son: Chile, Colombia, México, Trinidad y Tobago y Uruguay.

El sector de infraestructura exhibe un desarrollo medio en el componente de planificación de mediano plazo. Dos de los tres indicadores presentan una leve disminución. La existencia de un plan sectorial de mediano plazo decrece de 3,0 a 2,9; la participación de la sociedad civil en el diseño del plan aumenta de 1,7 a 1,9, y la concordancia entre el plan

RECUADRO 3.9 | Sistemas de seguimiento y evaluación de las metas nacionales de desarrollo

De los países analizados, varios cuentan con sistemas de seguimiento de las metas nacionales de desarrollo. Entre los más maduros están los casos de *México* (Sistema de Monitoreo de Metas SISMER), que es parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), y de *Colombia*, donde existe un sistema de seguimiento de metas presidenciales (SISMEG) vinculado al Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SINERGIA).

República Dominicana está dando los primeros pasos para el desarrollo de un sistema de indicadores de seguimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo. En el país existe un Comité Inter-Institucional (Oficina Nacional de Estadísticas y MEPYD) de Indicadores del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP), que da seguimiento a 112 indicadores. Se está elaborando un “Cuaderno de indicadores” del PNPSP, el cual, junto al Sistema de Indicadores Sociales de República Dominicana (SISDOM) complementaría el Sistema de Indicadores de Desempeño del PNPSP.

Los indicadores que se presentan en los planes de desarrollo difieren bastante entre los países. No existe uniformidad respecto del tipo de indicadores que deben incorporarse para el seguimiento de los planes nacionales de desarrollo. En el caso de *México*, el Sistema de Evaluación de Desempeño establece orientaciones que señalan que los indicadores utilizados para realizar el seguimiento de los objetivos del Plan (en cuanto al fin y propósito de la matriz de marco lógico de los programas) deben ser de resultados finales y resultados intermedios (SHCP, s/f). Sin embargo, varias de las matrices de programas presentan indicadores de producto o de proceso para el seguimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

En *Brasil*, los grandes objetivos de gobierno, expresados por los macro desafíos, no tienen indicadores ni metas cuantitativas. Los programas temáticos, sí presentan objetivos y metas. De todos modos, en el Ministerio de Planeamiento no existe un sistema central de seguimiento con indicadores de desempeño.

En *Costa Rica*, la medición del Plan se realiza a través de indicadores por meta para cada acción programática vinculada a una meta de dicho plan. Sin embargo, los indicadores no están elaborados bajo la lógica de la medición del desempeño. Algunos de ellos hacen referencia expresa a los productos de la meta que intentan medir, pero en ninguno de los casos se presentan indicadores de efecto o de impacto.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo de *Ecuador* también presenta en su mayoría indicadores de resultados intermedios y finales. En las metas relacionadas con los sectores de educación, salud, infraestructura, eficiencia del Estado, exhibe objetivos de cobertura y/o procesos. Sin embargo, aunque existen tres sistemas con indicadores de desempeño para medir el cumplimiento de las metas y objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), dos de ellos no cubren la totalidad de las metas ni de los objetivos del Plan, pues se limitan a dar seguimiento casi exclusivamente a los proyectos de inversión (Senplades, 2012).

La mayor parte de los sistemas de seguimiento de las metas (objetivos gubernamentales) de los países revisados no visibiliza claramente cómo las metas anuales medidas a través de indicadores de productos y/o resultados intermedios se vinculan a los indicadores de resultado final asociados a los objetivos de gobierno. En general, no siempre es clara la contribución del desempeño de los programas a los objetivos gubernamentales.

sectorial y las metas de gobierno disminuye de 2,7 a 2,5 en el período de análisis. Los países que presentan un puntaje mayor en el componente

de planificación sectorial de mediano plazo son: Brasil, Chile, El Salvador, Jamaica y México. Esto se expresa en la existencia de adecuados planes sectoriales a mediano plazo, la concordancia de los planes sectoriales con los planes de gobierno y la participación de la sociedad civil en la elaboración del plan.

Conclusiones y retos para el futuro

Los progresos en la planificación orientada a resultados son similares en los componentes de la capacidad estratégica y operativa de la planificación, pero no así en la participación de los actores (sociedad civil y Congreso), aspecto que no concuerda con las mejores prácticas presentadas en la primera parte de este capítulo. En este último componente, la mayoría de los países presenta un avance incipiente, y se aprecia una brecha mayor en los países considerados de menor desarrollo en planificación orientada a resultados.

La posibilidad de que los compromisos gubernamentales establecidos en los planes puedan ser discutidos y revisados por la sociedad civil y los órganos de control social y político confiere mayores grados de legitimidad y confiabilidad a las metas de mediano y largo plazo. Por lo tanto, un primer tema de agenda a futuro es avanzar hacia planes que sean capaces de plasmar los programas gubernamentales de manera comprensible para la ciudadanía, con metas e indicadores estratégicos. Lo anterior requiere repensar metodologías que integren en la formulación de los planes y programas a los propios actores sujetos de las políticas, en los diferentes niveles de la planificación estratégica gubernamental. Esto permitirá que los planes sean más que instrumentos formales y deterministas, y en cambio se conviertan en mecanismos de apoyo para una efectiva rendición de cuentas social y política.

En el ámbito de la capacidad estratégica de planificación, hay una tendencia a generar marcos de planificación a largo plazo, a través de visiones nacionales de desarrollo. Si bien más de la mitad de los países cuenta con estos instrumentos, hay varios retos al respecto.

En primer lugar, y considerando las buenas prácticas revisadas en el primer capítulo, es importante fortalecer el proceso de elaboración de las visiones, incorporando la prospectiva en la construcción de escenarios de diverso tipo, así como la revisión de las tendencias internacionales y a los actores públicos y privados (que no sea un ejercicio solo de gobierno).

En segundo lugar, y también marcando una diferencia con las prácticas más avanzadas, en las experiencias de la región se observa que no se logra

una efectiva articulación del largo y mediano plazo. Al respecto, se han identificado los siguientes problemas:

- Las prioridades gubernamentales están poco focalizadas.
- La construcción de las visiones adolece de escasa concreción en los problemas que enfrenta el desarrollo a futuro.
- No se realizan revisiones intermedias de sus objetivos, estrategias y metas (no siempre se verifica que los planes nacionales de desarrollo sean instrumentos derivados y bien articulados con la visión de largo plazo).
- Los planes sectoriales no recogen las prioridades definidas en los planes nacionales.
- Con algunas excepciones, los objetivos no se plasman en acciones y recursos en el mediano plazo, por lo cual no se traducen en compromisos presupuestarios.

Por lo tanto, un segundo desafío, y tema de la agenda a futuro, es lograr que estos instrumentos tengan un mayor grado de focalización. Se debe asegurar que los objetivos de los planes sectoriales sean recogidos y se establezcan mecanismos de coordinación interinstitucional para implementar sus objetivos, identificando además esquemas de financiamiento que aseguren su continuidad de gobierno a gobierno.

Respecto de la escasa capacidad de aplicar la prospectiva en las definiciones a futuro de los países, se plantea que “aunque en años más recientes se han reforzado los conceptos de planificación estratégica y prospectiva, todavía no existe una capacidad institucional pública para coordinar tales tareas, salvo en contadas excepciones. La labor de prospectiva tecnológica ha sido algo más estable, aunque sus vínculos con las empresas productivas han sido débiles y el efecto práctico en la adopción de decisiones ha sido escaso” (Marí [2009], citado en Bitar, 2013).

A partir del estudio de visiones de país llevado a cabo por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), que sistematiza varias experiencias internacionales relacionadas con los desafíos del largo plazo (IDEA International et al., 2011), se destacan dos aspectos centrales para ser abordados en las agendas gubernamentales de la región. Un primer aspecto se refiere a la desconexión entre los análisis de corto y largo plazo; las instancias gubernamentales no suelen disponer de un referente a largo plazo y los estudios estratégicos no aportan mucho a quienes deben resolver problemas inmediatos. Por otro lado, “los escasos estudios sectoriales que se han realizado

con perspectivas de 10 o 20 años, sobre temas de energía, agricultura o medio ambiente, no se someten a una instancia coordinadora que les otorgue la coherencia necesaria para configurar una estrategia” (IDEA International et al., 2011).

La revisión de las visiones de largo plazo puestas en marcha por los países de la región confirman las conclusiones de otros estudios: “Por lo general se desconocen los estudios de tendencias mundiales a largo plazo y el análisis de proyectos y programas se suele realizar con una perspectiva exclusivamente nacional, sin contemplar escenarios globales alternativos ni las experiencias de otros países. El diseño de políticas se adapta a tendencias cortas, se basa excesivamente en el mercado y prescinde de programas estructurales que incrementen la productividad, la igualdad y la participación. Esta falta de perspectiva reduce la capacidad de reacción ante sorpresas o acontecimientos inesperados y torna a los países más vulnerables a las vicisitudes futuras” (Bitar, 2013).

Respecto de la planificación de mediano plazo, es posible constatar un aumento en el número de países que tienen planes nacionales de desarrollo. Especialmente en los países que han presentado un bajo grado de desarrollo en GpRD en los últimos cinco años, ha habido un progreso considerable en este aspecto. También los aspectos institucionales de la planificación están bastante arraigados en la región. Cabe destacar que en los últimos años casi la totalidad de los países cuenta con una oficina a cargo de la planificación y/o un número superior al promedio cuenta con marcos legales para la planificación. Asimismo, se constatan progresos considerables en la presentación de los planes y su publicación a través de la web.

No obstante estos avances, hay dos retos que tienen que ver con la calidad del proceso de planificación, que se traduce en la consistencia del programa de gobierno (medida a través de objetivos e indicadores para verificar el cumplimiento de las metas), y con la capacidad operativa de dichos planes (la articulación plan-presupuesto y la articulación entre el mediano y corto plazo).

En relación con el primer punto —cómo hacer más consistente el programa de gobierno reflejado en los planes—, si bien ha habido una mejora en la definición de los objetivos que se plasman en el plan, es necesario optimizar el grado de concreción de los objetivos y su focalización, así como los indicadores para su seguimiento.

Concretamente, respecto de la medición de las metas del plan de mediano plazo, no siempre los países definen indicadores centrados en los aspectos más estratégicos que deben ser medidos; en otros casos no se presentan indicadores, y el seguimiento se realiza a través de los programas (Brasil). Asimismo, en la mayor parte de los casos los indicadores permiten medir el avance anual de las metas; en otros casos no hay confiabilidad en las fuentes de datos, etcétera.

En relación con este punto, sería necesario fortalecer la conceptualización de la cadena de resultados públicos: ¿qué se considera como impactos, resultados intermedios y productos? Existe una tendencia a que en los planes nacionales se pongan objetivos vinculados a los productos y procesos, más que con efectos a lograr en la población objetivo y/o ciudadanía. En general, la inclusión de los productos en los planes no se relaciona con los resultados a lograr en cuanto a los efectos o impactos.

Para el conjunto de los países como un todo, el aspecto que exhibe una mayor debilidad en la capacidad operativa es la articulación entre el mediano y corto plazo (específicamente, en la capacidad de que las metas de mediano plazo establecidas en el plan se descompongan en metas anuales). Esta situación dificulta la posibilidad de que las prioridades gubernamentales sean financiables e incorporadas en el presupuesto, en la medida en que se establecen a un plazo mayor que el ciclo anual presupuestario. Al respecto, es clave avanzar hacia una mayor integración entre las metas que se espera alcanzar como parte de las prioridades nacionales, y las metas institucionales y de los programas presupuestarios. Esta articulación facilita la relación de la producción institucional con el presupuesto. En este sentido, las experiencias más avanzadas dan cuenta de que es necesario definir estructuras programáticas acordes con la lógica de la cadena de resultados (Canadá, Corea), y llevar adelante arreglos institucionales para asignar responsabilidades acerca de metas compartidas por varios programas.

En este mismo ámbito de la capacidad operativa, surge otro desafío que se relaciona con el bajo desarrollo que tiene la identificación de responsables por el cumplimiento de los resultados comprometidos en los planes. La escasa consecuencia por el incumplimiento de las metas implica que estas tienen un menor efecto en la retroalimentación para mejorar la gestión, así como también para la propia discusión de las metas en la formulación presupuestaria y su posterior evaluación. La exigencia de obtener resultados, tanto desde la rendición pública de cuentas como desde la calidad del gasto, se ve disminuida al no existir ningún tipo de consecuencia respecto del desempeño logrado.

En este sentido, surgen varios desafíos para la agenda del futuro en cuanto a la capacidad operativa de la planificación, entre ellos: fortalecer los mecanismos de flexibilización a la par de la rendición de cuentas sobre la gerencia pública, o avanzar hacia esquemas que permitan compartir resultados de largo plazo entre ministerios y/o programas públicos. Asimismo, deben unificarse las metodologías para elaborar los presupuestos de gasto corriente e inversión, a fin de que se puedan conocer mejor las funciones de producción de la estrategia de desarrollo.

Referencias

- Apaza, C. R. 2011. "Estudio comparativo sobre procesos de reforma de estructuras públicas en países seleccionados". Libro blanco de la Secretaría de Asuntos Políticos (SAP), Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE). Apoyo al Proyecto de Innovación Estructural del Poder Ejecutivo de la República de Paraguay. Washington, D.C.: OEA.
- Bae, Sang Rock. 2008. *Planeamiento estratégico para resultados del desarrollo. Visión de Largo Plazo y su articulación con el presupuesto*. Seúl: Ministerio de Estrategia y Finanzas. República de Corea.
- Barroso, A. 2014. "Prospectiva y planificación estratégica en la acción exterior española". *Estrategia Exterior Española* 4/2014, 14 de febrero, Real Instituto Elcano.
- Bitar, S. 2013. "Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina". Serie Gestión Pública Núm. 78. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- Bonnefoy, J. C y R. Martner. 2008. "Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina". En: R. Martner (ed.), serie Seminarios y Conferencias, Núm. 51 (LC/L.2859-P). Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, enero.
- Dumas, V., M. Lafuente y S. Parrado. 2013. "El fortalecimiento del centro de gobierno para resultados en Chile: la experiencia del Ministerio de la Presidencia y su unidad presidencial de gestión del cumplimiento (2010–13)". Nota técnica Núm. 563. Washington, D.C.: BID.
- Ho, P. 2010. "Thinking About the Future: What the Public Service Can Do." *Ethos*, 7 (enero). Disponible en <https://www.cscollege.gov.sg/Knowledge/Ethos/Issue%207%20Jan%202010/Pages/Thinking-About-the-Future-What-the-Public-Service-Can-Do.aspx>.
- IDEA International et al. 2011. "Construyendo visiones de país por medio del diálogo social". Seminario Visiones de País, Diálogo Social y Fortalecimiento Democrático. San José, Costa Rica: IDEA Internacional, ILPES/CEPAL y Funpadem, diciembre.
- Mideplan (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica). s/f. *Visión 2030: Objetivos de Desarrollo Nacional*. San José de Costa Rica: Mideplan. Disponible en http://www.mideplan.go.cr/?option=com_content&view=article&id=1250%253Amideplan-le-invita&catid=112%253Anoticias-mas-recientes&lang=.

Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2012. *Plan Nacional para el Buen Vivir (2013–2017)*. Quito: Senplades. Disponible en <http://plan.senplades.gob.ec/presentacion>.

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). s/f. “Sistema de Evaluación del Desempeño”. México, DF: SHCP. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/sed.aspx>.

Presupuesto por resultados

Marcos Makón y Marco Varea

Introducción

El concepto de presupuesto por resultados (PpR) ha ido evolucionando a través del tiempo. De una visión que sobrestimaba su utilidad, asimilándolo a un nuevo modelo administrativo de gestión para resultados limitado, ya que solo priorizaba el uso de indicadores físicos sin vinculación con los recursos financieros, se ha pasado a considerar que el objetivo básico de esta herramienta es la necesidad de vincular la asignación de recursos a los resultados de la gestión pública.

Entre la práctica y la literatura sobre presupuestos, se pueden distinguir distintos tipos de PpR. El más común e inicial —aunque no por ello menos complejo—, por el que se podría decir que empieza el camino del PpR, es el presupuesto por programas. Luego, existen diferencias y matices entre el presupuesto por resultados y el presupuesto basado en desempeño (PbD). En el PpR se examinan los resultados obtenidos por los programas y se los utiliza como insumo para priorizar la asignación de recursos en la programación del siguiente ejercicio fiscal. El PbD usa la información sobre el desempeño de los programas para informar a los encargados de la toma de decisiones en los poderes Ejecutivo y Legislativo qué programas priorizar durante el ejercicio de programación. Por ejemplo, ¿cómo podría un ministerio reducir los costos de capacitación, sin disminuir su efectividad? Si bien podría parecer que la diferencia es sutil, el uso de información de desempeño constituye un salto cualitativo muy grande.

A su vez, una efectiva instrumentación del PpR se sustenta en cuatro aspectos básicos que hay que considerar: i) la existencia de sistemas de información de desempeño; ii) la información de desempeño utilizable para la

asignación y el uso de recursos financieros en el presupuesto; iii) la aplicación de mecanismos de motivación para obtener resultados efectivos de la gestión, como los incentivos institucionales y personales; iv) el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones ejecutoras y la consiguiente descentralización de los mecanismos de administración de recursos reales y financieros (Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014).

De acuerdo con lo anterior, para evaluar el grado de aplicación del PpR, el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) toma en cuenta la aplicación efectiva de los siguientes cinco componentes y sus marcos normativos:

- Clasificación del presupuesto por programas y, por tanto, asignación de recursos y producción a ese nivel.
- Presupuestos de mediano plazo que orienten y enmarquen la presupuestación anual.
- Mecanismos para evaluar la efectividad del gasto.
- Incentivos institucionales y personales para promover la efectividad de la gestión.
- Difusión de información acerca de la gestión pública.

Todos los elementos citados han implicado que los ministerios a cargo de la presupuestación demanden recursos de asistencia técnica para implementar el PpR bajo cualquiera de sus modalidades, ajustándolos a su propia realidad. Esto le ha impreso un carácter inusualmente dinámico al proceso de programación presupuestaria, ya que agregó nuevas variables que tradicionalmente no estaban consideradas bajo el presupuesto lineal o incremental, con todos los esfuerzos de coordinación vertical (con los ministerios sectoriales) que el proceso implica. Con estos elementos, ha surgido una nueva oferta de servicios de formación y capacitación, sobre todo de carácter virtual, que afirman la tendencia del PpR. En efecto, existe una proliferación de sitios web, de redes, de blogs, que comercializan y difunden programas de capacitación en PpR y vinculación plan-presupuesto para gobiernos centrales, federales y locales.¹

¹ Como ejemplos se pueden citar: ICMA Latinoamérica: www.icma.org, que ofrece un *software* para administrar el presupuesto basado en resultados (PbR). También cabe mencionar al Center for Priority Based Budgeting: <http://www.pbbcenter.org>; la International Budget Partnership: <http://internationalbudget.org/>, y Neubrain.com: www.neubrain.com, entre otros. Como redes, se puede citar la Red de Directores de Presupuesto de la OCDE; la de la CoPLAC-GpRD (<http://coplac-gprd.org>), y la de la ASIP, entre las principales. Entre los blogs, figuran <http://blog-pfm.imf.org> y <http://siaflac.bligoo.cl>, que son de gestión financiera pública y, como tales, contienen elementos de presupuesto. El blog más especializado en temas presupuestarios es <http://blog.pfmresults.com>.

Tendencias mundiales y buenas prácticas desde la perspectiva de la GpRD en torno al presupuesto por resultados

Desde hace dos décadas los países desarrollados y en desarrollo se han preocupado por mejorar todas las fases del proceso presupuestario. Esto ha implicado, en varios casos, cambios de los marcos legales y transferencias de conocimiento entre países, y ritmos distintos, que han definido las fases con sus respectivos objetivos. Como bien lo señala Curristine (2005), “Nueva Zelanda fue uno de los primeros en comenzar la ronda actual de gestión y/o el presupuesto por resultados a finales de 1980, seguido en la primera mitad de la década de 1990 por Canadá, Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Una nueva fase se inició a finales 1990 y principios de 2000 (Austria, Alemania y Suiza)”. Hace poco, Turquía inauguró una fase piloto de elaboración de presupuestos y de gestión del desempeño. El enfoque de un país en la gestión del desempeño está constantemente en evolución. Por ejemplo, Nueva Zelanda comenzó concentrándose en productos y ahora pasó a un enfoque de los resultados. Dinamarca está cambiando su contabilidad y sus sistemas de presupuestación para centrarse en los resultados. Francia acaba de aprobar una ley que requiere la incorporación de productos y resultados en el presupuesto.

En esta sección se examinan las características y tendencias comunes de estos procesos, así como los aspectos más relevantes y avances sobre PpR en Australia, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos y Francia. Se seleccionaron estos países porque se considera que son los que más han avanzado en materia de PpR, con características diferentes en cada caso, pero con un punto en común. Se trata de países con una alta institucionalidad pública y, por tanto, sus políticas y normas administrativas ostentan gran previsibilidad y permanencia en el tiempo.

Duración de la instrumentación

En general, los procesos para instrumentar los presupuestos por desempeño han tenido carácter progresivo y su duración no ha sido inferior a los 20 años en los países más avanzados en esta materia (Australia, Estados Unidos).

Enfoque utilizado

En algunos países el PpR forma parte de un nuevo modelo de gestión administrativa orientada a resultados, por ejemplo: en Australia. En otros casos, la estrategia de reforma se ha concentrado solo en el presupuesto orientado a resultados (Francia). Por último, hay naciones donde la reforma se focalizó en priorizar la

instrumentación de los sistemas de seguimiento y evaluación y de rendición de cuentas, como Canadá. Una versión mixta es la de Estados Unidos, que si bien se enfoca en el diseño de programas presupuestarios basados en el desempeño, también incorpora elementos de planificación estratégica y de evaluación y rendición de cuentas. En todos los casos, el PpR se ha considerado la herramienta esencial de un nuevo modelo de relación del Estado con la sociedad.

Prioridad para generar información

Con particularidades, en las primeras etapas de implementación del PpR se priorizó la generación de información, con un doble objetivo: por un lado, mejorar el proceso de toma de decisiones, y por otro, informar a la ciudadanía.

Descentralización en ministerios y entidades ejecutoras

Se puso énfasis en fortalecer la gestión ministerial, otorgándoles a los ministerios facultades para la programación y ejecución del presupuesto.

RECUADRO 4.1 | El PpR en Australia

La experiencia australiana en materia de PpR se inserta dentro de un modelo de GpR, y la situación actual es el resultado de un proceso sistemático de reformas iniciadas hace más de tres décadas. Los aspectos más destacados son los siguientes:

- a. Se distingue claramente entre los productos como base para la programación financiera y los resultados como expresión de cumplimiento de políticas.
- b. Se ha introducido el gasto devengado como base para la programación financiera del presupuesto.
- c. Se han instituido contratos por desempeño entre los ministros y las más altas autoridades de las agencias.
- d. El órgano rector de las finanzas públicas participa en la determinación de los resultados y en la asignación global de los recursos institucionales. Los ministerios y agencias se encargan de programar la producción y los recursos asignados.

El modelo presupuestario actual contempla la incorporación de resultados, productos y gastos de acuerdo con ciertas características. Por una parte, la determinación de los productos es responsabilidad de cada institución, pero los resultados y el financiamiento requerido deben ser consensuados con el Ministerio de Hacienda. Por otra parte, en el interior de cada institución se establecen acuerdos de desempeño entre los ministros y las máximas autoridades de las agencias. Por último, toda solicitud de recursos, o de modificaciones de los recursos aprobados, está sujeta a los reportes que se presenten sobre producción y resultados.

La información de desempeño debe exponerse ante la Comisión Mixta de Cuentas Públicas y Auditoría (JCPAA, por sus siglas en inglés) y el Comité Permanente de Finanzas y la Administración Pública del Senado (SCFPA, por sus siglas en inglés).

Fuente: Hawke (2007).

Vinculación entre resultados y producción pública

En todos los casos, se observaron dificultades en la vinculación de resultados con productos y, por tanto, con la asignación de recursos financieros en el presupuesto. Esto ha sido consecuencia de que la relación productos-resultados es multicausal. Un producto puede contribuir a varios resultados, y un resultado obtenerse a través de varios productos.

RECUADRO 4.2 | La implementación del PpR en Corea del Sur^a

La experiencia de implementación del PpR en Corea del Sur puede ser provechosa para los países interesados en procesos similares, por varios motivos: i) durante los años noventa, hubo varios intentos fracasados, hasta que en 2003 el gobierno introdujo un amplio paquete de reformas de gestión financiera pública que incorporó la gestión de desempeño en el proceso presupuestario, y contempló la descentralización en la formulación y ejecución del presupuesto, entre otros aspectos; ii) se han alegado errores en cuanto al modelo institucional, ya que la propuesta inicial consistió en instrumentar el PpR en un determinado número de ministerios y agencias, pero no tuvo éxito debido a la falta de liderazgo y de empoderamiento de los cuadros directivos en los ministerios sectoriales, y iii) destaca la combinación de capacidad analítica, tecnológica, administrativa y liderazgo del Ministerio de Planificación y Presupuesto (MPP) para poner en marcha incentivos institucionales y metodologías de asignación de recursos, basados en autoevaluaciones de programas (Park, 2013).

Como al inicio hubo discrepancias entre el MPP y la Oficina del Primer Ministro, una vez alineados los incentivos, el modelo se implementó en varios ministerios de manera urgente, para reproducir el modelo nacional de vinculación entre los planes y el presupuesto, administrados por un solo ministerio, a nivel sectorial. Ahora se cuenta con un marco de gasto de mediano plazo, y en el presupuesto se enfatiza la definición de productos y resultados como base para la asignación de recursos.

El modelo coreano de PpR tiene tres características propias, que se van instrumentando paulatinamente:

- a. Un sistema de gestión de metas de desempeño (Performance Goal Management System), que funciona con alertas para llamar la atención de los programas que no cumplen sus metas.
- b. Un sistema de revisión estratégico, que constituye una etapa intermedia de la evaluación de los programas presupuestarios: la más usada para la toma de decisiones (Park, 2013), porque consiste en una lista de verificación, desarrollada por la dirección de presupuesto del MPP. Esta revisión estratégica se aplica a un tercio de los programas (en 2012, abarcó más de 1.400 subprogramas).
- c. Una evaluación minuciosa de los programas, que busca medir la relevancia, eficacia y efectividad. Cada año se evalúa alrededor del 10% de los programas, creando paneles de evaluación, cuyos miembros son seleccionados de institutos de investigación de política pública y universidades, según su experiencia especializada.

Según Park (2013), el principal factor de éxito de esta experiencia, a lo largo de la primera década del milenio, ha sido el liderazgo durante el cambio. Se argumenta que los cuadros directivos de los entes rectores y de los ministerios de línea entendieron la importancia de combinar habilidades analíticas con administrativas, para llevar adelante la reforma.

^a Comunidad de Asia y el Pacífico de prácticas sobre la gestión para resultados en el desarrollo 2011.

Ámbito de aplicación

Se considera que los indicadores de producto y resultados se aplican más fácilmente a instituciones productoras de bienes y servicios que a instituciones formuladoras de políticas.

Vinculación de la evaluación con la asignación de recursos en el presupuesto

Salvo en el caso de Canadá, la evaluación de programas no ha sido suficientemente utilizada para definir prioridades en la asignación de los recursos en el proceso de formulación presupuestaria. En su aplicación prevaleció la instrumentación de mejoras y revisiones de los procesos de gestión (Robinson, 2014).

Experiencias piloto o aplicación generalizada

En general, la estrategia asumida fue la de realizar experiencias piloto y progresivamente ampliar su cobertura.

Avances y desafíos para implementar el presupuesto por resultados en ALC

El pilar de PpR del SEP tiene cinco componentes: i) estructuración del presupuesto de gastos por programas, ii) perspectiva presupuestaria de mediano plazo, iii) evaluación de la efectividad del gasto, iv) incentivos para la efectividad de la gestión, y v) difusión de la información. Estos componentes se desagregan en indicadores y estos, a su vez, en 25 requisitos que miden el grado de instrumentación del PpR.

Durante el período 2007–2013, el índice agregado del pilar de PpR evolucionó de 1,5 a 1,9 puntos sobre un máximo de 5, lo que refleja que se han logrado algunos avances, pero que no han sido sustanciales, si se toma en cuenta el tiempo transcurrido.

De acuerdo con el gráfico 4.1, los componentes que más crecieron en el período 2007–2013 fueron el de estructuración del presupuesto sobre la base de programas y el de perspectiva de mediano plazo, que registran 0,6 puntos.

En cuanto a la relación de cada componente con respecto al óptimo de 5, cabe señalar que el de difusión de la información alcanzó un 60%, mientras que la estructuración del presupuesto de gastos con base en programas representa el 58% del óptimo y el de perspectiva presupuestaria de mediano plazo, el 52%. Por último, el componente evaluación de la efectividad del gasto tiene un índice que asciende al 26%, y el de incentivos alcanza el 20%

GRÁFICO 4.1 | Puntaje de los componentes del pilar de presupuesto por resultados**CUADRO 4.1. | Puntaje de los componentes del pilar de presupuesto por resultados, 2007–2013**

	2007	2013	Var.
II. Presupuesto por resultados	1,5	1,9	0,4
Estructuración del presupuesto basado en programas	2,3	2,9	0,6
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	2,1	2,6	0,6
Evaluación de la efectividad del gasto	0,9	1,3	0,4
Incentivos para la efectividad en la gestión	0,6	1,0	0,4
Difusión de la información	2,7	3,0	0,4

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

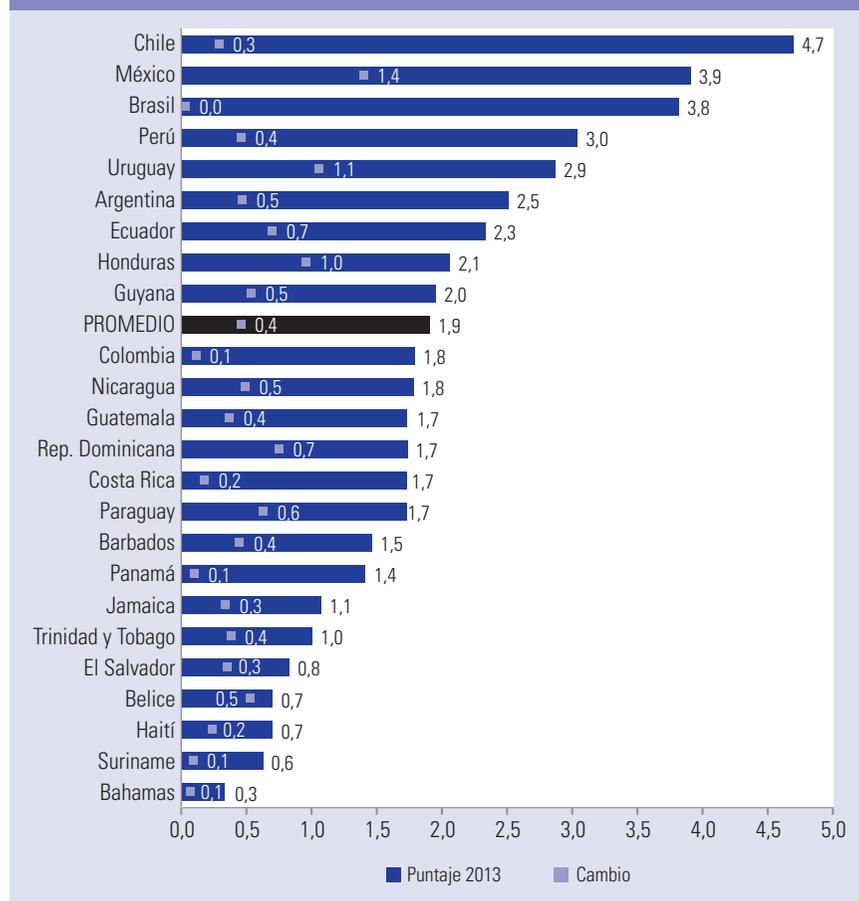
del óptimo. Esto demuestra la necesidad de que en el futuro el centro de atención para mejorar este pilar se centre en destinar recursos para instrumentar sistemas de seguimiento y evaluación del gasto público, e introducir incentivos y motivación para los funcionarios públicos. En la sección de conclusiones de capítulo se abordará con mayor profundidad este tema.

En el gráfico 4.2 se consigna el nivel de desarrollo y la variación de puntajes por país del pilar de PpR en el período considerado. Los resultados muestran diferencias entre los países de la región. Para el análisis se los ha agregado en tres grupos, según el puntaje del pilar de PpR obtenido. El primer grupo (nivel alto) está conformado por los países que obtuvieron un

puntaje de 3 o superior; el segundo (nivel medio), por los países que obtuvieron puntajes entre 1,5 y 3, y el tercero (nivel bajo), por países que obtuvieron puntajes inferiores a 1,5.

Al comparar la división entre las categorías de países por niveles de desarrollo (alto, medio y bajo) del PpR, se observa un avance general. En 2013, en el nivel medio se concentraba la mayor cantidad de países (12 de 24), mientras que en 2007 la mayor concentración se encontraba en el nivel bajo (15 de 24). Dos países, México y Perú, pasaron del nivel medio en 2007 al nivel alto en 2013. (Este salto cualitativo se describe con más detalle en la sección que sigue.)

GRÁFICO 4.2 Índice del pilar de presupuesto por resultados por país en 2013 y cambios ocurridos desde 2007



CUADRO 4.2 | Clasificación de los países según el puntaje obtenido en el pilar de presupuesto por resultados

Puntaje del pilar	2007	2013
Nivel alto Puntaje ≥ 3	<i>(2 países)</i> Brasil, Chile	<i>(4 países)</i> Brasil, Chile, México, Perú
Nivel medio Puntaje < 3 ≥ 1,5	<i>(7 países)</i> Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay	<i>(12 países)</i> Argentina, Barbados, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay
Nivel bajo Puntaje < 1,5	<i>(15 países)</i> Bahamas, Barbados, Belice, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago	<i>(8 países)</i> Bahamas, Belice, El Salvador, Haití, Jamaica, Panamá, Suriname, Trinidad y Tobago

Los países que pasaron del nivel bajo al medio son: Barbados, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana. El denominador común entre Guatemala y Paraguay es haber introducido normas y guías de indicadores de desempeño, como primeros pasos para implementar un PpR. Por su parte, Honduras y Nicaragua han avanzado sustancialmente en la calidad de la estructura de los programas presupuestarios. Ambos países han realizado experiencias piloto en varios ministerios, para introducir los conceptos de la cadena de resultados en sus programas, variable determinante para la coordinación y alineación del plan de desarrollo con el presupuesto.

Un caso interesante que vale la pena mencionar es el de El Salvador, porque si bien entre los dos períodos de evaluación el país no cambió de nivel de desarrollo, se ha puesto en marcha un proceso de modernización de la gestión administrativa financiera del sector público, que contempla transitar de la técnica de presupuesto por áreas de gestión al presupuesto por programas e incorporar paulatinamente indicadores de desempeño. El presupuesto nacional se elabora por áreas de gestión, pues la legislación actual de El Salvador define esa estructura y no permite que se realice por programas. Es significativo el avance que se ha logrado al contar con una política presupuestaria que otorga prioridad a la presupuestación sobre la base del plan quinquenal de desarrollo.²

² Se ha formado un comité con participantes de la Dirección Nacional de Inversión y Crédito Público, del Ministerio de Hacienda, y sus miembros se reúnen cada mes

CUADRO 4.3 | Clasificación de los países según su nivel de avance en el pilar de presupuesto por resultados

Avance sustancial Cambio en puntaje $\geq 0,5$	<i>(10 países)</i> Barbados, Belice, Ecuador, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay
Avance regular Cambio en puntaje $< 0,5$ > 0	<i>(12 países)</i> Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica, Panamá, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago
Cambio nulo o negativo Cambio en Puntaje ≤ 0	<i>(2 países)</i> Bahamas, Brasil

Por otro lado, también se ha analizado el cambio de los puntajes del pilar de PpR en el período observado, para lo cual se ha clasificado a los países en tres grupos. El primer grupo (avance sustancial) está conformado por los países que obtuvieron un cambio positivo en su puntaje: de 0,5 o superior; al segundo (avance regular), lo integran los países que evidenciaron cambios en su puntaje de entre 0 y 0,5, y el tercero (cambio nulo o negativo) se compone de países cuyos cambios en los puntajes han sido iguales o inferiores a 0. En el primer grupo se encuentran 10 países, en el segundo 12 y en el tercero dos, lo cual indica un movimiento generalizado hacia la implementación del PpR, como se verá a continuación al examinar los distintos elementos que influyen en este proceso.

Marco legal e institucional del PpR

Marco legal de los presupuestos en ALC

El marco legal de los presupuestos en ALC tiene características diversas, pues responde a las realidades legal e institucional propias de cada país. En algunos casos, la normativa legal es una Ley Orgánica de Presupuesto, instrumento jurídico que guía todas las fases del presupuesto y determina las responsabilidades de los diferentes actores en cada una de esas fases. Ejemplos de ello son México y República Dominicana.

con los ministerios sectoriales para evaluar los niveles de ejecución e ir incorporando progresivamente indicadores de desempeño al análisis.

En otros casos, si bien se la denomina Ley Orgánica de Presupuesto, en ella se incluyen también aspectos vinculados con los sistemas de contabilidad, tesorería, crédito público, inversiones, y control interno y externo, por lo que en los hechos se trata de leyes de administración financiera del Estado (este es, por ejemplo, el caso de Honduras).

La situación más generalizada consiste en incluir disposiciones en materia presupuestaria dentro del marco de las leyes de reforma de la administración financiera pública. Entre otras naciones, esto sucede en Argentina, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Perú y Venezuela.

En todos los países la iniciativa presupuestaria corresponde al Poder Ejecutivo, y su aprobación es responsabilidad del Poder Legislativo. Salvo en Uruguay, donde la Constitución de la República establece que el presupuesto es válido para todo el período de gobierno (cinco años), y se lo revisa anualmente, en el resto de los países rige para un solo año.

Varias naciones han aprovechado los avances en materia de finanzas públicas hacia normas más rigurosas de control del gasto, para dictar normas relacionadas con mejoras en la formulación presupuestaria. Este es el caso de países como Jamaica, que han utilizado una norma de responsabilidad fiscal para tal propósito.

En cuanto a los avances logrados en los marcos normativos para viabilizar la implementación del PpR basado en programas, en las leyes no suele haber disposiciones que establezcan metodologías de estructuración de programas presupuestarios, sino que se definen criterios generales, por ejemplo: que en los presupuestos se deben utilizar técnicas que posibiliten vincular la producción pública con los recursos financieros requeridos, o que los presupuestos deben elaborarse con base en las políticas, las metas y los objetivos previstos en los planes. En algunos países, como Argentina, Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana, el tipo y las características de la técnica presupuestaria a utilizarse se especifican en decretos reglamentarios o en guías metodológicas. En otros países, como México y Perú, la ley sí define el concepto de estructura programática y de programa.

Los casos de Guatemala y Uruguay son muy particulares, ya que en sus respectivos textos constitucionales se establece que los presupuestos se deben estructurar por programas. La Constitución de Guatemala, en su artículo 237, determina que el presupuesto debe organizarse a través de estructuras programáticas. A su vez, la Constitución de Uruguay, en su artículo 214, indica que el presupuesto se elaborará y aprobará por programas.

De lo anterior se puede concluir que no existe un marco jurídico uniforme sobre los criterios para definir un programa presupuestario ni sobre la

RECUADRO 4.3 | La Ley de Presupuesto de Perú y el PpR

En 2009 Perú introdujo el capítulo IV que regula el presupuesto por resultados en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto 28.411 que indica los conceptos, instrumentos y procedimientos que deben guiar su implementación. De acuerdo con esta ley, el presupuesto por resultados “se implementa progresivamente a través de los programas presupuestales, las acciones de seguimiento del desempeño sobre la base de indicadores, las evaluaciones y los incentivos a la gestión, entre otros instrumentos que determine el Ministerio de Economía y Finanzas”. Además, la ley establece que los programas presupuestales “se diseñan para enfrentar un problema nacional, cuya resolución está a cargo de una o más entidades del sector público, en los diferentes niveles de gobierno. Las entidades del Gobierno Nacional que deseen formular y proponer programas estratégicos deberán seguir la metodología y las pautas establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, cuidando en todos los casos que esta metodología establezca una adecuada coordinación intergubernamental e intersectorial, así como la necesaria vinculación entre el diseño de los programas presupuestales estratégicos y el presupuesto público a través de la Estructura Funcional Programática”. Además, la ley indica que “el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) incorpora el instrumento de Programas Presupuestarios Estratégicos, y el enfoque y los principios de la gestión por resultados en su proceso de planeamiento estratégico”.

forma de estructurar el presupuesto basado en programas. A efectos de que el presupuesto por resultados tenga una real vigencia y permanencia en el tiempo, se considera recomendable que las leyes incorporen mandatos específicos para estructurar los presupuestos por programas con mediciones de producción y de recursos relacionados, así como también indicadores de resultados.

Marco institucional de los presupuestos

Para la organización institucional de la función presupuestaria se utilizan básicamente tres modelos, los cuales se detallan a continuación.

- De acuerdo con el *primer modelo*, la elaboración de planes y presupuestos está centralizada en una misma institución. Los casos más relevantes son los de Brasil (con el Ministerio de Planificación y Presupuesto) y Uruguay (con la Oficina Nacional de Planeamiento y Presupuesto, OPP).
- De acuerdo con el *segundo modelo*, que es usado por Colombia y parcialmente por República Dominicana, la entidad encargada de la planificación, independientemente de su responsabilidad primaria, asume competencias en la asignación presupuestaria sobre el gasto de inversión de las instituciones ejecutoras, mientras que el Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad del gasto corriente.

- Para finalizar, el *tercer modelo*, que es el más común en la región, contempla las funciones de planificación y presupuesto en instituciones diferentes, de modo que esta última les compete a los ministerios de Hacienda o Finanzas. Un caso particular ha sido el de Honduras en la gestión de gobierno que finalizó en 2013. Si bien las funciones de planificación y presupuesto estaban separadas, se le asignó al órgano rector del sistema de planificación la responsabilidad de certificar que el proyecto de presupuesto que se presentaría al Congreso Nacional respondiera a los objetivos y políticas de los planes. El gobierno que asumió en enero de 2014 creó la Dirección de Planificación, Presupuesto e Inversión Pública como órgano dependiente de la Presidencia, es decir: adoptó el modelo seguido por Uruguay.

En este punto, sería conveniente evaluar en qué medida la separación institucional de las funciones de planificación y presupuesto ha sido una de las causas de la débil vinculación entre los planes y el presupuesto.

Análisis de los componentes del PpR

Estructura del presupuesto de gasto basado en programas

Para poder realizar un análisis adecuado de este componente, es necesario precisar previamente lo que constituye un programa presupuestario. Para tal efecto, a continuación se expone una base conceptual que unifica los criterios de Arrieche, Makón y Matus (1979) con los de Robinson (2011).

De acuerdo con esta aproximación, los programas deben cumplir con ciertas características básicas que permitan su implementación y seguimiento:

- Deben expresar el *incremento de valor* que se produce en la sociedad como consecuencia de la gestión presupuestaria pública. Por lo tanto, es necesario utilizar la cadena de valor (o de resultados) como metodología de programación y análisis, capaz de representar, de manera sencilla y comprensiva, la actividad del sector público, identificando los resultados que se procuran obtener, así como también los productos, procesos y recursos que se disponen con este propósito. En este marco, la técnica presupuestaria a utilizarse debe posibilitar que se expresen los distintos tipos de bienes y servicios que se producen (terminales e intermedios) en el ámbito de las instituciones públicas, sus vinculaciones con los indicadores

de resultado e impacto (véase más adelante su definición), y sus relaciones con los insumos que se requieren para producir cada uno de los bienes y servicios.

- Sobre la base de dicho criterio, solo deben considerarse como programas presupuestarios aquellos que cuenten con una *estructura lógica* en función de la cual se detallen, como mínimo, los productos que originan, los insumos o recursos reales y financieros que utilizan, y las unidades ejecutoras responsables de los respectivos procesos productivos. Asimismo, deben expresar la contribución que realizan para la obtención de los resultados previstos en los planes y políticas. En algunos países avanzados se incluyen los impactos esperados como consecuencia de los resultados alcanzados.

A continuación, se describen algunos de los elementos más importantes de la estructura lógica de resultados.

- Los *productos terminales* son los bienes y servicios que produce o presta una institución, que no sufren nuevos procesos de transformación y que contribuyen directamente al logro de los resultados previstos (por ejemplo: enseñanza primaria, construcción de carreteras). Los *productos intermedios* son los bienes y servicios que producen las instituciones y que son requisitos necesarios para llegar a la producción terminal (dictado de horas de clase, servicios administrativos de apoyo). Las relaciones entre la producción terminal e intermedia de una institución constituyen la *red de producción*.
- Los *insumos* son los servicios de recursos humanos, servicios no personales, materiales y maquinaria y equipo necesarios para producir bienes y servicios. Las relaciones insumo-producto implican la asignación de los recursos reales (humanos y materiales) que requiere cada producto y, por tanto, es la base para la asignación de gastos en el presupuesto público.
- Los *resultados* son los efectos directos de un programa, que se alcanzan a través de la producción terminal (por ejemplo: acceso universal a la educación básica o incrementos en el transporte de bienes y personas a través de carreteras).
- Los *impactos* son efectos de mayor magnitud, que están directamente vinculados a los objetivos del plan nacional o sectorial (en caso de haberlo).

En función de las consideraciones conceptuales que ya se han expuesto, a continuación se presenta el análisis del componente de estructura del presupuesto de gasto basado en programas.

El aumento de este componente se ubicó por sobre el nivel del promedio del pilar, ya que pasó de 2,3 a 2,9 puntos. El requisito que ostentó mayor crecimiento (0,6) fue el que señala si los programas presupuestarios incluyen información sobre objetivos y metas. Otro elemento que tuvo un avance significativo fue el que indica que el porcentaje del presupuesto está estructurado por programas (0,5), el cual pasó en promedio de un nivel de desarrollo medio (2,6) a un nivel de desarrollo alto (3,2). En el caso de este requisito, en 2007 se evidenció que cinco de los 24 países analizados tenían más del 80% de su presupuesto estructurado por programas, mientras que para el mismo requisito en 2013 el número de países ascendió a nueve de 24.

Con respecto al desarrollo de este componente en los países, los principales aumentos en puntaje, ordenados de mayor a menor avance, ocurrieron en: Honduras, República Dominicana, Uruguay, Guyana y Belice. Honduras ha sido el país que más ha avanzado, ya que en el marco del nuevo sistema de planificación, instrumentado a partir de 2010, se encaró una profunda revisión de las estructuras programáticas y se incorporaron a las categorías programáticas del presupuesto las mediciones de la producción. Por otro lado, se vinculó la clave presupuestaria con la estructura de clasificación de los planes.

En el caso de República Dominicana, en el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo se puso en marcha una aplicación informática que,

CUADRO 4.4 | Puntaje de los indicadores del componente de estructuración del presupuesto basado en programas, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Estructuración del presupuesto basado en programas	2,3	2,9	0,6
1. Porcentaje del presupuesto estructurado por programas	2,6	3,2	0,5
2. Correspondencia entre programas presupuestarios y programas del plan (nacional/sectorial)	2,1	2,6	0,5
3. Los programas presupuestarios incluyen información sobre objetivos y metas	2,1	2,8	0,6

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

RECUADRO 4.4 | Dos aproximaciones a los programas presupuestarios

Existen dos casos claramente diferenciados respecto de la definición de programas presupuestarios. Uno de ellos es el de Argentina, Brasil y México, donde el programa contiene elementos de la cadena de resultados. El otro es el de países como Colombia y Panamá, en los que se introduce el concepto de programa, pero en realidad se trata de una línea de gasto, ya sea corriente o de inversión. Para ver la diferencia, en este recuadro se transcriben los casos de Argentina y Panamá.

El caso argentino

El Decreto 1.344/07, que reglamenta la Ley 24.156, establece en su artículo 14 la estructuración del presupuesto de gastos de cada una de las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional según programas.

Por su parte, *El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina*, manual elaborado por la Oficina Nacional de Presupuesto, en su página 65 provee una definición de programa: “Se denomina «programa» a la categoría programática que expresa un proceso de producción o de provisión de uno o más productos terminales, contenidos en una dada red de acciones presupuestarias de una jurisdicción o entidad”. Este tiene las siguientes características:

- “Es la categoría programática de mayor nivel en el proceso de presupuestación”.
- “Refleja un propósito esencial de la red de acciones presupuestarias que ejecuta una jurisdicción o entidad, expresado como contribución al logro de los objetivos de la política pública, a través de la producción terminal o de la provisión de bienes y servicios”.
- “Debido a lo anterior, se ubica como el nudo final de la red de categorías programáticas de la jurisdicción o entidad”.
- “Se conforma por la agregación de categorías programáticas de menor nivel, las que indican las acciones presupuestarias que participan en su proceso de producción o provisión, excepto cuando no puedan identificarse centros de gestión en su interior”.

Como refuerzo del Decreto 1.344 de 2007, la Oficina Nacional de Presupuesto aporta una clara definición de “programa” en su manual sobre el sistema presupuestario.

El caso panameño

Programas de funcionamiento u operación. Estos comprenden las actividades necesarias para producir bienes o servicios públicos. Pueden requerir bienes de capital, complementarios en la actividad productiva de que se trate, pero ello no los transforma en ningún caso en actividades productoras de bienes cuyo objetivo es incrementar el capital nacional. Se trata de un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado dentro de un sector de actividad, mediante el cual se establecen objetivos o metas cuantificables o no que apuntan a un resultado final de corto plazo, que se logra a través de la administración de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos a él asignados, con un costo global determinado y de cuya ejecución está encargada una unidad administrativa de alto nivel del gobierno.

Programas de inversión. Estos programas presupuestarios están concebidos como un instrumento destinado a producir bienes que incrementan el capital nacional. La diferencia conceptual con un programa de operación estriba en el producto o resultado final que cada uno de ellos persigue, pudiendo ser bastante similares en su estructura interna.

utilizando la cadena de valor público, captura información de producción pública que se incorpora en el presupuesto, y se han llevado adelante iniciativas para vincular las categorías de la Estrategia Nacional de Desarrollo y del Plan Plurianual del Sector Público con las categorías programáticas del presupuesto. En este punto los mayores avances se lograron en materia del plan de inversiones, ya que los proyectos de inversión se reflejan en las categorías programáticas del presupuesto de acuerdo con el tipo de proyecto de que se trate, para lo cual se desarrolló una interfaz que transfiere los datos en forma automática. Asimismo, se han efectuado revisiones de las estructuras programáticas en organismos piloto.

En Uruguay el mejoramiento del componente se debe a la incorporación de objetivos y metas en el presupuesto. En 2011 entró en vigencia el nuevo esquema de formulación presupuestal, que profundiza la política de estructuración presupuestal por programas. El Presupuesto Nacional 2010–2014 presenta una redefinición de los programas presupuestales con el objetivo de que estos adquieran sentido programático y sea posible vincular los recursos presupuestales con los objetivos. También se definen las áreas programáticas que reflejan funciones transversales del gobierno, áreas a las cuales contribuyen distintos programas.

En Guyana el presupuesto de egresos ha adoptado una clasificación programática y para cada programa se definen objetivos, estrategias, impactos e indicadores. Sin embargo, los impactos no están explícitamente articulados con los objetivos del Plan Nacional, lo cual dificulta el seguimiento de los gastos asociados con la Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés).

En el caso de Belice, es necesario destacar que durante el período 2007–2013 se incorporaron por primera vez objetivos y metas en el presupuesto, y se iniciaron acciones para vincular los programas con el presupuesto.

Por último, cabe señalar que la medición de la calidad de la programación presupuestaria no está sustentada exclusivamente en el hecho de que los presupuestos se estructuren por programas, de que haya correspondencia entre los programas presupuestarios y los del plan, ni de que existan indicadores de producción. Estas son condiciones necesarias pero no suficientes. Además, se requiere que los programas se estructuren a partir de una asignación de recursos basada en productos, y que exista una clara distinción entre la producción terminal, que contribuye al logro de los resultados contenidos en los planes, y la producción intermedia, que viabiliza el logro de la producción terminal.

Si bien no ha sido objeto del SEP evaluar este último aspecto, se considera que el proceso de mejorar la calidad de la programación tiene un largo

camino por recorrer en la mayoría de los países latinoamericanos, a través de las variables mencionadas en el párrafo anterior.

Perspectiva presupuestaria de mediano plazo

Este componente tuvo un crecimiento promedio de 0,6 puntos, mientras que el indicador sobre el marco fiscal de mediano plazo creció 0,6 puntos y el relacionado con la ley de responsabilidad fiscal 0,5. Con respecto al indicador de marco fiscal de mediano plazo, en 2007, 11 de 24 países tenían un nivel de desarrollo medio, mientras que en 2013, esta cantidad ascendió a 14 de los 24 países analizados, lo cual indica que ha habido un importante progreso. Por otro lado, en el indicador de ley de responsabilidad fiscal, también se observó un avance en los niveles de desarrollo medio, ya que en 2007 se contabilizaron dos países, cifra que ascendió a seis en 2013. Cabe destacar los casos de Guatemala y Paraguay, donde no se han dictado normas como las leyes de responsabilidad, pero se encararon acciones en materia de programación de mediano plazo.

CUADRO 4.5 | Puntaje de los indicadores del componente de perspectiva presupuestaria de mediano plazo, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	2,1	2,6	0,6
Marco fiscal de mediano plazo	2,3	2,9	0,6
1. Se prepara un marco fiscal de mediano plazo acorde con el programa de gobierno	2,7	3,5	0,8
2. El marco fiscal se actualiza anualmente	2,7	3,5	0,8
3. El marco fiscal incluye categorías de clasificación económica y administrativa	2,1	2,5	0,4
4. El marco fiscal incluye categorías de clasificación funcional o programática	1,5	1,7	0,2
5. El presupuesto anual esta articulado al marco fiscal	2,2	2,8	0,6
Ley de responsabilidad fiscal	1,7	2,2	0,5
1. Existe una ley de responsabilidad fiscal	1,8	2,3	0,5
2. La ley especifica metas cuantitativas para el manejo fiscal	1,8	2,0	0,3
3. La ley se cumple o existen otros mecanismos que fomentan la disciplina fiscal	1,6	2,3	0,6

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

Además de la dispersión en los avances por indicadores y requisitos, también se observan diferencias en los progresos de los países. Con respecto al desarrollo de este componente en particular, los principales aumentos en puntajes se presentaron en Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Jamaica y Trinidad y Tobago.

El marco fiscal de mediano plazo

El PpR debe concebirse dentro de un horizonte temporal que trascienda el presupuesto anual. Esto se realiza mediante la proyección de los ingresos, los gastos y la deuda pública para un período de tres años o más, dentro de un modelo explícito de programación financiera, que se denomina marco presupuestario de mediano plazo (MPMP). El MPMP debe cubrir la totalidad del gobierno central, estar articulado con el plan de mediano plazo y servir de base para la elaboración del presupuesto anual. En la medida en que el ámbito de aprobación del presupuesto incluya a instituciones descentralizadas, el MPMP debe incorporar las proyecciones plurianuales de dichas instituciones, actualizándolas cada año.

La utilidad del MPMP está relacionada con el nivel de desagregación que tengan las proyecciones realizadas (a mayor nivel de desagregación mayor será su utilidad) y su solidez depende de los fundamentos y supuestos que sustentan las proyecciones. Pero en ningún caso las desagregaciones deben llegar al nivel del presupuesto anual. La literatura especializada desagrega los instrumentos de la forma que se expone en el cuadro 4.6.

Los avances de este indicador en los países de la región han sido más homogéneos y sostenidos, a diferencia de lo sucedido con los indicadores de leyes de responsabilidad fiscal. De los 24 países evaluados en 2013, solamente cuatro carecen de políticas y prácticas implementadas y/o consolidadas de elaboración de un marco fiscal de mediano plazo (Belice, Haití, República Dominicana y Suriname). El resto de los países ha progresado, bajo la reserva de ciertos matices. Hay países como Argentina, Brasil, Colombia, Nicaragua y México, que tienen un elevado nivel de desagregación de los instrumentos de mediano plazo.

No obstante todo lo dicho, no queda claro si, en todos los casos, el MPMP se utiliza como marco de referencia para la elaboración del presupuesto anual y, a la vez, es el vínculo con la planificación de mediano plazo. Los ministerios los han implementado, pero habría que analizar si esto obedece a una moda burocrática, o si son realmente de utilidad como instrumentos de planificación fiscal y de apoyo para la viabilidad financiera de las estrategias propuestas en el plan de desarrollo. En varios países el MPMP se presenta al

CUADRO 4.6 | Tipos de marcos fiscales de mediano plazo

MGMP	MPMP	MFMP	Proyecciones	Descripción
✓	✗	◆	Proyecciones de PIB	Se limita a establecer objetivos de política fiscal y presentar un conjunto de proyecciones y metas integrales que cubren los aspectos macroeconómicos y fiscales (deuda, PIB, etc.).
✓	✗	◆	Proyecciones de inflación	
✓	✗	◆	Proyecciones de gasto agregado	Agrega estimaciones de gasto de mediano plazo para diversas unidades administrativas (clasificación de gastos por finalidad-función, sector o ministerio).
✓	✗	◆	Proyecciones de ingresos agregados	
✓	✗		Proyecciones de gasto por unidad administrativa	Agrega al marco anterior elementos de presupuesto por programa y resultados.
✓	✗		Proyecciones de gasto por función	
✓	✗		Proyecciones de ingresos desagregados	
✓			Proyecciones de gasto por programa	
✓			Proyecciones de resultados	

Fuente: Filc y Scartascini (2008).

MGMP: Marco de gasto de mediano plazo.

MPMP: Marco presupuestario de mediano plazo.

MFMP: Marco fiscal de mediano plazo.

Congreso juntamente con el proyecto de ley de presupuesto anual, pero no es objeto de evaluación por parte del mismo.

Las leyes de responsabilidad fiscal

La estabilidad fiscal es un factor importante para la implementación del PpR porque mitiga las fluctuaciones del ciclo económico y genera previsibilidad en los ingresos y gastos. Las leyes de responsabilidad fiscal normalmente contemplan en su normativa el diseño de marcos de mediano plazo y en algunos casos incluyen reglas cuantitativas.

Las reglas cuantitativas de responsabilidad fiscal prevén generar confianza entre los agentes económicos, ya que los indicadores y metas que se busca alcanzar son consistentes con la sostenibilidad fiscal de mediano plazo, y por tanto generan certidumbre para la toma de decisiones de inversión por parte de los encargados de dichas decisiones. Lo que se busca controlar es la tendencia al crecimiento de variables como el nivel de endeudamiento, el gasto corriente o el gasto de funcionamiento del gasto público, ya sea en cifras absolutas, o como porcentaje de alguna otra variable macroeconómica (por ejemplo, el producto interno bruto o PIB). Por otra parte, al buscar sostenibilidad

CUADRO 4.7 | Leyes de responsabilidad fiscal y mecanismos de política contracíclica por países

Países con ley de responsabilidad fiscal	Argentina, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, México, Panamá
Países con mecanismos de política contracíclica	Nicaragua, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago
Países sin ley ni mecanismos de política contracíclica	Bahamas, Barbados, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Paraguay, República Dominicana

fiscal, estas reglas también proporcionan herramientas para adoptar políticas contracíclicas. Esta sería la versión más simple de la responsabilidad fiscal, que consiste en imponer límites cuantitativos. Una versión más avanzada es, por ejemplo, la regla del balance estructural que se emplea en Chile.

Además, es importante que las leyes de responsabilidad fiscal incluyan reglas de contención y de suspensión temporal (*exit rules*) de los límites cuantitativos, ya que este tipo de reglas brinda al país un margen de gestión en casos de problemas imprevistos, posibilitando así el cumplimiento de la ley y brindando mayor credibilidad.

Cabe señalar que algunos países, a pesar de no tener una ley de responsabilidad fiscal, desarrollaron o pusieron en práctica mecanismos de política contracíclica, por ejemplo: Trinidad y Tobago, con el manejo de varios fondos extra presupuestarios, como el Heritage and Stabilization Fund,³ o en su defecto leyes de deuda pública, como la Ley 477 de Deuda Pública de Nicaragua.

A partir de la aplicación del SEP, se puede observar que, a pesar de las vulnerabilidades a las que están expuestos los países de la región, no existe homogeneidad en la materia. Hay países que han consolidado sus normas de responsabilidad fiscal, como Brasil, Chile, Colombia, México y Panamá; un país que derogó su ley de responsabilidad fiscal (o aumentó su vulnerabilidad fiscal), y otros que no cuentan con una ley de responsabilidad fiscal o un mecanismo de política contracíclica.

Evaluación de la efectividad del gasto

La evaluación de la efectividad del gasto, o información de desempeño del gasto, es lo que diferencia el PpR del presupuesto tradicional, lineal o

³ Para más detalles, véase el enlace <http://www.finance.gov.tt/legislation.php?mid=6#hsf>.

incremental. Dicha evaluación consiste en analizar el desempeño de las instituciones, los programas y los proyectos en el uso de los recursos públicos; es decir: examinar y evaluar los resultados que se obtuvieron y tomar decisiones sobre la base de dicho análisis.

Para evaluar la efectividad del gasto se requiere disponer de un sistema de seguimiento y de evaluación basado en dos elementos: i) un sistema de seguimiento físico y financiero de la ejecución del presupuesto y de resultados e impactos de la gestión presupuestaria pública, y ii) estudios evaluativos que permitan identificar y explicar los resultados de la acción gubernamental.

Cabe distinguir dos casos de uso de la información de resultados en el proceso presupuestario: i) casos en los que se presenta información con el único objetivo de transparentar la gestión, mas no de vincular los resultados a la toma de decisiones y ii) casos en los que los resultados son efectivamente utilizados, junto con información complementaria, para decidir las asignaciones presupuestarias. A fin de que se lleve adelante esto último, es necesario contar con procedimientos formalmente establecidos para el uso de la información, definir responsabilidades institucionales vinculadas al incumplimiento de objetivos, y asegurarse de que la información que se utiliza

CUADRO 4.8 | Puntaje de los indicadores del componente de evaluación de la efectividad del gasto, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Evaluación de la efectividad del gasto	0,9	1,3	0,4
1. Existe una ley sobre evaluación de los resultados del gasto y fomenta la calidad del gasto	2,3	2,5	0,3
2. Existe un sistema de indicadores de desempeño para medir los resultados del gasto	1,4	1,9	0,5
3. Cobertura de los indicadores de desempeño	1,1	1,5	0,5
4. Los indicadores fueron elaborados conjuntamente con los ministerios/ secretarías	1,5	2,0	0,5
5. Se han realizado autoevaluaciones al sistema de indicadores de desempeño	0,8	1,1	0,3
6. Se han realizado evaluaciones externas al sistema de indicadores de desempeño	0,5	0,7	0,3
7. Las decisiones se realizan tomando en cuenta los indicadores de desempeño	0,8	1,1	0,3
8. Porcentaje de los programas que cumple con sus objetivos satisfactoriamente	0,4	0,7	0,3

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

sea relevante para la asignación presupuestaria (Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014:162; Robinson, 2011).

Algunas organizaciones le han dado el nombre de “Presupuesto con presentación de resultados” al primer caso y “Presupuesto sobre la base de información de resultados o presupuesto basado en desempeño” al segundo (Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014). El primer tipo de presupuesto es “informativo”, ya que no hay nexo entre la información sobre el desempeño y la asignación de recursos; en cambio, el segundo es “sustentado”, ya que hay un nexo indirecto entre ambos elementos. Existe también un tercer caso, que tiene lugar cuando la asignación de recursos se basa exclusivamente en la información del desempeño pasado. A este se le denomina “Presupuesto para resultados según fórmulas”, ya que hay un nexo directo entre la información sobre el desempeño y la asignación de los recursos. Este último tipo se ha utilizado solamente en sectores o programas específicos de educación y salud, en Corea del Sur.

Este componente experimentó un leve crecimiento promedio de 0,4 puntos, pues pasó de 0,9 a 1,3. La tímida evolución del mismo entre 2007 y 2013 explica el escaso avance que ha tenido el presupuesto por resultados. Aunque varios países contemplan normas sobre la obligatoriedad de realizar una evaluación del desempeño del gasto, la realidad evidencia que en la práctica esto no se cumple en todos los casos.

Los requisitos que muestran un mayor nivel de crecimiento (0,5) han sido los que señalan que existe un sistema de indicadores de desempeño para medir los resultados del gasto y que los indicadores fueron elaborados conjuntamente con los ministerios/secretarías. Apenas tres de los 24 países analizados exhiben un nivel de desarrollo alto en 2013, mientras que en 2007 esta cifra alcanzaba a dos de los 24 países. Las naciones que más han avanzado en este campo durante el período son: Argentina, Honduras, México, Paraguay y Uruguay.

Incentivos para la efectividad de la gestión

El SEP indica que los incentivos son una parte importante del PpR y de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD), pues contribuyen a la creación de una cultura basada en la obtención de resultados. Esta cultura se crea mediante la introducción de reglas del juego que guían a las personas y a las instituciones para que actúen en función del logro de los objetivos institucionales. Los mecanismos de incentivos se pueden clasificar según el número de receptores (individuales o colectivos) y según el tipo de incentivo (monetario o no monetario). La diversificación de incentivos y la

RECUADRO 4.5 | Mejores prácticas en la evaluación de la efectividad del gasto en ALC: los casos de Chile y México

El caso más relevante, pese a que tuvo un avance regular (0,5) en el período 2007–2013, es el de Chile, que desde 1997 incorpora anualmente en la Ley de Presupuesto la obligatoriedad de evaluar los programas presupuestarios públicos. Para esto, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) se apoya en el Sistema de Evaluación y Control de Gestión (SECG), instrumento con el que se desmarca del resto de PpR en la región. También existen disposiciones legales que se orientan a mejorar la calidad del gasto, incluyendo indicadores de desempeño. El sistema de estos indicadores se aplica al 93% del gasto total. Cabe destacar que el número de servicios públicos ha subido de 139 en 2007 a 154 en 2012, incremento que equivale a aproximadamente un 10%.

Entre los avances que se realizaron en los últimos años, se destacan los siguientes: i) se ha modificado el foco de las evaluaciones para abordar con mayor profundidad el análisis de los resultados; ii) se ha modificado la clasificación de los programas, para incluir categorías más asociadas a los resultados de la evaluación que a las implicancias de esta última, con el objeto de hacer más explícito su nivel de desempeño, lo que permite vincular mejor las decisiones de asignación de recursos en términos de eficacia y eficiencia; y iii) se ha rediseñado el proceso de seguimiento de compromisos; de esta forma, si se califica a un programa como de “desempeño insuficiente”, este debe someterse a una evaluación ex ante, procedimiento con el cual se mejora el ciclo evaluativo.

El otro caso a destacar es el de México. Este país ha logrado progresos importantes en los últimos cinco años, tanto en la gestión para resultados, como en el PpR. Entre los avances en PpR se destacan el refuerzo de las evaluaciones de la efectividad del gasto, a través de la aplicación de autoevaluaciones de las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), y la instrumentación del Programa Anual de Evaluación, los Lineamientos Generales de Evaluación de Programas Federales de la APF, y el acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).

Para entender el modelo mexicano, hay que considerar que la base del funcionamiento del SED la constituyen los indicadores de desempeño, que forman parte de las MIR, las cuales miden el funcionamiento de las unidades responsables en las instituciones respectivas, ya se trate de las secretarías (ministerios) o de entidades federales (Takahashi-Iturriaga, 2013).

Si se desagrega el análisis, se observa que más del 80% del presupuesto federal está estructurado por programas, y articulado en función de los objetivos y metas del PND y los programas sectoriales. Actualmente, el sistema de indicadores para resultados es aplicable a todo el gasto, incluido el servicio de la deuda. Además, se vienen realizando acciones de mejora en los indicadores. Por ejemplo, en 2011, como parte del “Programa para Fortalecer la Revisión, Depuración e Integración de Indicadores para el Ejercicio Fiscal 2011”, la Unidad de Evaluación, junto con los órganos internos de control, llevó a cabo la revisión de las MIR de 107 programas presupuestarios, correspondientes a 51 instituciones.

A diferencia de 2007, cuando a los indicadores los definía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), desde 2012 dichos indicadores de desempeño son elaborados conjuntamente entre la SHCP y las dependencias y entidades de la APF. Mediante la construcción de las MIR, los ejecutores del gasto que utilizan recursos públicos federales deben alinear los programas presupuestarios con la planificación nacional, de conformidad con el artículo 27 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

combinación entre ellos posibilitan una mayor alineación de los funcionarios públicos con los objetivos institucionales y nacionales.

A continuación se detallan los principales tipos de incentivos que examina el SEP.

- *Incentivos monetarios individuales*: estos mecanismos consisten en reconocimientos económicos personales ligados directamente a la consecución de objetivos. Los reconocimientos se pueden presentar en forma de ascensos, salarios diferenciados, bonos anuales, etcétera.
- *Incentivos monetarios colectivos*: estos mecanismos consisten en reconocimientos económicos a las instituciones, ligados directamente a la consecución de objetivos. Los reconocimientos se pueden presentar en forma de fondos concursables entre instituciones, financiamiento de proyectos institucionales, fondos adicionales, etcétera.
- *Incentivos no monetarios individuales*: estos mecanismos consisten en reconocimientos no económicos personales, ligados directamente a la consecución de objetivos. Los reconocimientos se pueden presentar en forma de reconocimiento público (dentro de la institución) de los logros individuales, por ejemplo.
- *Incentivos no monetarios colectivos*: estos mecanismos consisten en reconocimientos no económicos a las instituciones, ligados directamente a la consecución de objetivos. Los reconocimientos se pueden presentar en forma de reconocimiento público de los logros de las instituciones, traspaso de responsabilidades adicionales para las instituciones con buen desempeño, etcétera.

Este componente es el que tiene el menor nivel de desarrollo en el pilar de PpR. Se evidencia un ligero avance en el período 2007–2013, ya que pasó de 0,6 a 1,0 puntos. Del análisis de la aplicación del SEP, se colige que solamente dos países, Brasil y Chile, han introducido los incentivos descritos de manera efectiva y sostenible. México ha dado pasos significativos, pero todavía debe mejorar. Luego, Ecuador, Perú y Uruguay han dado pasos significativos en la misma dirección. El resto de los países prácticamente no ha avanzado, por dos razones básicas: i) falta de voluntad y decisión política y ii) la idea de que la administración pública no precisa incentivos para cumplir con las responsabilidades políticas, legales y administrativas asignadas.

En varios casos, se detectó que los más reacios a introducir incentivos son los funcionarios responsables de la administración de las finanzas

CUADRO 4.9 | Puntaje de los indicadores del componente de incentivos para la efectividad de la gestión, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Incentivos para la efectividad en la gestión	0,6	1,0	0,4
1. Mecanismos que incentivan la eficiencia y eficacia en la gestión de las instituciones	0,8	1,2	0,4
2. Porcentaje del presupuesto total (inversión y corriente) que aplican esos mecanismos	0,5	0,9	0,4

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

públicas, por el temor de que dichos estímulos puedan generar incrementos puntuales del gasto público que se transformen en aumentos permanentes y recurrentes. En este sentido, se mencionan especialmente los incentivos monetarios, tanto individuales como colectivos. La tendencia incrementalista de los presupuestos, y la consiguiente “tradicción” de que todo nuevo gasto se transforme en un gasto permanente en el futuro, ha sido una de las causas del poco interés que los responsables de los órganos rectores del presupuesto manifiestan con respecto a la incorporación de incentivos monetarios.

Difusión de la información de presupuesto

La ciudadanía debe ser informada oportunamente sobre el presupuesto en sus distintas fases: desde la preparación de la propuesta presupuestaria, su aprobación, ejecución y evaluación, hasta el dictamen de la auditoría externa. Esto permite: i) transparentar el uso de los recursos públicos, informando a la ciudadanía de su uso y de los resultados alcanzados con los mismos, ii) mejorar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión estatal, gracias a un mejor conocimiento del funcionamiento del presupuesto público, y iii) empoderar a la ciudadanía para que pueda incidir en políticas y programas, y darles debido seguimiento con una clara comprensión del funcionamiento real de la administración pública.

Dada la naturaleza técnica de este tipo de discusiones, es necesario que los documentos sobre el presupuesto a disposición del público vayan acompañados de esquemas, resúmenes y guías que faciliten su lectura y análisis. Los requisitos utilizados en el SEP en este campo implican observar si la información que se produce en las diversas etapas del proceso presupuestario

está a disposición de la ciudadanía en forma clara y oportuna, permitiendo vincular los gastos con los objetivos y políticas contemplados en los planes.

Este componente es el que ha alcanzado el mayor desarrollo en el pilar de PpR. Se evidencia un ligero avance, de 2,7 a 3,0 puntos, en el período analizado. Se destaca el requisito con mayor avance del componente (0,7): la información sobre el presupuesto está a disposición de la ciudadanía. Sin embargo, los demás han progresado en forma modesta o poco significativa. Del análisis se puede inferir que se ha evolucionado en la publicación de los presupuestos a través de medios masivos, como Internet, pero no se ha logrado esto en la misma medida en la calidad de la información publicada, ni en su simplificación para que la ciudadanía pueda entenderla.

Los resultados muestran que, al año 2013, doce de los 24 países analizados ostentaban un alto grado de desarrollo en este componente. La utilización de la tecnología ha favorecido esta práctica con la creación de portales de transparencia presupuestaria o fiscal. Según el Banco Mundial (2013), en buena parte de los países de la región se observan buenas prácticas de información financiera y presupuesto, lo cual corrobora lo detallado en el SEP.

Se podría afirmar que existe una práctica consolidada, dado que al analizar el requisito que sostiene que la información sobre el presupuesto está a disposición de la ciudadanía, se observa en 2013 que en 21 de los 24 países estudiados la tarea de hacer pública la información del presupuesto tiene cierto nivel de desarrollo, implementación o consolidación. Lo que suele hacerse es difundir el proyecto de presupuesto, así como también el presupuesto aprobado, a través de los sitios de Internet de los respectivos ministerios. Del mismo modo, se publican los informes de ejecución del presupuesto y la

CUADRO 4.10 | Puntaje de los indicadores del componente de difusión de la información del presupuesto, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Difusión de la información	2,7	3,0	0,4
1. La información sobre el presupuesto está a disposición de la ciudadanía	3,3	4,0	0,7
2. La información permite identificar categorías acordes con los objetivos del gobierno	2,3	2,7	0,3
3. Los estados financieros están a disposición de la ciudadanía	3,0	3,2	0,2
4. La información permite identificar el gasto según categorías y prioridades del plan	2,0	2,2	0,2

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

última etapa, menos regular y pública, que se refiere a los informes de auditoría posteriores a la ejecución, y está a cargo de las respectivas contralorías. Finalmente, de los 24 países analizados en 2013, cinco no producen estados financieros del Estado, mientras que en la primera evaluación de 2007 eran seis los que no lo hacían.

Conclusiones y retos para el futuro

A efectos de reafirmar las ideas que se presentan en este capítulo sobre las acciones a llevar a cabo para una mejor instrumentación del PpR, a continuación se exponen unas conclusiones básicas que les sirven de sustento. Cabe aclarar en todo caso que este pilar no puede desarrollarse independientemente de los demás, ya que todos ellos forman parte de los macroprocesos que conforman el modelo de gestión pública orientado a resultados y, por lo tanto, están estrechamente interrelacionados.

Conclusiones

Una *primera conclusión* es que la evolución de este pilar en los países durante el período 2007–2013 ha sido lenta, tanto desde un punto de vista general como de cada uno de sus componentes. Cabe destacar los casos de Honduras, México y Uruguay, cuyo crecimiento fue igual o superior a 1 punto. México y Perú, pasaron a integrar el grupo de los países más avanzados, mientras que Honduras pasó del nivel bajo al nivel intermedio. En el caso de Honduras el crecimiento tuvo lugar, básicamente, gracias a una más amplia aplicación de la presupuestación por programas, mientras que en México y Uruguay el incremento del indicador global se explica por la introducción de incentivos y el progreso realizado en la evaluación de la efectividad (ámbito en el que superó un poco al resto de los países). Luego de las dos evaluaciones efectuadas con el SEP, se evidencia que el 83% de los 24 países evaluados todavía está en un estado menos desarrollado de implementación del PpR, a excepción de Brasil, Chile, México y Perú.

Una *segunda conclusión* es que el lento avance de este pilar, esencial en un modelo de GpRD, tiene explicaciones que se originan en los niveles de logro de sus componentes, así como en el impacto de los avances conseguidos en otros pilares. En el caso de sus componentes, el escaso progreso se explica en parte por el hecho de contar con sistemas de seguimiento y evaluación poco desarrollados y por la débil instrumentación de la asignación de recursos basados en programas.

A ello debe agregarse el grado de evolución de la planificación estratégica, que condiciona la fijación de objetivos y metas presupuestarias; la debilidad de los sistemas de seguimiento y evaluación, y la gran centralización de los procedimientos de ejecución presupuestaria, que le restan capacidad de gestión a los responsables de los programas. Entre dichos procedimientos, cabe señalar las escasas facultades que se les otorgan a los niveles políticos y gerenciales institucionales para aprobar modificaciones presupuestarias e intervenir en los procesos de contrataciones de bienes y servicios. La figura del gerente de programa como centro de decisiones en la programación y administración de su gestión —en el marco de las políticas definidas— no está aún suficientemente desarrollada en la mayoría de los países.

Una *tercera conclusión* es que el grado de implementación del PpR está estrechamente relacionado con el nivel de madurez alcanzado por las instituciones del país para consensuar políticas, acuerdos y proyectos basados en indicadores y que tengan permanencia en el tiempo. Como se ha señalado reiteradamente en varios artículos especializados, tanto el presupuesto como la cultura de la gestión para resultados, implica un cambio cultural, un cambio de formas y procesos de tomar decisiones. Cabe hacer la misma pregunta que hace Besrest (2012): ¿se trata de una evolución cultural, o de una revolución cultural?

Por último, y parafraseando a Marcel (2009), ante la pregunta de si el PpR es una moda burocrática o un nuevo paradigma de la gestión pública, los resultados de las evaluaciones evidencian que, salvo cinco países, la respuesta para el resto posiblemente constituya una combinación de las dos. No obstante, las direcciones nacionales de presupuesto requieren que se fortalezca la gestión de cambio para asimilar que se trata de procesos que implican liderazgo, persistencia y consistencia, para romper las asignaciones inerciales que financian lo que las instituciones hacen y necesitan para seguir haciendo. Bajo el “nuevo paradigma”, el PpR introduce elementos para combinar incentivos tanto de origen técnico como político, ya que fusionaría las asignaciones inerciales con las incrementales, que se deciden políticamente.

Retos a tener en cuenta

Vinculación planificación-presupuesto

Este es un tema recurrente en América Latina y el camino por recorrer es largo. Ningún país ha alcanzado el óptimo de 5 y el promedio apenas asciende a un 52% de dicho óptimo. Sin agotar los diversos aspectos que han

obstaculizado la vinculación plan-presupuesto, cabe señalar las siguientes áreas de divergencias que requieren ser tratadas.

Desde el punto de vista metodológico, se presentan dos situaciones que es necesario resolver. En primer lugar, las categorías que se utilizan en los planes no son compatibles con las categorías en que se estructuran los presupuestos, lo que dificulta expresar en estos últimos las políticas y prioridades de los planes. Ello no implica que la estructura de programas presupuestarios deba ser idéntica a la estructura de los programas de los planes, pero deben definirse criterios para vincular ambos tipos de programas.

En segundo lugar, si bien la producción pública es el punto de vinculación operativa entre los presupuestos y los planes, dicha vinculación no es, en todos los casos, de carácter lineal. Un mismo producto puede contribuir al logro de varios resultados y un mismo resultado puede alcanzarse a través de varios productos. Así, por ejemplo, el producto asistencia sanitaria animal puede contribuir a la obtención de resultados vinculados con las exportaciones ganaderas, así como también a la disminución de las tasas de morbilidad y mortalidad humanas. A su vez, el resultado de reducir la tasa de deserción escolar puede estar vinculado con la magnitud de la capacidad de atención educativa, y al mismo tiempo con los productos de vacunación y alimentación escolar, y con el seguimiento de los padres a las tareas de los hijos. Es decir: las relaciones productos-resultados pueden ser multicausales, mientras que las relaciones insumo-producto contempladas en los presupuestos son causales, ya que si se utiliza una combinación de insumos en determinada cantidad y calidad se sabe con certeza que se obtendrá el producto previsto, tanto en cantidad como en calidad. Estos aspectos deben ser considerados al momento de evaluar, tanto ex ante como ex post, el cumplimiento de resultados y sus vinculaciones con la producción pública y los recursos financieros asignados.

Respecto de los plazos, hay elementos de carácter operativo que conspiran contra la vinculación entre los dos instrumentos, como el hecho de que los planes de desarrollo son de carácter plurianual, mientras que el presupuesto es anual. La introducción de los marcos fiscales de mediano plazo posibilitará la vinculación entre la planificación de mediano plazo y el presupuesto anual en la medida en que dichos marcos cuenten con una desagregación a nivel de los programas prioritarios que sean la base para la formulación presupuestaria y su posterior tratamiento en el Poder Legislativo.

Los arreglos institucionales son otro aspecto que interviene en la articulación entre el plan y el presupuesto. En la mayoría de los países de América Latina las instituciones de planificación y presupuesto han sido

y son espacios de poder competitivo; ambos espacios son hoy en día el resultado de procesos colectivos en los que varios actores tienden a inducir sus intereses, por encima de los de la colectividad. A ello se debe sumar que en el ejercicio presupuestario también participan otros actores, como el Poder Legislativo, que en cada negociación introduce más elementos de conflicto que de convergencia, dado que “los actores involucrados en las negociaciones del presupuesto cuentan con puntos de vista propios acerca de las necesidades de la sociedad y de los beneficios y costos de determinadas políticas. Pueden además tener incentivos para apoyar distintos programas según sus aspiraciones y su proceso político” (Hallerberg, Scarascini y Stein, 2010:1).

La definición de la ubicación institucional de los órganos rectores de los sistemas de planificación y presupuesto y sus interrelaciones es un tema que debería ser objeto de discusión. No existen “recetas” administrativas sobre cómo encarar esta definición. Dependen de la realidad y la voluntad política de cada país. Sin embargo, un modelo a analizar podría ser el de Brasil, país que lidera el proceso de vinculación plan-presupuesto en América Latina.

Roles de los poderes legislativos y de los órganos de control

El PpR requiere una profunda revisión del funcionamiento actual de los poderes legislativos y de los órganos de control externos. En materia de aprobación del presupuesto por parte del Poder Legislativo, es necesario pasar del criterio tradicional de analizar y aprobar un “conjunto de autorizaciones máximas para gastar” (tal como está establecido en gran parte de la legislación presupuestaria vigente) y en cambio concentrar los análisis en las variaciones financieras históricas, a una aprobación de “lo que el Estado ha de realizar con los recursos previstos”. Ello implica que en el tratamiento legislativo se debería priorizar la evaluación de los bienes y servicios que han de producir las instituciones públicas y su relación con las demandas de la sociedad y, en función de ello, definir los niveles de gastos requeridos. A su vez, esto también supone que las rendiciones de cuentas de la gestión presupuestaria al Poder Legislativo se basen en la producción y en los resultados obtenidos y los recursos efectivamente utilizados para ello. Para tal fin, debe efectuarse un proceso de tecnificación de dicho poder, creando oficinas de presupuesto —al estilo de la Congressional Budget Office de Estados Unidos (CBO)— que den sustento y soporte técnico a las decisiones de los legisladores. Estas oficinas “ofrecen una alternativa para fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los Parlamentos, para que estos

puedan desempeñar sus responsabilidades fiscales de manera más efectiva y responsable” (Santiso y Varea, 2013). En algunos países de América Latina, existe este tipo de oficina y están prestando un gran servicio: cabe destacar los casos de Brasil, Honduras y México, así como la experiencia que tuvo lugar durante unos años en República Dominicana y las que se vienen encarando en Chile, Costa Rica y El Salvador. A efectos de darle sostenibilidad en el tiempo al proceso de tecnificación del Poder Legislativo y, en especial, a la generalización de oficinas técnicas, es necesario concentrar en él acciones de asistencia técnica.⁴

En lo que se refiere a los órganos de control, la existencia de un PpR implica redefinir el rol de aquellos. Si bien deben continuar con sus tareas de auditar los estados contables y verificar el uso honesto de los recursos públicos, es necesario que prioricen la evaluación del cumplimiento de la producción pública programada y el efectivo logro de los resultados e impactos previstos en el presupuesto. Para ello, a las normas y pautas tradicionales de controles formales basados en documentación, deben agregar auditorías operacionales, así como también estudios y encuestas sobre los resultados e impactos que la gestión pública ha tenido en la población.

Aspectos de la técnica presupuestaria

Desde el punto de vista de la técnica presupuestaria, hay tres pasos para destacar.

El primero es desarrollar un modelo conceptual para presupuestar por programas, que pueda incorporarse al *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* del Fondo Monetario Internacional (FMI). Como un aporte para ello, se considera que los elementos básicos de dicha técnica deben posibilitar la identificación de la producción de bienes y servicios, y su vinculación con los resultados y los recursos requeridos (Arrieche, Makón y Matus, 1979; Robinson, 2011, 2014; Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014).

Para lograrlo, es necesario fortalecer y generalizar el uso de la cadena de valor público, distinguiendo claramente las características de las relaciones causales insumo-productos y de las relaciones multicausales productos-resultados-impactos, tal como se analizó anteriormente. Todo ello, sin desmedro del uso del marco lógico como herramienta de programación de proyectos.

Un segundo paso, una vez que el programa esté bien definido y conceptualizado, es posicionarlo como elemento básico de programación

⁴ Para ampliar esta discusión, véase Santiso y Varea (2013).

presupuestaria, del modo en que lo están haciendo Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú.

Finalmente, el tercer paso, y que representa un salto cualitativo significativo, es el de implementar instrumentos (matrices) de indicadores de seguimiento del gasto de los programas. De nuevo, esto requiere un esfuerzo conjunto, primero a nivel del ente rector presupuestario, para luego decantar a nivel sectorial. Para ello, es esencial que, en el marco de la reforma de los sistemas de administración financiera, se registre el gasto devengado como variable fundamental para medir los avances financieros en la ejecución presupuestaria y, a la vez, que sea la base para determinar los costos por productos.

Una vez instrumentadas estas tres fases, las etapas posteriores consistirían en la inclusión de políticas, metodologías e instrumentos de evaluación. Más adelante, habrá que enfocarse en distintos tipos de evaluación, que al final se encaminen con procesos de fortalecimiento institucional.

Marco legal

Si bien todos los países tienen disposiciones legales en materia presupuestaria, son pocos los casos en los que existen normas en materia de presupuesto basado en resultados en general y de programas presupuestarios en particular.

Para darles respaldo normativo a los procesos de instrumentación de la gestión para resultados es conveniente que se dicten normas legales que incluyan disposiciones en materia de presupuesto basado en resultados y, en especial, normas que regulen los contratos por desempeño y la generalización de incentivos monetarios y no monetarios.

La figura de los contratos por desempeño posibilita definir los compromisos que asumen las instituciones públicas en materia de cumplimiento de políticas, objetivos, metas de producción y resultados, con los recursos asignados y los incentivos que han de recibir en la medida en que cumplan con los compromisos adquiridos. Por tanto, es una herramienta esencial en los procesos de formulación y evaluación de la ejecución presupuestaria. Como complemento de ello, es necesario generalizar la utilización de incentivos. No es posible plantearse mejoras en la gestión presupuestaria si se les otorgan tratamientos administrativos similares a todos los organismos públicos, actúen o no de forma eficiente y eficaz, cumplan o no con los objetivos y políticas que les han sido asignados. Igual situación se presenta en el caso de los funcionarios y empleados públicos; es necesario motivar y estimular al funcionario y empleado eficiente y eficaz en su gestión, y que así se lo distinga del que no lo es.

Institucionalización de la evaluación de la efectividad del gasto

Del análisis realizado, se aprecia que solamente tres países, Brasil, Chile y México, han implementado políticas de evaluación de la efectividad del gasto, utilizando instrumentos y metodologías de evaluación, y en este campo están pues bastante más avanzados que el resto de los países, que todavía no han llegado a la mitad de camino.

Es más, la literatura del presupuesto ha empezado a poner alguna atención a la fase de evaluación desde hace muy poco, en parte porque esta fase está asociada a la planificación (y a sus programas de inversión pública) más que al presupuesto. Por tanto, la incorporación de metodologías de evaluación como herramienta multipropósito, es decir, de uso para varias fases del presupuesto, constituye un reto de envergadura institucional para los países, porque para instrumentarlos se requiere que los funcionarios cuenten con elevados niveles de capacitación, que los encargados de la toma de decisiones desarrollen un sentido de apropiación, y que haya personal con habilidades técnicas específicas. Luego, hay que tener en cuenta que los resultados que arroje la evaluación no necesariamente tendrán reconocimiento político.

En cualquier caso, está probado que la aplicación de políticas sanas de seguimiento y evaluación del gasto conducen a operativizar la teoría de la calidad del gasto para hacerlo más efectivo y eficiente.

La institucionalización de una unidad de seguimiento y evaluación del gasto contribuiría de forma sustancial a la puesta en ejecución de un PpR.

Evaluación de la fragmentación, duplicación y superposición de programas de gasto público

La evaluación de la efectividad del gasto implica también justipreciar los niveles de fragmentación, duplicación y superposición o traslape del gasto público.⁵ Las políticas y los proyectos de los gobiernos de la región están plagados de ejemplos de duplicación o superposición; sin embargo, no se les ha dado la importancia que merecen porque afectan intereses. Si bien este es un tema de reforma administrativa, no deja de ser un problema clave que impacta en la eficiencia y efectividad del gasto público. Un caso típico en varios países es el de la atención a los problemas de salud, en cuyo caso programas similares son encarados tanto por los ministerios respectivos como por las instituciones de la seguridad social en los mismos espacios geográficos.

En Estados Unidos las evaluaciones de duplicación, fragmentación y superposición del gasto público son realizadas anualmente por la Oficina de Rendición de Cuentas (GAO, por sus siglas en inglés), que tiene reglas propias de

independencia. Las conclusiones y recomendaciones son instrumentadas a lo largo de las instituciones identificadas en proyectos duplicados, para salvaguardar el buen uso de los recursos de los contribuyentes estadounidenses.

Como se pudo apreciar anteriormente, en el caso chileno también realizan una evaluación institucional, para observar los niveles de consistencia en la aplicación de políticas y programas entre instituciones. De todos modos, dicha evaluación no abarca lo indicado aquí, al menos no de la forma en que lo diferencia la GAO.

Estas evaluaciones deberían ser realizadas por los órganos rectores del sistema presupuestario, en estrecha coordinación con los órganos rectores de la administración o de la reforma administrativa del sector público.

Se considera que estos estudios atacan de raíz el problema de la eficiencia y efectividad del gasto público, y constituyen un reto mayor en la institucionalidad del presupuesto.

Rigidez en la administración presupuestaria

Un obstáculo que tienen los presupuestos es la alta rigidez que presenta la ejecución y administración de los mismos. Cuanto más centralizada sea la administración presupuestaria, mayores serán los niveles de agregación de los datos que se presentan en la formulación presupuestaria, a efectos de “escapar” a esas rigideces. A las instituciones se les exige que cumplan objetivos y metas, pero la administración de los recursos se centraliza en los órganos rectores.

El gerente del programa, responsable ante la sociedad de producir bienes y prestar servicios con la mayor calidad posible, no está facultado, en la mayoría de los países, para administrar sus presupuestos. En el ámbito presupuestario propiamente dicho la aprobación de modificaciones a las asignaciones financieras y la de cuotas periódicas de gastos se encuentran centralizadas. Pero la rigidez no solo se expresa en el ámbito presupuestario.

⁵ La *fragmentación* tiene lugar cuando más de una institución de gobierno (ministerio, secretaría o departamento, o más de una institución) están involucradas en una misma área o sector con necesidades nacionales, y existen oportunidades para mejorar la prestación de servicios. La *superposición* o el *traslape* ocurren cuando varias instituciones o programas de gobierno (ministerios, secretarías o departamentos) tienen objetivos y beneficiarios similares, y participan en actividades parecidas o estratégicas para cumplir los objetivos propuestos. Por último, la *duplicación* se presenta cuando dos o más instituciones o programas de gobierno (ministerios, secretarías o departamentos) participan en las mismas actividades o proveen los mismos servicios a los mismos beneficiarios (GAO, 2013, 2014).

Los procesos de contratación y adquisición de recursos reales (humanos y materiales) están excesivamente normados y orientados casi exclusivamente a efectuar controles del uso honesto de los recursos. Sin desmedro de los controles necesarios en los procesos de contratación y adquisición de recursos reales, es necesario encarar procesos de descentralización que impliquen revalorizar el rol de los gerentes de programas.

En síntesis, la descentralización de los aspectos vinculados con la administración presupuestaria y la revalorización de los roles de los gerentes de programas coadyuvará a mejorar sustancialmente la calidad de la programación presupuestaria basada en resultados.

Referencias

- Arrieche, V., M. Makón y C. Matus. 1979. "Bases teóricas del presupuesto por programas". Caracas: Asociación Venezolana de Presupuesto Público.
- Besrest, V. 2012. *Results Based-Budgeting: Objectives, Excepted Results and Performance Indicators*. Estrasburgo: Consejo Europeo.
- Banco Mundial. 2013. "Financial Management Information Systems and Open Budget Data: Do Governments Report on Where the Money Goes?" Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Curristine, C. 2005. "Government Performance: Lessons and Challenges." *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5(1).
- Filc, G. y C. Scartascini 2008. "Los marcos de mediano plazo y el proceso presupuestario en América Latina". Documento presentado en la reunión de Directores de Presupuesto, México.
- GAO (Oficina de Rendición de Cuentas). 2013, 2014. *Annual Report: Actions Needed to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits*. Washington, D.C.: GAO. Disponible en <http://www.gao.gov/assets/660/653604.pdf>.
- Gazmuri, J. 2012. *Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos*. Monografía del BID Núm. IDB-MG-130. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=50926>.
- Hallerberg, M., C. Scartascini y E. Stein. 2010. "El proceso presupuestario como eje central de la discusión política". En: Hallerberg, M., C. Scartascini y E. Stein (eds.), *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del análisis presupuestario en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Hawke, L. 2007. "Presupuesto por Resultados en Australia". *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7.
- Marcel, M. 2009. "Presupuesto por resultados: ¿moda burocrática o nuevo paradigma de gestión pública?" En la Conferencia Internacional "Presupuesto basado en resultados", Ciudad de México, 9 y 10 de junio de 2008. Washington, D.C.: BID.
- Marcel, M., M. Guzmán y M. Sanginés. 2014. "Presupuestos para el desarrollo en América Latina". Washington, D.C.: BID.
- Park, N. 2013. "Performance Budgeting in the Republic of Korea". Nota del PREM Núm. 28. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Robinson, M. 2011. "Manual sobre la elaboración de presupuestos basados en resultados". Materiales de capacitación de los Centros Regionales de

Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados (CLEAR). Washington, D.C.: CLEAR.

———. 2014. "Connecting Evaluation and Budgeting." Washington, D.C.: ECD Working Series Papers.

Santiso, C. y M. Varea. 2013. *Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los Parlamentos en América Latina y el Caribe*. Resumen de políticas Núm. IDB-PB-194. Washington, D.C.: BID. Disponible en http://publications.iadb.org/handle/11319/1494?scope=123456789/1&thumbnail=false&order=desc&rpp=5&sort_by=score&page=0&query=varea&group_by=none&etal=0.

Takahashi-Iturriaga, T. 2013. "Avances y retos del presupuesto basado en resultados". En: *Fortaleciendo la gestión para resultados en el desarrollo en México: oportunidades y desafíos*. México D.F.: CLEAR, CIDE.

Gestión financiera pública

Jorge Kaufmann, Carlos Pimenta, Francisco Javier Urrea

Introducción

La gestión financiera pública (GFP) es el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación para concretar los objetivos y las metas del sector público. Está conformada por los principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias tanto para la captación como para el gasto de recursos (Makón, 2000).

Si bien los objetivos de la GFP se superponen con los de la política macrofiscal, es importante aclarar que no son los mismos. La política macrofiscal tiene como objetivo la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenible; en cambio, la GFP tiene como objetivo la disciplina fiscal, la eficiencia del gasto, la transparencia, y la mejora de la gestión pública como un todo (Hemming, 2013).

Este capítulo se concentrará en algunas de las principales áreas de la GFP relacionadas con la ejecución financiera del gasto público, como Tesorería, contabilidad, compras y contrataciones públicas, y auditoría y control. A continuación se presentan brevemente algunas de las principales tendencias mundiales y buenas prácticas para cada una de estas áreas.

Tendencias mundiales y buenas prácticas desde la perspectiva de la GpRD en torno a la gestión financiera pública

Las principales tendencias en materia de GFP que se registran en nuestra región abarcan cambios que, en general, se encaminan a potenciar la mayor

transparencia, eficiencia y calidad del gasto público y están basadas en estándares internacionales. A continuación se presenta una breve revisión de los instrumentos y criterios que predominan en las prácticas actuales.

Gestión de Tesorería

Cuenta Única del Tesoro (CUT)

Para una buena gestión de Tesorería, en los países de América Latina y el Caribe (ALC), desde los años ochenta se viene adoptando ampliamente el concepto de Cuenta Única del Tesoro (CUT), que consiste en una estructura unificada de las cuentas del gobierno que facilita la consolidación de sus saldos de efectivo y la optimización de su uso, lo cual permite que los ministerios de Finanzas supervisen los flujos de caja del gobierno y mejoren el control y el seguimiento presupuestario. En este sentido, la CUT es una cuenta o un conjunto de cuentas interrelacionadas, mediante las cuales el gobierno realiza todas sus transacciones de ingresos y pagos, y obtiene un panorama consolidado de su posición de caja al final de cada día. La CUT se basa en el principio de fungibilidad de todo el efectivo, independientemente de su uso final (FMI, 2010). De este modo, las áreas de Tesorería son mucho más que una unidad pagadora, pues se constituyen en unidades de gestión financiera que administran todo el flujo financiero de caja.

Bajo este concepto, los beneficios de una CUT exceden el control financiero, promoviendo mejoras significativas en la transparencia y la gestión del gasto público, y reduciendo el costo de oportunidad de mantener recursos financieros ociosos en cuentas bancarias fragmentadas y desconectadas. Según Williams, el establecimiento de una CUT es uno de los primeros pasos para el desarrollo de una gestión de caja moderna (FMI, 2013).

Gestión activa de caja

Otra tendencia importante en la gestión de la Tesorería consiste en fomentar una buena coordinación y complementariedad entre las políticas de la Tesorería y las del Banco Central, para concertar una gestión activa de caja con la política monetaria. El desarrollo de una función de gestión de caja moderna y eficiente afecta al Banco Central y a los bancos comerciales, lo que demanda modelos de gobernanza adecuados para el manejo de las condiciones monetarias, y requiere una relación más amplia entre la Tesorería y el Banco Central, estructurada en diferentes niveles de coordinación (FMI, 2012).

Armonización de la contabilidad con estándares internacionales

En cuanto al área de contabilidad pública, toda la región de ALC se encuentra actualmente en un proceso de transformación para armonizar su contabilidad con los estándares internacionales, lo cual incluye el cambio de la contabilidad de caja (efectivo) a acumulación (devengado) y un registro más detallado y actualizado de sus activos y pasivos (con la correspondiente depreciación y provisión), lo que viene conformando un nuevo paradigma para la contabilidad pública (Chan y Zhang, 2013). Este proceso hacia una contabilidad patrimonial¹ y consolidada es fundamental para la transparencia y credibilidad de las finanzas públicas y el cálculo de los resultados fiscales, evitando la posibilidad de ilusiones fiscales² coyunturales.

La mayoría de los países de ALC viene avanzando en adoptar estándares propios alineados a las *Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público*,³ que se constituyen en una de las principales referencias en este proceso de convergencia de la contabilidad pública. El mayor desafío en este proceso es la implantación y puesta en operación sostenible de la armonización contable, más allá de su reglamentación, lo que amerita incluir cambios en los sistemas de administración financiera de los países y fortalecer la capacidad institucional requerida para su operación de forma continuada en el tiempo.

Uno de los impactos esperados en este proceso de modernización contable es ampliar el uso de la contabilidad para la toma de decisiones, en miras a lograr un gasto más eficiente, y más allá de los registros, asientos contables

¹ *Contabilidad patrimonial* es aquella que, además del flujo económico y financiero anual, incluye información actualizada del conjunto de bienes, derechos y obligaciones de todo el sector público. El patrimonio está formado por una parte positiva (activo), constituida por los bienes (elementos materiales) y derechos (elementos intangibles), derivados de relaciones jurídicas del sector público, y una parte negativa (pasivo), formada por las obligaciones. La suma de los activos menos los pasivos resulta en valor del patrimonio neto.

² La *ilusión fiscal* se presenta cuando las fuentes de los ingresos públicos no son completamente transparentes o son desconocidas para los contribuyentes, lo cual provoca que se perciba que los costos gubernamentales son menores a lo que en realidad son. Debido a que los contribuyentes se benefician de los gastos que se financian con dichos ingresos (no conocidos u ocultos), la demanda pública de mayor gasto aumenta, lo cual incentiva a los políticos a incrementar el gasto gubernamental.

³ Las *Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público* (NIC-SP) se hallan en el "Manual de Pronunciamientos Internacionales de Contabilidad del Sector Público" (IFAC, 2013), que es producido por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público de la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés).

y balances financieros, contribuir a una mejor contabilidad de costos en los países de la región.

Sistemas de compras y contrataciones modernos y transparentes

El sistema de compras y contrataciones desempeña un rol clave en la GFP al promover la eficiencia, la eficacia y la transparencia en la gestión pública. Un sistema de adquisiciones adecuado y ágil permite que las instituciones que ejecutan los programas provean bienes y servicios de calidad, a tiempo y a un costo razonable, todo lo cual contribuye a una mayor eficacia en la gestión pública.

En ese sentido cada vez hay un mayor entendimiento de que un sistema de compras efectivo desempeña un rol estratégico en los gobiernos para evitar malgastar los recursos públicos. Teniendo esa preocupación como base, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha definido 10 principios para preservar la integridad de los sistemas de compras gubernamentales y que se agrupan en cuatro áreas: i) transparencia; ii) buena gestión; iii) prevención de malas conductas, cumplimiento y seguimiento; y iv) rendición de cuentas y control (OCDE, 2009).

El área de compras y contrataciones públicas es una de las que presenta mayores avances en las últimas dos décadas en ALC, tanto respecto de la transparencia de sus procesos (*E-Government Procurement*) como de la implantación de nuevas modalidades de compras, tales como los convenios marco y las subastas electrónicas reversas. Adicionalmente, las compras públicas cada vez más se consolidan como un proceso estratégico gubernamental en la región. Sin embargo, todavía existe un gran desafío en cuanto a la implantación de portales transaccionales de compras públicas, ya que —como se verá más adelante— solamente seis países de la región avanzaron en esta nueva plataforma de negocios (OCDE y BID, 2014).

Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF)

Todas las áreas sucintamente reseñadas en los párrafos precedentes se manejan mediante los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) de la región. Los SIAF son sistemas informáticos que automatizan los procedimientos financieros necesarios para registrar los recursos públicos recaudados y aplicarlos a la concreción de los objetivos del sector público. Estos sistemas comenzaron a funcionar en los años ochenta, sobre todo como una forma de mejorar el registro y el control del gasto público en respuesta a las crisis fiscales y macroeconómicas de ese momento; y

han contribuido fuertemente a la estabilidad económica y la responsabilidad fiscal en las últimas décadas (Pimenta y Farías, 2012).

Actualmente los SIAF están presentes en la mayoría de los países de ALC, y si bien han contribuido a mejorar sustancialmente la gestión financiera pública y han evolucionado conceptual y tecnológicamente, en el futuro se requiere avanzar hacia sistemas más modulares y flexibles, integrados con otras funciones del gasto público, y volcados a la gestión y al apoyo en la toma de decisiones.

Sistemas de control y auditoría

Fortalecimiento de las capacidades de las entidades de fiscalización superior

El cuanto a las áreas de auditoría y control gubernamental, se observa que en las últimas décadas ha habido una profunda transformación en ALC, la cual se ha orientado a fortalecer las capacidades de los organismos de control, tanto externos —las entidades de fiscalización superior (EFS)— como internos, sean estos últimos organismos únicos de nueva formación, o bien las agencias u oficinas de control y auditoría interna de las distintas unidades de las administraciones públicas.

Los cambios han sido muy variados, y han consistido en intervenciones de diferente naturaleza y alcance. Igualmente, los resultados han sido muy heterogéneos, de modo que actualmente en la región hay países que ostentan sistemas de control robustos y avanzados, comparables en muchas de sus dimensiones a estándares internacionales, y otros con debilidades aún significativas, cuyos sistemas de control se encuentran por debajo de la media respecto de otros actores y procesos de GFP.

A grandes rasgos, las intervenciones y transformaciones que se han experimentado en el área de control se pueden dividir en tres grandes grupos, según el objetivo principal buscado: *eficacia*, *eficiencia* o *transparencia*.

Las reformas de *eficacia* son aquellas destinadas a mejorar, precisamente, la eficacia de la labor de control gubernamental. Estas reformas constituyen pues las funciones principales (*core business*) de los organismos de control, y las intervenciones se han centrado en mejorar los procesos, sistemas y metodologías aplicadas a sus labores misionales y no misionales. Así, por ejemplo, varias EFS se han dotado de sistemas integrados de gestión y control de calidad, que combinan en una única plataforma todos los procesos de gestión asociados a la labor de control. En esta misma dimensión de modernización del *core business* de los organismos de control, se ha realizado un gran esfuerzo en materia de modernización y estandarización metodológica.

Una de las características del control gubernamental, tanto externo como interno, es el alto grado de difusión de las buenas prácticas y de los estándares internacionales. Así, por ejemplo, con respecto al control externo, la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI, por sus siglas en inglés) ha generado los Estándares Internacionales de las Entidades de Fiscalización Superior (ISSAI, por sus siglas en inglés), en cuatro grandes niveles. Estos son, de más general a más particular: i) la Declaración de Lima, que delinea los principales ejes de las EFS a nivel mundial; ii) el Código de Ética INTOSAI; iii) los estándares INTOSAI de auditoría, que contienen las asunciones básicas para la realización de las auditorías; y iv) las guías de implementación de la INTOSAI, que incluyen recomendaciones y buenas prácticas con un buen grado de detalle. En líneas generales, las EFS de la región han avanzado mucho en el alineamiento de sus metodologías con los estándares internacionales, siendo esta una de las preocupaciones esenciales en los procesos de modernización de las EFS.

Pese a la relativa homogeneidad de las EFS respecto de otros organismos, los modelos que se han adoptado en ALC son muy diversos, y se los puede clasificar en tres grandes categorías: i) el modelo anglosajón o de Westminster, que ha sido el preferido en países como Chile o Perú, y que se caracteriza por la figura de un contralor con gran visibilidad, autoridad e independencia, ligado a la rendición de cuentas parlamentaria; ii) el modelo judicial o napoleónico, que ha sido el elegido en países como Brasil o Colombia, independiente tanto del Ejecutivo como del Legislativo, y iii) el modelo colegiado, que rige en Argentina.

Con independencia de uno u otro modelo, existen algunos elementos fundamentales para el buen funcionamiento de las agencias de control gubernamental externo: i) una base legal sólida que garantice su existencia, de ser posible en la propia Constitución, ii) independencia funcional, organizacional y financiera, iii) un mandato público claro pero amplio, para poder auditar el conjunto de los recursos públicos (tanto ingresos como gastos), y iv) un mecanismo efectivo de seguimiento de las recomendaciones del control externo para asegurar el impacto y la contribución efectivos del control.

Transformaciones en la auditoría interna gubernamental

En primer lugar, el control interno ha seguido la pauta de alineamiento al estándar COSO,⁴ si bien los resultados han sido mucho más limitados y

⁴ El estándar COSO, a diferencia de las reglas INTOSAI, no emana de un órgano internacional que define las buenas prácticas, sino que es el resultado de la evolución del informe del *Committee of Sponsoring Organizations* (COSO) de 1987, reconocido internacionalmente como estándar en la materia.

fragmentados. En líneas generales, uno de los graves problemas que presenta la región respecto de sus capacidades de control es la significativa asimetría entre las capacidades de control externo y las de control interno, la cual nace primordialmente de su situación respecto del organigrama de los estados: el control externo, que —como su nombre indica— se sitúa fuera del Poder Ejecutivo, cuenta en general con recursos financieros mucho más sólidos que los del control interno, los cuales proceden del presupuesto general del Poder Ejecutivo. Esta diferencia de origen suele extenderse a todas las facetas que expresan la capacidad y calidad de los sistemas de control; los organismos de control externo cuentan con más recursos, personal mejor formado, y una misión y relevancia mucho más definida que los de control interno. Sin embargo, por su situación sistémica “dentro” de los procesos de políticas públicas, es precisamente el control interno el que más espacio ofrece tanto para la labor de prevención (en la lucha contra la corrupción) como para la de orientación y mejora de la gestión (en el esfuerzo de eficiencia). Sin duda, el fortalecimiento y mejora del control interno es una de las asignaturas pendientes para los próximos años en la GFP de ALC.

En segundo lugar, varias de las transformaciones experimentadas por el control gubernamental se han orientado a fortalecer su rol en la mejora del ciclo de gasto, contribuyendo pues no tanto a velar por la legalidad del mismo, sino a optimizar su eficiencia y desempeño. Esta labor se ha instrumentalizado principalmente —aunque no exclusivamente— a través de las denominadas auditorías de desempeño, también llamadas de gestión u operativas. Estas auditorías, a diferencia de las de cumplimiento y financiera, buscan ofrecer recomendaciones para la mejora de la gestión, maximizando el impacto de los recursos públicos. Los resultados de estas intervenciones han sido muy variados, pues también lo es el nivel de exigencia general para poder operar de manera satisfactoria dichas auditorías. Así, es necesario contar con sistemas que estimulen la calidad del gasto no solo en las dimensiones de control, sino en otros aspectos, como el presupuesto por resultados, la definición de indicadores, los sistemas de reporte y seguimiento, etc. Igualmente, la auditoría de desempeño, aunque bien intencionada, puede generar distorsiones entre los actores de la gestión financiera pública si los roles y responsabilidades no están bien definidos entre ellos (Waring y Morgan, 2007). Por ejemplo, en una región como ALC, donde la ejecución presupuestaria de la inversión pública representa un serio problema, una intervención no bien calibrada de la auditoría de desempeño puede suponer más perjuicios que ganancias, en la forma de una débil contribución a la mejora de la gestión, y sin embargo mayor carga de auditoría, la cual a menudo

es referida por los gestores públicos de la región como una de las causas que explican la pobre ejecución presupuestaria (junto a otras vinculadas, como los sistemas de adquisiciones y compras públicas poco ágiles).

Una tercera área de transformación del control gubernamental ha sido el foco en la transparencia. Tradicionalmente centrados en la labor de fiscalización, en los últimos años los órganos de control se han abierto hacia la sociedad, poniendo la información a disposición del público. Ese trabajo de transparencia y rendición de cuentas, que a menudo se lleva a cabo a través de portales de transparencia, observatorios de gasto público u otras iniciativas similares, han sido fundamentales a la hora de dar una nueva utilidad a la enorme información gestionada por los órganos de control. Gracias a este acceso a la información para la sociedad, los organismos de control se están convirtiendo progresivamente en herramientas para fortalecer el ejercicio de los deberes y derechos ciudadanos.

Comentarios finales

En conclusión, en los últimos años se ha producido un cambio de paradigma en todas las áreas de la gestión financiera pública. En los años ochenta y noventa la gran prioridad de estas áreas era producir información para un mayor control fiscal, sobre todo debido a las crisis económicas de la época, con la adopción de los principios de la Cuenta Única del Tesoro (CUT), los SIAF, y las leyes de responsabilidad fiscal, entre otros instrumentos. A partir de 2000 se inició un cambio hacia la información para la transparencia, la credibilidad, la eficiencia y la calidad del gasto público (manteniendo los avances del control fiscal), lo que ha implicado un salto en la calidad de la información generada en estas áreas de la GFP y una mayor participación de la sociedad.

Avances y desafíos en la gestión financiera pública de ALC

El Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) desagrega al pilar de GFP en tres componentes interrelacionados: i) la gestión presupuestaria y financiera, ii) las adquisiciones y iii) la auditoría interna y externa. Se observa que, en el período analizado, la calificación de los tres componentes aumentó, pero en diferente magnitud, y a partir de situaciones relativas disímiles, mostrando incrementos inversamente proporcionales a su línea de base. Así, se ha reducido el rango entre los valores del componente de la GFP más avanzado y el menos desarrollado.

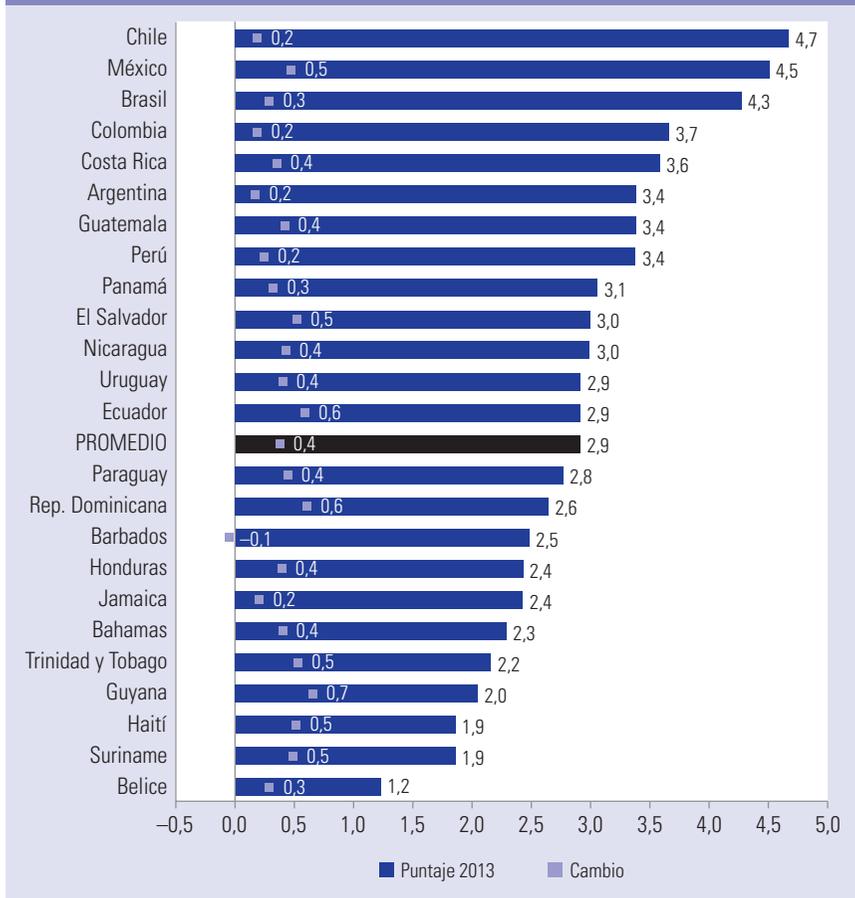
GRÁFICO 5.1 | Puntaje de los componentes del pilar de gestión financiera pública**CUADRO 5.1 | Puntaje de los componentes del pilar de gestión financiera pública, 2007–2013**

	2007	2013	Var.
III. Gestión financiera pública	2,5	2,9	0,4
Gestión presupuestaria y financiera	2,8	3,2	0,5
Sistema de adquisiciones	2,0	2,4	0,4
Auditoría externa e interna	2,9	3,1	0,3

Nota: Para facilitar la lectura de los puntajes, se redondearon las centésimas al decimal.

Los resultados muestran diferencias entre los países de la región. Para el análisis se los ha clasificado en tres grupos, según el puntaje del pilar de GFP obtenido. El primer grupo (nivel alto) está conformado por los países que obtuvieron un puntaje de 3 o superior; el segundo (nivel medio), por los países cuyos puntajes oscilaron entre 1,5 y 3, y el tercero (nivel bajo), por países que obtuvieron puntajes menores a 1,5.

Al comparar la división entre las categorías de países por niveles de desarrollo de la GFP, se observa una ligera mejora en las capacidades. Así, en 2007 ocho de los 24 países considerados tenían un grado de desarrollo alto, mientras que en 2013 esta cifra se incrementó a 11, es decir: casi la mitad de los países analizados actualmente tienen un buen nivel de institucionalidad de la GFP.

GRÁFICO 5.2 | Índice del pilar de gestión financiera pública por país en 2013 y cambios ocurridos desde 2007


Por otro lado, también se ha estudiado el cambio en los puntajes del pilar de GFP en el período observado, para lo cual se ha clasificado a los países en tres grupos. El primer grupo (avance sustancial) está conformado por aquellos que obtuvieron un cambio de 0,5 puntos o superior; el segundo (avance regular), por los países que evidenciaron cambios de entre 0 y 0,5 puntos, y el tercero (cambio nulo o negativo), por países que experimentaron cambios iguales o menores a 0 puntos.

Para entender algunos de los factores que permiten el logro de avances en la GFP en ALC, a continuación se presenta un análisis desagregado de los componentes que conforman el pilar mencionado.

CUADRO 5.2 | Clasificación de los países según el puntaje obtenido en el pilar de gestión financiera pública

Puntaje del pilar	2007	2013
Nivel alto Puntaje ≥ 3	<i>(8 países)</i> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Perú	<i>(11 países)</i> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú
Nivel medio Puntaje < 3 ≥ 1,5	<i>(12 países)</i> Bahamas, Barbados, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay	<i>(12 países)</i> Bahamas, Barbados, Ecuador, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Paraguay, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay
Nivel bajo Puntaje < 1,5	<i>(4 países)</i> Belice, Guyana, Haití, Suriname	<i>(1 país)</i> Belice

CUADRO 5.3 | Clasificación de los países según sus avances en el pilar de gestión financiera pública

Avance sustancial Cambio en puntaje ≥ 0,5	<i>(10 países)</i> Ecuador, El Salvador, Guyana, Haití, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago
Avance regular Cambio en puntaje < 0,5 > 0	<i>(13 países)</i> Argentina, Bahamas, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá, Perú, Uruguay
Cambio nulo o negativo Cambio en puntaje ≤ 0	<i>(1 país)</i> Barbados

Gestión presupuestaria y financiera

En este componente se analiza la interrelación y coherencia entre los diferentes sistemas que forman parte de la gestión financiera, entre ellos: presupuestario, contable, administración de la deuda (crédito público) y administración del efectivo (Tesorería). Estos sistemas deben funcionar de manera integrada, lo que supone que sus principios, normas y procedimientos deben interrelacionarse a través de medios electrónicos. La falta de integración en materia de administración financiera provoca, entre otros problemas,

CUADRO 5.4 | Puntaje de los indicadores del componente gestión presupuestaria y financiera, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Gestión presupuestaria y financiera	2,8	3,2	0,5
Relación entre gasto presupuestado y gasto ejecutado	2,7	3,2	0,5
1. Promedio de desviación entre gasto presupuestado y gasto ejecutado	2,7	3,2	0,5
Análisis de riesgo	1,5	2,2	0,7
1. Se realizan análisis de riesgos de obligaciones directas	2,5	3,2	0,8
2. Se dispone de mecanismos para mitigar riesgos de obligaciones directas	1,5	1,8	0,4
3. Se realizan análisis de riesgos de obligaciones contingentes	1,4	2,1	0,8
4. Se dispone de mecanismos para mitigar riesgos de obligaciones contingentes	0,8	1,6	0,8
Transparencia y presupuesto	4,3	4,5	0,2
1. El gasto presupuestario no declarado respecto del total del gasto	4,2	4,4	0,2
2. En los informes fiscales se incluye información sobre las donaciones	4,4	4,6	0,2
Clasificación de gastos del presupuesto	3,3	3,7	0,5
1. Clasificaciones administrativa y económica de acuerdo a las normas de EFP	3,9	4,2	0,3
2. Clasificación funcional mediante la utilización de normas CFAP	3,2	3,9	0,7
3. Clasificación por programas con desagregación no menor que subfuncional	2,7	3,2	0,5
Aprobación del presupuesto por parte del Poder Legislativo	4,3	4,2	-0,1
1. Aprobación del presupuesto por parte del Poder Legislativo	4,3	4,2	-0,1
Contabilidad	3,4	3,8	0,3
1. El sistema de contabilidad adhiere a normas y estándares internacionales	3,6	3,7	0,1
2. La contabilidad refleja todos los rubros de la clasificación del presupuesto	3,7	4,3	0,6
3. La contabilidad se organiza en base devengada	3,3	3,4	0,1
4. La contabilidad se organiza en base de caja	3,1	3,8	0,7
5. Se prepara anualmente un informe sobre ingresos y gastos	3,9	4,4	0,5
6. Se prepara anualmente un informe consolidado sobre activos y pasivos	3,2	3,7	0,5
7. El informe se somete a auditoría externa	3,5	3,8	0,2
Sistema Integrado de Administración Financiera	2,0	2,7	0,6
1. Existe un sistema electrónico de administración financiera del Estado (SIAF)	2,9	3,4	0,5
2. El sistema de inversión pública está integrado al SIAF	1,4	2,3	0,9
3. El sistema electrónico de compras públicas está integrado al SIAF	1,8	2,3	0,5
4. La información financiera de los gobiernos subnacionales está integrada al SIAF	1,2	1,9	0,7

Nota: Para facilitar la lectura de los puntajes, se redondearon las centésimas al decimal.

fragmentación y duplicación de la información, dificultad para usar los datos en los procesos de planificación y de administración del presupuesto, y falta de transparencia en las transacciones fiscales. Todo esto facilita los actos de corrupción, merma la capacidad de gestión y limita la rendición de cuentas.

El componente se divide en siete indicadores, entre ellos: análisis de riesgo, clasificación presupuestaria, transparencia, contabilidad y Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Este componente, con su valor de 3,2 sobre un máximo de 5 en 2013, es uno de los más sólidos registrados por el SEP. A continuación, se resaltan las tendencias que se han podido observar en la región en el período analizado.

Las actividades de análisis y mitigación del riesgo se han extendido

En la GFP el análisis del riesgo fiscal, es decir: el examen de los eventos futuros, relacionados con el pago de pasivos u obligaciones directas o indirectas que podrían acarrear una tensión financiera, es un tema medular.

En el SEP se analizan dos tipos de obligaciones o pasivos: los directos y los indirectos o contingentes. Los primeros son los compromisos financieros que el gobierno debe cumplir en el futuro y para los cuales existen obligaciones legales; por ejemplo, bonos de deuda, contratos de concesión de servicios públicos con garantías mínimas de servicios, pensiones y jubilaciones. Los segundos (los pasivos contingentes) son los gastos en los que el gobierno puede incurrir en el caso de que se presente un determinado evento y para los cuales existen obligaciones legales; por ejemplo, garantías otorgadas por el gobierno central a terceros, seguros estatales, fallos judiciales adversos y pasivos ambientales. Este tipo de acontecimientos debe ser considerado y analizado, ya que, en caso de ocurrir, puede tener un impacto significativo en la gestión fiscal.

Los resultados de este estudio revelan que, habiendo sido este un aspecto descuidado de la GFP en la región (1,5 de un total de 5 en 2007), ha habido avances sustanciales. Por ejemplo, en 2007 había 12 países en los que la realización de análisis de riesgo fiscal de obligaciones directas estaba en una fase de desarrollo, de implementación o de consolidación (valores de 3, 4 o 5, respectivamente, de acuerdo con los criterios de calificación del SEP). En cambio, en 2013 esa cifra ascendió a 17 países, los cuales practican regularmente este tipo de análisis, y se encuentran en alguna de estas tres fases superiores. Para lo que corresponde al análisis de los pasivos contingentes —un elemento mucho menos desarrollado que el primero—, siguiendo la misma forma de medición descrita, se pasó de seis países en 2007 a nueve en 2013.

RECUADRO 5.1 | Países que incluyen análisis de riesgo en sus leyes de presupuesto: los casos de Brasil y Chile

En Brasil el Anexo VI de la Ley de Directrices Presupuestarias analiza los pasivos fiscales contingentes. Entre los tipos de pasivos contingentes que se han considerado, cabe mencionar: pasivos derivados de las controversias sobre indexación, obligaciones surgidas por litigios de orden tributario y previsional, asuntos judiciales pertinentes de la administración estatal, como privatizaciones, cierre de organismos, liquidación de empresas, activos resultantes de liquidaciones extrajudiciales de instituciones financieras, y operaciones garantizadas de entidades de la Federación y de empresas estatales.

Por su parte, en Chile el Informe de Finanzas Públicas que acompaña anualmente el proyecto de ley de presupuestos reporta el análisis de pasivos contingentes, como la garantía estatal de pensión mínima, las obligaciones contingentes en concesiones, las leyes de garantía de aval del Estado a las empresas públicas, la ley de garantía de financiamiento para la educación superior y las demandas contra el Estado.

El aspecto más débil respecto de la administración del riesgo en ALC es la falta de mecanismos para mitigar los efectos de los riesgos sobre las cuentas fiscales. Sin embargo, en esta dimensión también ha habido progresos. Hoy se puede decir que siete países cuentan con instrumentos para mitigar los riesgos de los pasivos contingentes, mientras que hace seis años, solo tres disponían de ellos. Algunos ejemplos son: el fondo para la compensación de las variaciones salariales de Brasil; los fondos de contingencia contra el desempleo, de reserva de pensiones y de estabilización económica y social creados en Chile bajo la Ley de Responsabilidad Fiscal; las pólizas de seguro o reaseguro contra desastres naturales y el fondo de contingencias para concesiones o asociaciones público-privadas de Colombia; y los fondos para desastres naturales y de apoyo para la reestructura de pensiones de México.

Finalmente, cabe destacar que el avance en los análisis del riesgo fiscal, relacionados con el seguimiento de pasivos en ALC, tiene lugar mayormente sobre la base de cálculos paralelos y puntuales y no a partir de la contabilidad patrimonial, que debería generar automáticamente este tipo de información en los balances anuales del sector público. Si bien varios países vienen avanzando en la adopción de normas contables alineadas con los estándares internacionales, muy pocos han concluido este proceso, y están todavía lejos de tener un registro contable más detallado y actualizado de sus activos y pasivos.

Hay una tendencia a llevar a cabo prácticas de clasificación presupuestaria siguiendo estándares internacionales

Una adecuada clasificación del presupuesto permite realizar el necesario seguimiento del gasto en las dimensiones económica, funcional y programática.

La clasificación económica ordena el gasto público de acuerdo con la estructura básica del sistema de cuentas nacionales, permitiendo analizar el impacto económico de las transacciones del gobierno; e incluye, entre otras, las siguientes categorías: remuneraciones, uso de bienes y servicios, consumo de capital fijo, subsidios y prestaciones sociales. La clasificación funcional ofrece información sobre los propósitos a los que se destinan los recursos, por ejemplo: educación, salud, seguridad pública o defensa. Para realizar la clasificación económica y funcional del presupuesto, la mayoría de los países ha tomado las normas internacionales como referentes. La clasificación por programas permite articular el presupuesto con la planificación, de modo que la estructura del presupuesto de cada gobierno dependerá de la cantidad de los programas que se ejecuten y de sus características, ya que no hay estándares internacionales para este tipo de clasificación.

En ALC se han observado progresos en la adopción en general de estos sistemas de clasificación presupuestaria y también en cada uno de ellos en particular. La mayor refinación se ha dado en la clasificación económica, a la cual le han seguido la funcional y luego la programática. El número de países que había alcanzado su implementación o consolidación (de acuerdo con las Normas Internacionales de la Clasificación de las Funciones de la Administración Pública) llegaba a 13 en 2007 y a 18 en 2013. Uno de esos países es Panamá, el cual, mediante la Resolución 244 de enero de 2011, actualizó su manual de clasificaciones presupuestarias de gasto público, en consonancia con las mejoras prácticas a nivel internacional.

Existe un mayor grado de armonización entre el presupuesto y la contabilidad pública

Para que se pueda disponer de un sistema de clasificación contable que permita la toma de decisiones financieras que lleven a una mejor gestión, se requiere que la contabilidad pública no solo abarque la totalidad de las instituciones del gobierno central, sino que refleje además todos los rubros de la clasificación del presupuesto. Esta coherencia entre las partidas del sistema contable y los rubros de la clasificación del presupuesto constituye uno de los requisitos del indicador de contabilidad del SEP.

Esta es una materia que a lo largo de los últimos años ya se ha consolidado o está en camino de consolidarse en 20 de los 24 países analizados de la región en 2013. También constituye un campo en el cual algunos países han hecho progresos considerables hacia la implementación de esta armonización durante el período de estudio. Este es el caso, por ejemplo, de Guyana.

En este país la armonización contabilidad-presupuesto ya fue materia de análisis y certificación por parte de la Oficina de Auditoría Pública, tal como se le reportó a la Asamblea Nacional en 2012.

Ha habido un sustancial desarrollo de los SIAF

Los SIAF son una poderosa herramienta para una GFP moderna y eficiente, gracias a la cual los Estados no solo pueden hacer una gestión ordenada y eficaz sino también llevar a cabo más fácilmente una rendición de cuentas abierta y transparente para la ciudadanía. Estos sistemas de gestión brindan a los gobiernos la base informática adecuada para la integración de los componentes de distintos subsistemas de la GFP, de modo que así se puede registrar la información financiera, ordenarla y analizarla, se ve facilitado el cumplimiento de las normas que rigen la GFP y se optimiza el manejo de los recursos.

Los resultados del SEP permiten concluir que en los últimos años se ha avanzado hacia un sistema electrónico de información que integra efectivamente las áreas de presupuesto, administración tributaria, crédito público, tesorería y contabilidad, de la administración financiera del Estado, pero que también integra otros subsistemas, como inversión pública y adquisiciones. También ha habido progresos sustanciales a nivel de los gobiernos subnacionales los cuales han adoptado sus propios SIAF y en algunos casos, se ha integrado parcial o totalmente al SIAF del gobierno central o nacional.

RECUADRO 5.2 | Los pagos electrónicos del gobierno mexicano

En 2010 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), encabezada por el equipo de la Tesorería de la Federación (Tesofe), inició la implementación de un proyecto para autorizar y tramitar todos los gastos del gobierno federal a través de una plataforma única de tecnología de la información, cuyo resultado fue la centralización de la mayor cantidad posible de pagos en la Tesofe. A finales de 2012, alrededor de la mitad de los pagos por concepto de sueldos y la mayoría de las pensiones y pagos a proveedores ya se habían centralizado en la Tesofe, aunque solo el 4% de las transferencias sociales.

Se realizó un cálculo del ahorro en los rubros de salarios, pensiones y programas de transferencias, y se concluyó que el ahorro total ascendería a US\$379 millones en sueldos, US\$867 millones en pensiones y US\$65 millones en el caso de los tres programas de transferencias participantes (equivalentes al 2,6%, 4,9% y 0,9% de los pagos efectuados, respectivamente). Así, mediante las transferencias electrónicas y la centralización de los pagos, el gobierno de México logra un ahorro de alrededor de US\$1.300 millones al año, cifra que equivale a un 3,3 % de su gasto total, en salarios, pensiones y transferencias sociales.

Fuente: Babatz (2013).

RECUADRO 5.3 | Colombia: refuerzo de elementos clave de la GFP

El de Colombia es un buen caso de un país que en este último quinquenio ha estado trabajando en una variedad de frentes para fortalecer adecuadamente sus sistemas de administración financiera. En esta ocasión se resaltarán tres iniciativas en particular: i) modernización de la regulación contable pública, ii) reglamentación de la cuenta única nacional, y iii) ampliación de la cobertura del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

Modernización de la regulación contable pública

La Contaduría General de la Nación (CGN) es el órgano encargado de definir las normas y responsabilidades relacionadas con el ordenamiento de la contabilidad de las instituciones públicas. En 2011 la CGN elaboró un documento para el estudio, la actualización y la armonización del Régimen de Contabilidad Pública con estándares internacionales de contabilidad, el que fue sometido a la discusión pública, con el fin de recibir retroalimentación e insumos para preparar la regulación con estándares internacionales. De esta manera, por un lado, se estructura una normatividad que se funda en los estándares internacionales como referentes aplicables al entorno del sector público colombiano (adaptando las normas a las necesidades nacionales y no simplemente copiándolas) y, por otro lado, se implementan prácticas líderes en materia de reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos en las entidades gubernamentales y de las empresas de propiedad estatal, como parte de una estrategia para consolidar los resultados de todo el sector público y fortalecer la competitividad, la gobernanza y el desarrollo empresarial.

Reglamentación de la cuenta única nacional

En 1989, con la Ley orgánica del Presupuesto, se instauró el Principio de Unidad de Caja, definiéndose que con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atendería el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación (PGN), y planteándose la obligatoriedad de llevar la contabilidad de los ingresos y egresos públicos bajo un régimen unificado. También se indicaba que la Dirección del Tesoro Nacional, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), tendría la responsabilidad del manejo de la Cuenta Única Nacional (CUN). Posteriormente, en función de la Ley 1.450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, se estableció que con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atendería el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el PGN a través del Sistema de CUN (SCUN). Ha sido en este contexto que en noviembre de 2013 se emitió el Decreto 2785, mediante el cual se reglamentó el SCUN. Este decreto definió lo que se entendía por SCUN, determinó su ámbito de aplicación y normó sobre aspectos diversos de su administración. Así, podrá profundizarse la utilización y se perfeccionará la modalidad colombiana del concepto de Cuenta Única del Tesoro (CUT), esto es: la estructura unificada de las cuentas del gobierno que facilita la consolidación de sus saldos de efectivo y la optimización de su uso, permitiendo una mejor supervisión de los flujos de caja y un mejor control de la ejecución presupuestaria.

Ampliación de la cobertura del SIIF

El SIIF constituye una iniciativa del MHCP que permite a la Nación consolidar la información financiera de las entidades que conforman el PGN y ejercer el control de la ejecución presupuestal y financiera de las entidades pertenecientes a la Administración Central Nacional y sus subunidades descentralizadas, con el fin de propiciar una mayor eficiencia en el uso de los recursos de la Nación y de brindar información oportuna y confiable. Está en marcha un proyecto (SIIF Nación II) que tiene como propósito central ampliar la cobertura funcional e institucional del SIIF Nación actual, mediante la utilización de tecnologías de punta orientadas a facilitar el acceso y la integración entre el SIIF Nación II (desarrollo web) y otros sistemas relacionados. De este modo se podrá centralizar la información financiera de la Nación de forma confiable y segura, generar eficiencia operativa en la GFP y proveer de eficiencia financiera por el uso oportuno de los recursos disponibles.

En 2013, de los 24 países analizados, y de acuerdo con la metodología del SEP, 12 países cuentan con un SIAF en una etapa de implementación madura o consolidada, 10 países se hallan en una fase inicial o media, y dos países no han comenzado el desarrollo de su SIAF, o recién se encuentra en una fase de propuesta. Esto contrasta positivamente con lo que ocurría en 2007, cuando los países con SIAF en una etapa madura o consolidada ascendían a ocho.

Uno de los avances de estos últimos seis años ha sido la búsqueda de alguna forma de integración de los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) a los SIAF. Se ha progresado parcialmente en este camino (fase de implementación o consolidación, es decir, valores 4 o 5 del SEP, respectivamente) en ocho países, cuando en 2007 esta integración se daba solamente en cinco países.

Algunos ejemplos de la evolución de los SIAF en el período 2007–2013 son los siguientes: en Argentina el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) ya cuenta con una interfaz virtual, el e-SIDIF, plataforma hacia donde están migrando los organismos de la administración central; en Ecuador el Ministerio de Economía y Finanzas suscribió en 2012 un convenio con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo para mejorar la articulación entre el e-SIGEF y el Sistema de Inversión Pública; en Honduras se ha avanzado significativamente en la construcción del nuevo SIAFI en un ambiente web; y en República Dominicana en los últimos años se ha desarrollado sustancialmente el Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF), que incluye datos de adquisiciones y compras públicas, así como también de inversión pública. De la misma manera, son muchas las iniciativas que se están llevando a cabo en ALC para extender esta herramienta clave para la gestión.

Sistema de adquisiciones

Este componente está conformado por dos indicadores: marco legal e institucional del sistema de adquisiciones y sistema electrónico de adquisiciones. Con su valor para 2013 de 2,4 sobre un máximo de 5, el componente se encuentra en la media de las puntuaciones del SEP en 2013.

A continuación se destacan las tendencias que se han producido en la región en el período analizado.

Los marcos legales y reglamentarios se han perfeccionado

Para que los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas se basen en la competencia y transparencia, es necesario que exista un marco legal

CUADRO 5.5 | Puntaje de los indicadores del componente sistema de adquisiciones, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Sistema de adquisiciones	2,0	2,4	0,4
Marco legal e institucional del sistema de adquisiciones	2,7	3,5	0,7
1. Existe un marco legal	3,6	4,2	0,6
2. El marco legal se aplica	2,8	3,5	0,6
3. Existe un ente normativo o regulador de las adquisiciones del Estado	3,3	3,9	0,6
4. El ente normativo y regulador no participa directamente en las compras	3,5	3,9	0,4
5. Existe una instancia que dispone de estadísticas de adquisiciones	2,0	2,7	0,7
6. Se aplica un proceso para la presentación y resolución de inconformidades	3,0	3,3	0,4
7. El proceso de inconformidades es ejecutado por un organismo externo	2,0	2,7	0,7
Sistema electrónico de adquisiciones	1,2	1,3	0,1
1. Existe un sistema electrónico (e-compras)	3,0	3,1	0,1
2. El sistema electrónico es usado para compra-venta	1,1	1,2	0,1
3. El sistema es aceptado por el BID (*)	0,9	0,9	0,0
4. Existe una estrategia de capacitación e información a las entidades contratantes	2,1	3,0	1,0

Nota: (*) Dado que los criterios utilizados por el BID para aceptar el uso de los sistemas de compras cambiaron desde la última aplicación del SEP, en todos los países se mantuvo la misma calificación recibida en la versión 2007, para preservar la comparabilidad.

Para facilitar la lectura de los puntajes, se redondearon las centésimas al decimal.

que regule dichos procesos, y que estos sean respetados por todas las instituciones del gobierno.⁵ Durante los últimos años en la región se han experimentado avances tendientes a mejorar las reglas jurídicas de operación de los sistemas de compras y contrataciones públicas. En 2007 había 14 países con este tipo de marcos legales y regulaciones modernas y abiertas (bajo criterios de calificación 4 y 5) en funcionamiento, y en 2013 ya eran 17 países los que habían alcanzado este nivel.

En este contexto, es de interés resaltar, por ejemplo, en Ecuador la nueva Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de 2009 y su reglamento de 2011, por medio de los cuales se eliminan los tratamientos de excepción y se reduce la discrecionalidad de la autoridad, y en Paraguay la implementación de Ley 3.439 de 2007, mediante la cual se crean la Dirección

⁵ En la actualidad, este marco legal debería también promover y facilitar el desarrollo, la implementación y la adopción de sistemas electrónicos de adquisiciones.

RECUADRO 5.4 | Ecuador: avances en el sistema de adquisiciones y contrataciones públicas

Durante el último quinquenio Ecuador ha realizado avances importantes en el marco legal, institucional e instrumental del sistema de contrataciones públicas. En 2008 se aprobó la Ley Orgánica que lo regula, y en 2009 su reglamento general, que no solamente sirvió para ordenar de mejor manera el sistema de contratación pública, sino que además creó el Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop) como ente rector, y reguló el sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones públicas. Además, se fortaleció el Sercop, dotándolo de mejores recursos humanos, mayor capacidad informática y procedimientos técnicos adecuados.

La creación del sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones públicas permitió que todas las instituciones públicas realicen licitaciones y transacciones de compra-venta a través de Internet. El sistema cuenta con una base de datos de los proveedores de los bienes y servicios, así como de módulos para la difusión de estadísticas e información sobre las adquisiciones. Sin embargo, la información sobre los procesos de contratación o adquisiciones y sobre las adjudicaciones de contratos aún no está abierta al público, y solamente puede ser consultada por las entidades contratantes y los proveedores involucrados.

Nacional de Contrataciones, el Sistema de Información de Contrataciones Públicas, el Sistema de Información de Proveedores del Estado y el sistema electrónico para la adquisición de bienes y servicios estandarizados mediante la modalidad de Subasta a la Baja Electrónica.

Por otra parte, en los restantes países con sistemas de adquisiciones menos desarrollados, hay también avances que reportar. Por ejemplo, en Haití el marco jurídico de la contratación se reforzó con las leyes de junio de 2009 y mayo de 2011, en las cuales se establecen disposiciones sobre la contratación pública y los contratos de concesión, con el fin de que el proceso de adquisición promueva mercados más transparentes y se establezca una mejor competencia entre los oferentes.

Las entidades rectoras del sistema de compras públicas se han fortalecido

Para que un sistema de adquisiciones públicas funcione con eficiencia y transparencia, el Estado debe contar con un ente rector, es decir: una entidad o unidad que se encargue de regular y supervisar el sistema. La existencia de esta unidad permite dar transparencia, incrementar la eficiencia en las compras y contrataciones de las diferentes instituciones del gobierno, y promover la competencia entre demandantes y proveedores. Esta es un área en la que también se han registrado progresos en el período 2007–2013, con el incremento de 3,3 puntos en 2007 a 3,9 puntos en 2013 en el valor del requisito

del SEP que pregunta si “existe un ente normativo o regulador de las adquisiciones del Estado o las funciones de regulación están claras y legalmente asignadas a varias unidades dentro del gobierno”.

Un caso a mencionar, por ejemplo, es el de Colombia. En 2011 se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, que reemplazó a la Comisión Intersectorial de Contratación Pública, con el propósito de que se dispusiera de un organismo técnico especializado encargado de impulsar políticas y normas, unificar procesos en materia de compras y contratación pública, preparar acuerdos marco de precios, y articular a los partícipes de los procesos de compras y contratación públicas, con el fin de optimizar y lograr una mayor rentabilidad social en el uso de los recursos del Estado.

Existe una mayor disponibilidad de información estadística sobre las compras públicas

Una de las ventajas de los sistemas electrónicos de adquisiciones y contrataciones es aumentar la información disponible para las unidades públicas contratantes, los proveedores y el público en general a fin de que haya una mejor rendición de cuentas y mayor transparencia. Esto se logra si a través de Internet se difunden estadísticas e información de adquisiciones, invitaciones a licitar, e información sobre las adjudicaciones de contratos. Esta es otra dimensión donde se han observado progresos significativos en el último quinquenio. El requisito del SEP correspondiente a esta dimensión pasó de 2 puntos en 2007 a 2,7 en 2013, es decir: tuvo un incremento de 0,7 puntos y de un 35% sobre el valor base.

Uno de los ejemplos más notables en este aspecto lo representa Brasil. La información provista vía Internet ha evolucionado de manera tal que se ofrecen diversos servicios en el menú de acceso gratuito de Comprasnet (sin requerirse registro ni contraseña) para ver los extractos de las ofertas que están teniendo lugar, el resultado de las mismas, los extractos de los contratos celebrados entre el gobierno federal y sus proveedores, etc. A todo esto deben sumarse las aplicaciones dirigidas al proveedor para presentar propuestas y ofertas, después de registrarse en Comprasnet.

La expansión de los sistemas “transaccionales” de e-compras gubernamentales no ha sido sustantiva

Las ganancias de eficiencia y la mayor transparencia que brindan los sistemas electrónicos de adquisiciones crecerán en la medida en que haya cada

RECUADRO 5.5 | Ahorros generados por las subastas a la baja

Las subastas inversas o a la baja permiten que el comprador identifique al proveedor que esté dispuesto a ofrecer el precio más bajo posible para un producto específico. Con este mecanismo es el comprador quien determina el precio máximo que está dispuesto a pagar por un producto o servicio y luego invita a los vendedores potenciales a ofrecer su precio más bajo. Estos últimos compiten entre sí para presentar la mejor oferta, haciendo que el precio descienda. Cuando las ofertas de los participantes se publican en línea y se revelan los precios en tiempo real, el proceso es más transparente y mejoran las posibilidades de lograr el valor justo de mercado.

Las subastas inversas permiten enfrentar la práctica por la cual las unidades de adquisiciones de cada organismo del sector público efectúan sus compras por separado, lo que trae como consecuencia que los precios varíen considerablemente aun cuando se trate del mismo producto. Este problema, que en la literatura económica se conoce como “desperdicio pasivo”, provoca altos costos para el sector público. Por ejemplo, en una evaluación reciente sobre adquisiciones gubernamentales en Italia, se observó que si todos los organismos públicos del país pagaran los mismos precios que aquellos que obtienen los precios más bajos, los gastos disminuirían hasta en un 27%.

La experiencia internacional demuestra que con las subastas a la baja se pueden obtener ahorros globales que van de un 5% a un 30% (Shalev y Asbjornsdén, 2010) con un promedio del 15%. En Estados Unidos el ahorro promedio asciende a un 12,1% y se ha estimado que en el estado de São Paulo se eleva a un 24% (BID, 2012).

vez más procesos que se puedan realizar vía Internet. Si bien se observa que en la región hay un mayor número de países que cuentan con su versión de e-compras, pocos han pasado desde el estado de prestar exclusivamente un servicio informativo a otro más avanzado, de realización sustancial de transacciones por la vía electrónica.

RECUADRO 5.6 | Paraguay: avances en el sistema de compras públicas

Hasta 2008 todas las compras del sector público en Paraguay se realizaban a través de los métodos de adquisición tradicionales. Cada unidad de adquisiciones efectuaba sus compras por separado. En consecuencia, los precios variaban en forma considerable, aun cuando se tratara exactamente del mismo producto.

La reforma y modernización de las adquisiciones del sector público constituyeron uno de los elementos clave de un programa de reforma de la gestión pública emprendido en Paraguay en 2008, momento en el que se introdujo el mecanismo de subasta a la baja. El ahorro fue considerable. En el caso de los combustibles y lubricantes, los precios obtenidos en subastas a la baja fueron inferiores en un 9% a los de las subastas tradicionales, mientras que para ciertos productos como los insumos médicos, el precio se redujo en más de la mitad. Los precios de los productos adquiridos por el gobierno en 2011 a través de este método fueron, en promedio, un 7,5% más bajos que los correspondientes a las adquisiciones realizadas por medio de las subastas tradicionales.

Fuente: Adaptación de Pimenta y Mejía (2012).

En cuanto a lo primero, en 2007 había 16 países que tenían algún tipo de e-compras y en 2013 el número de países había subido a 17.

Sin embargo, aún son pocos los países en los cuales el sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones permite realizar en forma masiva transacciones de compra-venta a través de Internet, y la lista de aquellos donde esa práctica está más extendida se limita a Brasil, Chile, Guatemala, México y Panamá; y parcialmente Ecuador, con la modalidad de “subasta inversa electrónica”. A esta lista acaba de incorporarse Paraguay, con su método de compras electrónicas de “subasta a la baja”.

Auditoría interna y externa

El componente de auditoría está conformado por dos indicadores: auditoría interna y auditoría externa. Es uno de los componentes que ha ostentado los puntajes más altos del SEP en 2013, y refleja la preocupación de los países por fortalecer sus sistemas de control, tarea en la cual también los organismos internacionales han contribuido de forma entusiasta por medio de sus programas de asistencia a los países.

Se observa que en el período en estudio han tenido lugar las tendencias que se detallan a continuación.

Se fortalece la presencia de unidades de auditoría interna en las entidades del gobierno central

El control interno es un proceso integral que está diseñado para enfrentar los riesgos y para dar una seguridad razonable de que, en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán objetivos gerenciales, como una ejecución ordenada, eficiente y efectiva de las operaciones; un cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas; y una salvaguardia de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño. En el marco de la GpRD los auditores internos desempeñan el rol de examinar las políticas, las prácticas y los procedimientos de control interno de la entidad o unidad para garantizar que los controles se adecuen al cumplimiento de la misión institucional.

Durante el último quinquenio se ha avanzado en la región para dotar a las entidades del gobierno central de unidades de control interno para la revisión de los datos de los sistemas de información financiera, los inventarios y los sistemas de contabilidad, y se han comenzado a llevar a cabo auditorías internas periódicas para la revisión de cumplimiento de los procesos de control interno, entre otras actividades. En 2007 había 14 países con este tipo de

CUADRO 5.6 | Puntaje de los indicadores del componente auditoría interna y externa, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Auditoría interna y externa	2,9	3,1	0,3
Auditoría interna	3,6	3,9	0,3
1. Existe un marco legal de auditoría interna que es común para todas las instituciones públicas	4,3	4,5	0,2
2. El marco legal adhiere a las normas internacionales de auditoría	3,5	3,8	0,4
3. En las instituciones públicas existen dependencias encargadas de la auditoría interna	3,6	3,9	0,3
4. La auditoría interna se cumple en las entidades del gobierno central	3,1	3,4	0,3
Marco legal e institucional de la auditoría externa	2,6	2,9	0,2
1. Existe un marco legal que norma la auditoría externa del sector público	4,2	4,5	0,3
2. El marco legal adhiere a las normas internacionales de auditoría	3,8	4,1	0,3
3. Existe un organismo independiente que realiza auditorías externas	4,2	4,2	0,0
4. Se realizan auditorías de ingresos/gastos	3,5	3,4	-0,1
5. Se realizan auditorías de activos/pasivos	2,1	2,6	0,5
6. Se realizan auditorías de gestión a las entidades del gobierno central	1,9	2,0	0,2
7. Las instituciones auditadas envían una respuesta formal por escrito	2,2	2,8	0,6
8. Los informes de auditoría se presentan al Poder Legislativo	2,8	3,0	0,2
9. Los informes de auditoría están a disposición de la ciudadanía a través de Internet	2,5	2,9	0,4

Nota: Para facilitar la lectura de los puntajes, se redondearon las centésimas al decimal.

unidades en funcionamiento (en fase de implementación o consolidación, es decir: con valores del SEP de 4 o 5 puntos, respectivamente), y en 2013 eran 16 países los que habían alcanzado este nivel.

Una de las subregiones que mejor evidencia estos progresos es Centroamérica, donde se destacan, por ejemplo, El Salvador y Honduras. En este último país se creó en 2007 la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control (Onadici), la cual llenó un vacío, ya que antes no existía una política de Estado de control interno, aunque en algunas dependencias había personas encargadas de la auditoría interna. Así, además de haber una unidad de control interno en todas las secretarías, funciona también un Comité de Control Interno, que tiene a su cargo implementar las prácticas obligatorias incluidas en las guías publicadas por la Onadici en el marco del Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos. Con todo, pese a la importancia de estos

RECUADRO 5.7 | Brasil y el fortalecimiento del control interno: la Contraloría General de la Unión (CGU)

La Contraloría General de la Unión (CGU) es un caso particular en el mapa latinoamericano de las agencias de control. Pese a que su nombre puede conducir a un equivoco (en la América de habla hispana “contraloría” es el nombre que suele dárseles a las EFS, esto es: las agencias de control externo), la contraloría brasileña es el resultado de la voluntad y del esfuerzo del gobierno federal para contar con una única institución que reúna las funciones de control interno, evitando así su dispersión, y permitiendo pues, al crearse una “masa crítica” institucional, el escalamiento de las capacidades de control interno, con foco en la prevención, la mejora de la gestión y la transparencia.

Por eso, en 2003 se creó la CGU, como órgano sujeto a la autoridad directa de la Presidencia de la República, con los objetivos de defender el patrimonio público incrementar la transparencia en la gestión por medio de actividades de control interno, auditoría pública, corrección, prevención y lucha contra la corrupción. La CGU es así el órgano central del Sistema de Control Interno y del Sistema de Corrección, ambos dentro de la esfera del Poder Ejecutivo federal. Antes de su existencia, las funciones de la misma eran desempeñadas por la Secretaría Federal de Control Interno (SFC), y la *Ouvidoria* General de la Unión, pertenecientes al Ministerio de Hacienda y Justicia respectivamente.

Esta única, nueva y definida institución es el resultado del deseo de contar con un organismo reforzado. El mero hecho de dotar de identidad propia a la CGU, con su organigrama, sus recursos y sus objetivos, ha permitido que esta desarrolle todo un cuerpo de metodologías y buenas prácticas con el que de otra manera habría sido muy difícil contar. Más aún: la CGU ha ido progresivamente asumiendo las funciones propias de una agencia nacional anticorrupción, gracias a lo cual Brasil tiene una entidad definida que actúa como “punto focal” para diversos temas, entre los que cabe mencionar la iniciativa internacional de gobierno abierto. Actualmente, la CGU continúa creciendo en importancia, ampliando su marco de actuación en áreas tales como la transparencia (es la responsable del portal de transparencia que pone a disposición de la ciudadanía la información de gasto público del gobierno federal) o la prevención de la corrupción, con iniciativas innovadoras como el Observatorio de Gasto Público, centrado en un análisis masivo de datos que permiten prever y orientar la labor de control de manera avanzada.

avances, cuando se compara el progreso del control interno con el del control externo en la región, se evidencia todavía una muy significativa asimetría en perjuicio del primero, en el cual hay aún mucho espacio para una mejora.

Se avanza lentamente en adoptar la práctica de auditorías de desempeño

Las auditorías de desempeño o gestión representan una herramienta para la toma de decisiones basadas en resultados. Este tipo de auditorías se enfoca en medir la economía, eficiencia y eficacia de la gestión pública, y en formular recomendaciones para mejorar la gestión. Las auditorías de desempeño se pueden aplicar a instituciones públicas o a programas y proyectos en ejecución, teniendo como objetivo analizar la eficiencia en el uso de los recursos para cumplir con objetivos específicos y/o medir la efectividad de una institución o programa en la consecución de los objetivos que se plantea.

El requisito que recoge información sobre este tipo de auditorías en el SEP mide la presencia de esta práctica pero no su extensión o cobertura, ya que muchas veces se trata de auditorías complejas y costosas. Así, por ejemplo, en Costa Rica la contraloría realiza 130 auditorías al año, de las cuales 12 a 15 corresponden a auditorías operativas (desempeño).

Entre los principales actores de la región en este ámbito, sobresale la Auditoría Superior de la Federación de México, institución que, además de efectuar el reporte del trabajo fiscalizador, que entrega a la Cámara de Diputados, prepara el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública (IRCP), es decir: una Auditoría Especial de Desempeño, producto de los resultados obtenidos a lo largo de las revisiones efectuadas en el año. Por otra parte, uno de los países que ha hecho progresos en este ámbito en los últimos años ha sido Perú. La Contraloría General ha implementado un nuevo enfoque de control, de carácter integral, que tiene a la gestión por resultados como uno de los factores críticos en la lucha contra la corrupción, y a las auditorías de desempeño como uno de sus instrumentos en esta tarea.

Existe una preocupación mayor por dar respuesta a las observaciones que emanan de la auditoría externa

Uno de los propósitos principales de los exámenes de la auditoría externa es mejorar la gestión de la institución auditada en sus aspectos financieros y de desempeño. Para procurar que esto ocurra, uno de los requisitos que se debe cumplir es que las instituciones auditadas envíen una respuesta formal por escrito a las observaciones de la auditoría, detallando las medidas que se tomarán como consecuencia de la auditoría.

Este es un aspecto sobre cuya necesidad hay ahora mayor conciencia, y alrededor de un tercio de los países analizados puso en marcha algún tipo de mejora al respecto. Por ejemplo, los informes anuales de la Oficina de Auditoría de Guyana proveen evidencia de las observaciones y las respuestas de las entidades del gobierno central; y en Paraguay se adoptó en 2008 un modelo estándar de control interno, el cual obliga a los organismos auditados remitir a la Contraloría General de la República el Plan de Mejoramiento, conforme a las observaciones realizadas por este organismo.

Se comparte mayor información del control externo con la ciudadanía

Las mejoras directas de la gestión que se deriven de las prácticas modernas de auditoría tienen que complementarse con una apropiada rendición de

cuentas a la ciudadanía. La mayor transparencia se logra con la difusión de la información de las auditorías financieras y de desempeño.

Una parte no menor de países se encuentra ahora en una fase de implementación o consolidación de la práctica de poner a disposición de la ciudadanía a través de Internet informes de auditoría, cifra que ascendió de ocho países en 2007 a 11 países en 2013. Sin embargo, la calidad de esta información es pobre y heterogénea. Uno de los países con una buena práctica al respecto es Colombia, donde los informes de auditoría se entienden liberados una vez firmados por las respectivas instancias, momento en el cual las auditorías están disponibles al público en el portal de la Contraloría General de la República.

Entre los países que han realizado avances en estos últimos años cabe mencionar, por ejemplo, a Belice. En 2007 los informes de auditoría de Belice no se difundían, mientras que hoy en día ya se están colocando en Internet, aunque con un significativo rezago respecto de las fechas prescritas. Otro caso de mejora es el de Guatemala, donde en la actualidad los informes de auditoría gubernamental de la Contraloría de Cuentas se hacen públicos en Internet al mismo tiempo que se presentan al Poder Legislativo, dentro de los cinco meses después de finalizado el año fiscal.

Conclusiones y retos para el futuro

Los avances de la GFP en ALC identificados en las secciones anteriores son notorios, y en las últimas décadas contribuyeron efectivamente a una mayor estabilidad macroeconómica y al crecimiento sostenible, lo cual comprende una significativa mejora en la disciplina fiscal y en la transparencia de las cuentas públicas. Sin embargo, todavía hay mucho por hacer.

Si bien se realizaron numerosas reformas de la GFP en los países en desarrollo, incluidos los de ALC, en muchos casos los resultados fueron limitados y poco significativos (Andrews, 2013a). Según Matt Andrews esto ocurre debido a que gran cantidad de reformas se diseñan con escasa atención al contexto político e institucional de cada país, y se concentran mayormente en el cambio de reglas formales, muchas veces en la forma de señales externas (isomorfismo institucional), importando soluciones sin crear capacidad institucional en los países mismos.⁶ Andrews concluye que las

⁶ Un estudio de 2008 del Banco Mundial menciona que el 60% de los países que realizaron reformas en GFP mejoraron sus calificaciones; sin embargo, solamente el 50% optimizó sus indicadores en transparencia y rendición de cuentas, y solo un 40% mejoró sus indicadores de calidad de la gestión pública.

reformas institucionales suelen adoptarse como señales para recibir soporte en el corto plazo, y no como soluciones de largo plazo para los problemas de la GFP (Andrews, 2013b).

Por eso, es importante avanzar con las reformas todavía pendientes en la región, de manera que sean efectivas y sostenibles en el tiempo. Uno de los mayores desafíos es que además de tener que enfrentar los temas del futuro, como la implantación de una nueva contabilidad pública patrimonial y la creación de portales transaccionales de compras, muchos países todavía tienen tareas pendientes para completar la agenda de las últimas tres décadas, entre ellas: un manejo de caja más integrado y eficiente con una CUT, o sistemas de información financiera modernos y confiables.

A continuación se presentan las principales conclusiones, los retos y la agenda futura para cada tema de la gestión financiera pública que se ha analizado en este capítulo.

Sistemas presupuestario, contable, de información financiera y de compras

Más allá de este elemento contextual, que se presenta en mayor o menor medida en el mundo en desarrollo, y que también depende del ciclo económico, se pudo constatar que en el último quinquenio se produjeron avances significativos en la GFP de ALC. En efecto, el período de crecimiento económico que en promedio disfrutó la región, la visión de sus líderes, la mayor profesionalización en los altos niveles de la administración pública y el arribo a consensos técnicos en estas materias, entre otros factores, han permitido que la GpRD, la gestión de riesgos, y otros instrumentos de una buena GFP se conviertan en metas compartidas por los gobiernos en la búsqueda de un sector público más eficiente, eficaz y transparente.

Algunos de estos logros en la GFP (medidos a través del SEP) han sido los siguientes:

- i. Las actividades de análisis y mitigación de riesgo se han extendido.
- ii. Se ha puesto más atención en llevar a cabo prácticas de clasificación presupuestaria de acuerdo con estándares internacionales.
- iii. Existe una mayor armonización entre el presupuesto y la contabilidad pública.
- iv. Ha habido un sustancial desarrollo de los SIAF.
- v. Los marcos legales y reglamentarios de compras públicas se han perfeccionado.

- vi. Las entidades rectoras del sistema de compras se han fortalecido y existe una mayor disponibilidad de información estadística.
- vii. Las posibilidades “transaccionales” de las compras electrónicas se han expandido, si bien lo han hecho de forma muy modesta.

Todos estos avances de la GFP también trajeron aparejados beneficios significativos más allá del ámbito del sector público. En efecto, contribuyeron a un mayor acceso de los países al crédito financiero y a una menor volatilidad económica, lo que a su vez está directamente relacionado con un incremento en la transparencia y en la calidad de la información financiera, contable y económica de un país.

Asimismo, actualmente se observa un cambio de paradigma, que implica el paso de la información centrada exclusivamente en el control fiscal a la información orientada a la transparencia, la credibilidad, y la eficiencia y calidad del gasto público.

Si bien hay todavía un largo recorrido por delante, los avances de las últimas décadas dejaron un camino sólido, lo que demuestra que la modernización de la GFP tiene impactos directos en el desarrollo y en la calidad de vida de las personas.

A continuación se enumeran los retos para la región que merecen ser destacados.

a. **La capacidad de previsión y ejecución del gasto presupuestado**

Paulatinamente, cada vez más países de la región han comenzado a poner en marcha diversas modalidades de presupuestación basada en resultados (PbR). Esto implica acordar y negociar no solamente las asignaciones presupuestarias y las metas financieras y físicas, sino también determinar los indicadores y metas de resultados a lograrse en el año fiscal.

Todo ese arduo y constructivo ejercicio de PbR corre el riesgo de perder valor si no se invita a participar al Legislativo en la discusión en términos similares (enfoque en resultados), y si los montos de gastos ejecutados al final del día difieren sustancialmente de los presupuestados, ya sea por falta de coordinación, fallas en las previsiones o la tradicional subejecución del gasto debida a problemas de administración financiera y de gestión.

b. **La gestión efectiva de riesgos**

Otra cuestión que afecta a la ejecución de los gastos presupuestados es realizar previsiones al margen de los eventos que podrían comprometer

adversamente el resultado de la programación presupuestaria. En este sentido, un desafío vigente en ALC es efectuar una activa gestión de riesgos, no solamente realizando análisis del riesgo vinculado a las obligaciones directas, como la deuda pública, sino también los eventos catastróficos y el conjunto de pasivos indirectos o contingentes.

Por cierto, la preocupación del gestor público no puede quedar solo en el ámbito de los análisis y estudios de los riesgos fiscales (aun cuando estos sean periódicos) sino que se deben adoptar los mecanismos adecuados para su mitigación. Paradójicamente, este es un reto para la mayor parte de los países de la región, pese a que justamente en esta misma región hay muy buenos ejemplos de la adopción de dichos mecanismos, como resultado del ejercicio de una adecuada disciplina fiscal y del aprovechamiento de las opciones disponibles en los mercados financieros y de cobertura de riesgos.

c. **La integración de los sistemas de información financiera**

Pese al reciente desarrollo sustancial de los SIAF en ALC, el cual ha sido reportado en este capítulo, la importancia de los mismos y las oportunidades que brindan son motivo para no descuidar esta corriente de adopción y sofisticación.

Si bien se sabe que las opciones tecnológicas deben estar asociadas a las necesidades y al tamaño de los países (lo que es especialmente relevante para algunas naciones del Caribe), se debe buscar las alternativas más flexibles, “amigables” y de menor costo que ofrece el mercado. En lo que respecta a los países de mayor tamaño, donde las complejidades institucionales y de coordinación a veces suelen ser más desafiantes, no debe abandonarse la búsqueda de una mayor integración entre los diversos sistemas (dados sus beneficios en ahorros, eficacia y transparencia), pese a que este pueda parecer un reto imposible.

Por otra parte, habrá que mejorar la capacidad de estos sistemas para generar de forma más automatizada los balances de la nueva contabilidad pública patrimonial, posibilitar un cálculo de costos más oportuna y de calidad, y contribuir de manera más efectiva con el proceso decisorio de la asignación y ejecución del gasto público.

d. **La implementación de sistemas electrónicos de adquisiciones**

Un reciente estudio (OCDE y BID, 2014) calculó que las compras públicas representan en promedio un 26% del total del gasto público en ALC. Este mismo estudio identificó la armonización de la disponibilidad de información con los actuales procesos de rendición de cuentas como uno de los desafíos en materia de adquisiciones en la región. Así, se observa que

los sistemas electrónicos de adquisiciones “resuelven” uno de los retos en materia de compras públicas, que es la necesidad de transparencia, como también el desafío más conocido de eficiencia y ahorro de costos para los gobiernos.

En este punto vale la pena aludir a las conclusiones de una publicación aparecida hace muy poco (OCDE, s/f), que abordaba la temática de las compras públicas y el desarrollo. Allí se sostiene que un desafío mundial —que aún tiene lugar en muchos países de la OCDE— se relaciona con el hecho de que las compras públicas están todavía organizadas como una función administrativa más que estratégica, y que aquellos países que efectúan un seguimiento basado en el desempeño de los sistemas de adquisiciones (que involucre un seguimiento de todo el ciclo de las compras públicas) constituyen todavía una excepción.

Sistemas de control y auditoría

El control gubernamental, tanto externo como interno, está experimentando una profunda transformación en la región, la cual corre pareja con lo que está sucediendo en el resto del mundo. Esta evolución va más allá de una mera modernización de los procesos de auditoría, para suponer una verdadera redefinición del rol y alcance de la labor de control. Así, actualmente las entidades de fiscalización superior están transitando de un enfoque centrado en la fiscalización y el control, a uno orientado hacia la mejora de la gestión y del gasto públicos, la prevención, la transparencia y la participación ciudadana.

Esta transformación de los órganos de control supone un cambio sustantivo, pues estos están integrándose cada vez más al ciclo de gestión pública y financiera, no como organismos aislados y apartados, sino con una participación mucho más activa en todo el ciclo del gasto. De este modo, el control gubernamental en la región está articulándose en torno a tres grandes ejes:

- Un eje de rendición de cuentas, focalizado más en la prevención y en un análisis de riesgos, que en la identificación posterior.
- Un eje de eficiencia, que supera la visión de un mero manejo *correcto* (“legal”) de los recursos públicos para dar un verdadero valor agregado en la forma de un manejo eficiente.
- Un eje de transparencia y participación ciudadana, de acuerdo con el cual los organismos de control se tornan verdaderas herramientas de la ciudadanía, articulando un flujo de información de doble

vía entre la ciudadanía y la gestión pública: por un lado, de la administración hacia la sociedad, vía los organismos de control que vuelven disponible la información, y a la inversa, de la sociedad hacia la administración, vía la participación social reforzada en la labor de control.

Estas transformaciones tienen una relevancia especial en el caso de ALC. El crecimiento vivido en los últimos años en la región es el resultado de importantes cambios en la gestión pública financiera y en el manejo de las finanzas públicas (equilibrio fiscal, bases macroeconómicas más sólidas, etc.). Sin embargo, este crecimiento no ha estado ausente de problemas. Por un lado, el déficit de transparencia y la corrupción sigue siendo un flagelo que mina la calidad y credibilidad democrática de los países. Por otro lado, la limitada eficacia y eficiencia de la gestión pública es un problema presente en muchas naciones. El espacio para acrecentar la eficacia de la gestión pública, optimizando por ejemplo la ejecución de la inversión pública, o impulsando la eficiencia, a través de ahorros mediante mejoras del gasto público, es enorme. En este marco, la labor de control interno y externo gana un nuevo protagonismo a la hora de poder colaborar con una gestión pública más transparente y eficiente.

Las profundas transformaciones de los organismos de control abren grandes espacios de oportunidades, pero también conllevan riesgos y desafíos. Se pueden identificar al menos cuatro grandes áreas donde se encuentran los principales retos en materia de control y auditoría pública, vinculados directamente con las EFS en ALC.

a. **La contribución del control externo a la mejora de la gestión y del gasto públicos**

Para lograr lo enunciado ha de otorgarse particular atención a dos grandes aspectos: i) la necesidad de transformación cultural tanto de las EFS como de las administraciones (auditor y auditado) para establecer una nueva lógica de colaboración y cooperación; y ii) un trabajo amplio, con inclusión de todos los actores del ciclo del gasto, como los ministerios de Economía y de Planificación, los sistemas nacionales de inversión pública, etc. La experiencia muestra que trabajar estos temas sin coordinar ni incluir a estos actores de la GFP es un grave error, que conduce a bloqueos y problemas de difícil resolución.

Muchos de los países de la región presentan actualmente graves dificultades en la ejecución presupuestaria de la inversión pública, y las

administraciones atribuyen mucha de la culpa de esto —con razón o sin ella— a los órganos de control. Una mayor, pero inexacta, intervención de las EFS en estos campos podría conducir a una mayor parálisis de la ejecución, sin ofrecer incrementos de la eficiencia.

b. **La contribución a la transparencia y rendición de cuentas**

La transparencia y rendición de cuentas es una demanda creciente en ALC. Las EFS han desempeñado tradicionalmente un papel de control fundamental, pero limitado en lo que respecta a comunicar a la sociedad. Entonces, hoy las EFS tienen el reto de saber articular toda la información que manejan como instrumento de ciudadanía, poniéndola a disposición de una manera ágil, rápida, útil y “amigable”.

Las EFS pueden cumplir un rol cada vez más importante en este tema, no solo proveyendo información, sino también estableciendo mayores vínculos de comunicación y participación ciudadana, en un diálogo de doble vía.

c. **Los procesos de descentralización en la región y la creciente necesidad de control gubernamental a nivel subnacional**

Los procesos de descentralización han puesto de relieve el desequilibrio existente entre la gestión y el control: no se pueden descentralizar las competencias y el gasto, sin acompañar dicha acción con la necesaria cobertura de control. La gran mayoría de los países de la región son Estados unitarios, en los que la EFS nacional tiene la competencia de todo el control gubernamental, incluidos los entes subnacionales. Con una creciente participación de estos en la gestión de los recursos públicos, en la actualidad las EFS tienen el reto de desconcentrar de manera efectiva sus capacidades allá donde sea necesario.

Este reto exige una transformación en profundidad de la gestión de las EFS en modelos desconcentrados, donde rijan el principio de subsidiariedad (que cada función se realice en el nivel más adecuado). Un análisis detallado de los procesos, el valor agregado de los mismos, y la demanda de control a nivel territorial son los pasos correctos para iniciar la discusión acerca de cómo afrontar la descentralización de las EFS.

d. **La necesidad de fortalecer el control interno**

En prácticamente la totalidad de los países, el foco se ha centrado principalmente en el fortalecimiento del control externo y sus organismos, dejando de lado las capacidades de control y auditoría interna. Esto ha generado una profunda asimetría, que merma el ambiente de control, entendido este como el conjunto de órganos, funciones y procesos orientados hacia el control de la gestión pública. El control interno tiene un papel esencial,

y está estratégicamente situado para poder contribuir más en las tareas de prevención y de apoyo a la mejora de la gestión y del gasto público.

El primer gran desafío del control interno es una verdadera labor de “pedagogía” de los gestores, para poder entender y asimilar la importancia del control interno, como una función que agrega valor al ciclo del gasto. Junto a este cambio cultural, es necesaria una renovación metodológica, con sistemas centrados en el control por análisis del riesgo, focalizados en la prevención e identificación temprana, y en contribuir activamente con los gestores para generar mejoras de eficiencia en la gestión. En muchos países, la EFS —órgano de control externo— es a su vez, en calidad de ente rector del sistema nacional de control, la encargada de la normatividad y metodología del control y de la auditoría interna. Esto representa un desafío añadido, pues a menudo genera una desapropiación por parte de los gestores públicos, quienes observan el control interno como algo ajeno a sus funciones principales (*core business*) y con escaso valor agregado. Es necesario pues también establecer puentes de colaboración entre las EFS y las administraciones públicas, que —sin menoscabo de la necesaria independencia del control externo— sean instrumentales a la hora de revitalizar y situar el control interno entre las prioridades de la gestión pública.

Referencias

- Andrews, M. 2013a. *World Map of Deconcentrated PFM Process*. Disponible en <http://www.targetmap.com/viewer.aspx?reportId=21603#>.
- . 2013b. "The Limits of Institutional Reform in Development. Changing Rules for Realistic Solutions." Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Babatz, G. 2013. "Esfuerzo y persistencia, ahorros billonarios: lecciones de la migración a pagos electrónicos del gobierno mexicano". Serie de Estudios de Casos de la Better Than Cash Alliance Núm.1 (septiembre).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2012. "Paraguay: programa de modernización de la gestión pública". Análisis Económico, preparado por Francisco Mejía y Pedro V. Garay. Washington, D.C.: BID.
- Chan, J. L. y Q. Zhang. 2013. "Government Accounting Standards and Policies." En: R. Allen, R. Hemming y B. Potter (eds.), *International Handbook of Public Financial Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2010. *Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management*. Documento preparado por Israel Fainboin. Washington, D.C.: FMI.
- . 2012. *Government Cash Management: Relationship between the Treasury and the Central Bank*. Preparado por Mario Pessoa y Mike Williams. Washington, D.C.: FMI.
- . 2013. *The Treasury Function and the Treasury Single Account*. Washington, D.C.: FMI.
- Hemming, R. 2013. *The Meaning, Content and Objectives of Public Financial Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Makón, M. 2000. *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2009. *Principles for Integrity in Public Procurement*. París: OCDE.
- . s/f. *Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth*. París: OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/gov/ethics/PublicProcurementRev9.pdf>.
- OCDE y BID. 2014. *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean. Towards Innovative Public Financial Management* (capítulo 5). París y Washington, D.C.: OCDE y BID.

- Pimenta, C. y P. Farías. 2012. "Sistemas integrados de administración financiera para la gestión pública moderna". En: BID, *Las instituciones fiscales del mañana*. Washington, D.C.: BID.
- Pimenta, C. y F. Mejía. 2012. "La mejor oferta". En: *Development Effectiveness Overview (DEO)*, página 52. Washington, D.C.: BID.
- Shalev, M. y S. Asbjornsden. 2010. "Electronic Reverse Auctions and the Public Sector: Factors of Success." *Journal of Public Procurement*, Vol. 10, Issue 3, pp. 428–452.
- Waring, C.G. y S. L. Morgan. 2007. "Public Sector Performance Auditing in Developing Countries." En: *Performance Accountability and Combating Corruption*. Edición de Anwar Shah. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Gestión de programas y proyectos

En este capítulo se presenta el pilar de gestión de programas y proyectos, el cual se enfoca en la producción de bienes y servicios para los ciudadanos. Ya que este pilar es el que genera valor público, constituye el centro del interés de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD). El pilar analiza dos aspectos relacionados, aunque diferentes, de la gestión pública: i) la evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión pública y ii) la gestión de bienes y servicios. Este capítulo se divide en dos partes, cada una de ellas dedicada al estudio de uno de estos aspectos.

I. EVALUACIÓN EX ANTE Y PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

Marcos Makón y Marco Varea

La inversión pública desempeña un rol central en el crecimiento económico de los países, y también lo tiene en los procesos de ajuste. Es clave que las decisiones de inversión se equilibren para no afectar el crecimiento, así como también para no afectar la gobernabilidad.

De acuerdo con la concepción tradicional, el ciclo de vida de los proyectos de inversión se compone de cuatro etapas: i) preinversión, ii) inversión, iii) operación y mantenimiento, iv) seguimiento y evaluación. A su vez, la preinversión o evaluación ex ante está integrada por los siguientes procesos: i) identificación, ii) perfil, iii) prefactibilidad y iv) factibilidad.

La asignación de recursos financieros en el presupuesto tiene lugar para financiar tanto la preinversión como la inversión, y la operación y el mantenimiento del proyecto, una vez finalizada su ejecución. Por otro lado, el contar con una sólida evaluación ex ante es una condición necesaria para garantizar el éxito de la ejecución del proyecto y de su posterior puesta en marcha.

Si bien el desarrollo conceptual y metodológico de la preinversión ha sido abundantemente tratado, se puede afirmar que, en general, el enfoque de su estudio se orientó básicamente al campo microeconómico, con una visión productivista y eficientista, la mayoría de las veces alejada de las prioridades políticas contempladas en los planes de desarrollo, considerándose cada proyecto en forma aislada (Cuadros y Pacheco, 2010).

La evaluación ex ante o preinversión es un requisito para que se apruebe la ejecución de un proyecto y se realice la consiguiente asignación de recursos en el presupuesto, aunque dicha aprobación no necesariamente requiere que se cumplan todos los procesos de la preinversión. En general, se excluyen de cumplir con algunos de dichos procesos los proyectos de inversión física que no alcancen un monto determinado y aquellos proyectos de formación de capital humano que estén sujetos a evaluaciones de tipo sociopolítico.

Por otro lado, la evaluación ex ante de proyectos es una condición necesaria pero no suficiente para priorizar la asignación de recursos en el presupuesto. Se requiere considerar la viabilidad política y la vinculación con las prioridades de desarrollo. La evaluación técnica ex ante debe ser considerada como una contribución a la toma de decisiones políticas, pero en ningún caso debe pretender reemplazar a dichas decisiones.

La reinstalación de los sistemas de planificación en América Latina, y el hecho de considerar a la planificación de la inversión pública como parte indisoluble de los mismos, ha llevado a que el análisis ex ante de los proyectos de inversión dejase de tener una orientación exclusivamente microeconómica para tomar en consideración también las prioridades y políticas de desarrollo.

En los últimos 50 años, los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) en América Latina y el Caribe (ALC) han evolucionado, siguiendo de cerca el desarrollo de los sistemas de planificación. En esta primera parte del capítulo 6 se analizarán las tendencias mundiales y buenas prácticas, se presentarán los avances y desafíos de la región en esta materia, y finalmente se expondrán los retos para el futuro y las recomendaciones para mejorar los SNIP.

Tendencias mundiales y buenas prácticas

Hasta mediados de los años ochenta los SNIP formaban parte de los sistemas de planificación, tanto desde el punto de vista conceptual y metodológico como institucional, y su ámbito abarcaba los proyectos de inversión física según lo contemplado por el Sistema de Cuentas Nacionales de los años

sesenta, con lo cual el concepto de proyecto en los sistemas de presupuesto y de inversiones eran similares.

Con la decadencia y desaparición de los sistemas de planificación en numerosos países, a finales de los años ochenta y durante la década de 1990, los SNIP se transformaron en la única referencia de planificación, y el concepto de inversión se amplió más allá del de “formación bruta de capital fijo” como respuesta a la carencia de marcos de referencia de las prioridades de mediano y largo plazo, y con base en las nuevas concepciones de inversión pública, que incluyen también la formación de capital humano. Por otro lado, se acentuó el uso de criterios de evaluación microeconómica de proyectos de inversión como elemento básico para priorizar y asignar recursos en los proyectos de inversión. Chile, Colombia y México fueron los países que, en ese período, conservaron sus órganos rectores de planificación y mantuvieron la conducción de los sistemas de inversiones en dicho ámbito. En la mayoría de los países los órganos rectores de los sistemas de inversiones pasaron a los ministerios de Hacienda o Economía.

En estas dos primeras etapas el desarrollo metodológico de los SNIP se concentró, básicamente, en la formulación y evaluación ex ante de proyectos de inversión, sin que se les diera un tratamiento adecuado al seguimiento ni a la evaluación de la ejecución, así como tampoco a la evaluación ex post. La renovación de los sistemas de planificación en América Latina, fenómeno que se ha venido produciendo en los últimos años, implica la necesidad de reevaluar el rol de los SNIP como herramientas esenciales de los sistemas de planificación y como base para la asignación de recursos en el presupuesto destinados a la inversión. Esto implica, como mínimo, considerar las siguientes pautas:

- i. Al priorizar proyectos de inversión, deberían contemplarse, además de la evaluación microeconómica, las prioridades nacionales, el marco de referencia de la programación macroeconómica y la viabilidad sociopolítica.
- ii. Los mecanismos de seguimiento y evaluación de la inversión pública deben estar interrelacionados con los que se utilicen en los sistemas de planificación y de presupuesto, como parte de un sistema integral de seguimiento y evaluación de la gestión pública.
- iii. Desde el punto de vista metodológico es necesario compatibilizar el concepto ampliado de proyectos de inversión del sistema de inversión pública con el concepto de proyecto de inversión del sistema presupuestario, que se corresponde con el de gastos de capital establecido en el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (UNSTATS, 2009). Esto último debe

hacerse con el objeto de evitar que se “capitalicen” en el presupuesto y, por tanto, en la contabilidad pública, gastos en proyectos de inversión que se corresponden con gastos corrientes.

A diferencia de lo que se ha venido implementando en ALC como estructura institucional de la inversión pública, en los SNIP de los países desarrollados se impulsan los sistemas de gestión de desempeño de la inversión pública (PIMP, por sus siglas en inglés), que incluye la inversión del gobierno central, más la inversión de las empresas de propiedad del Estado. Aquí, se puede observar una primera diferencia con ALC, donde los SNIP no abarcan la inversión de las empresas públicas.

Análisis recientes evidencian que la evaluación de los PIMP podría ser más refinada que la de los SNIP, ya que al introducir la variable de desempeño, se busca maximizar la eficiencia de los recursos, particularmente en épocas de depresión económica, mientras que en condiciones similares en países emergentes, los recortes presupuestarios suelen ser transversales. Por otra parte, también se hacen análisis de fragmentación, eficiencia y efectividad, para salvaguardar a los sectores menos protegidos, y estudios para acelerar los procesos entre las diferentes fases, en particular entre la concepción y la puesta en marcha (Banco Mundial, 2009).

A diferencia de lo que se observa en los SNIP de ALC, los de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desempeñan otros roles, ya que los primeros se han centrado principalmente en consideraciones microeconómicas, relativas a la eficiencia, los costos y beneficios de los proyectos individuales. En cambio, los SNIP de los países desarrollados incorporan la dimensión macroeconómica, es decir: se centran en el nivel agregado de inversión pública, midiendo el efecto a corto plazo sobre la economía y de largo plazo en la sostenibilidad de las finanzas públicas. En esta misma línea, otros rasgos distintivos son los vínculos con los marcos fiscales de mediano plazo, los marcos sectoriales y, por otro lado, la consideración de las asociaciones público-privadas (APP) como mecanismos para mejorar la eficiencia y lograr una distribución más equitativa de riesgos entre el sector público y el privado.

Avances y desafíos de las evaluaciones ex ante de los proyectos de inversión en ALC

Para efectuar el diagnóstico de la capacidad para realizar evaluaciones ex ante, se consideraron los siguientes criterios: i) normativa e institucionalidad;

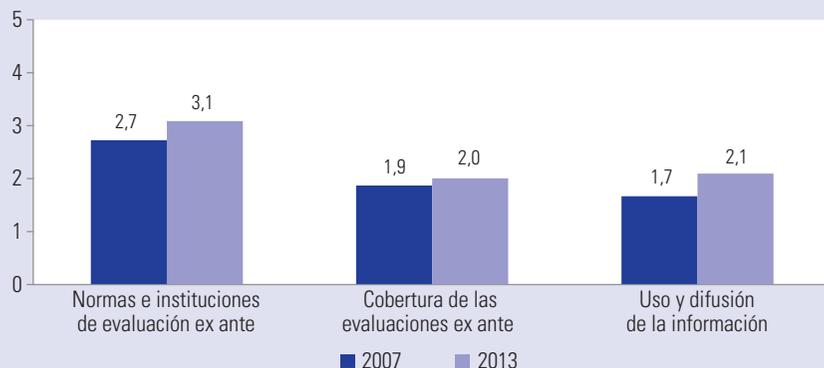
ii) cobertura de la evaluaciones ex ante, y iii) uso y difusión de las evaluaciones mencionadas.

El promedio del componente de evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión para todos los países de la región tuvo una evolución positiva de solo 0,4 puntos en el período 2007–2013, pasando de 2,1 a 2,5 puntos, es decir: en 2013 había alcanzado el 50% del óptimo. El estancamiento que se presenta en materia de cobertura de la evaluación ex ante es preocupante en cuanto al uso efectivo de esta metodología como base para la asignación de recursos para inversión en los presupuestos, tomando también en cuenta las prioridades de los planes de desarrollo. Si bien el crecimiento de la normatividad e institucionalidad y de la difusión de la información en materia de inversiones es positivo en términos de sostenibilidad y transparencia del proceso de inversión, encierra por otra parte un alto grado de formalidad, y no posibilita per se una mejora de los procesos de asignación de recursos con base en evaluaciones técnicas.

Los resultados muestran diferencias entre los países de la región. Para el análisis se los ha agregado en tres grupos, según el puntaje obtenido en el componente. El primer grupo (nivel alto) está conformado por los países que obtuvieron un puntaje de 3 o superior; el segundo (nivel medio), por los países que obtuvieron puntajes entre 1,5 y 3, y el tercero (nivel bajo), por países que obtuvieron puntajes menores a 1,5.

En el cuadro 6.2 se observa que varios países han avanzado del nivel bajo al nivel medio. A diferencia de 2007, cuando la mayor cantidad de países mostraba un desarrollo bajo (10 de 24), en 2013 la mayoría de los países se concentra en el nivel alto (nueve de 24).

GRÁFICO 6.1 | Puntaje de los indicadores del componente evaluación ex ante de proyectos de inversión pública



CUADRO 6.1 | Puntaje de los indicadores del componente de evaluación ex ante de proyectos de inversión pública, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	2,1	2,5	0,4
Normas e instituciones de evaluación ex ante	2,7	3,1	0,4
Cobertura de las evaluaciones ex ante	1,9	2,0	0,1
Uso y difusión de la información	1,7	2,1	0,4

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

Por otro lado, también se ha analizado el cambio de los puntajes del componente de evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión pública en el período observado, para lo cual se ha clasificado a las naciones en tres grupos. El primer grupo (avance sustancial) está conformado por los países que obtuvieron un cambio positivo, de 0,5 puntos o superior; el segundo (avance regular), por los países que evidenciaron cambios de entre 0 y 0,5 puntos, y el tercero (cambio nulo o negativo), por los que exhibieron cambios iguales o menores a 0 puntos.

Costa Rica aumentó su puntaje respecto de la primera evaluación de 2007, gracias a que en 2010 se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública, bajo la administración de la Unidad de Inversiones Públicas del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). Una vez constituida, esta Unidad

CUADRO 6.2 | Clasificación de los países según el puntaje obtenido en el componente de evaluación ex ante

Puntaje del componente	2007	2013
Nivel alto Puntaje ≥ 3	<i>(9 países)</i> Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú	<i>(9 países)</i> Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú
Nivel medio Puntaje < 3 ≥ 1,5	<i>(5 países)</i> Argentina, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago	<i>(7 países)</i> Argentina, Brasil, Costa Rica, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay
Nivel bajo Puntaje < 1,5	<i>(10 países)</i> Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Guyana, Haití, Jamaica, Paraguay, Suriname, Uruguay	<i>(8 países)</i> Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Haití, Jamaica, Panamá, Suriname

CUADRO 6.3 | Clasificación de los países según su nivel de avance en el componente de evaluación ex ante

Avance sustancial	(9 países)
Cambio en puntaje $\geq 0,5$	Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Suriname, Uruguay
Avance regular	(7 países)
Cambio en puntaje $< 0,5$ > 0	Argentina, Barbados, Belice, Chile, Colombia, México, Trinidad y Tobago
Cambio nulo o negativo	(8 países)
Cambio en puntaje ≤ 0	Bahamas, Brasil, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, Panamá, Perú

elaboró la “Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública”, que presenta lineamientos generales del contenido del proyecto de inversión y de los insumos que se requieren para realizar la evaluación ex ante de proyectos, y enuncia la necesidad de contar con precios sociales para la evaluación económica. No obstante, todavía no se ha incorporado un catálogo de precios sociales, ni tampoco se establece una diferenciación por el tamaño o la escala del proyecto. Un punto de considerable mejora lo constituye el hecho de haber puesto a disposición de la ciudadanía, a través de Internet, los resultados de las evaluaciones. De todos modos, una debilidad de la que adolece el sistema costarricense, y que se mantiene desde la primera evaluación, es que se evalúa el 100% de los proyectos de inversión que requieren financiamiento interno o externo, pero si dichos proyectos son financiados con fondos del presupuesto institucional no se evalúan.

Paraguay y Nicaragua también incrementaron sus puntajes. Hoy en día, el primero cuenta con un marco normativo e institucional adecuado para el sistema de inversión pública, con una unidad responsable que tiene autonomía técnica, con normas y metodologías que diferencian los tipos de evaluaciones ex ante en función de la escala del proyecto. No obstante, el SNIP, como sistema, todavía se encuentra en su etapa inicial de implementación. Por otro lado, Nicaragua avanzó en la creación de instrumentos para evaluar proyectos y en la cobertura de la evaluación ex ante, de manera que actualmente este tipo de análisis se aplica a un mayor porcentaje de propuestas de proyectos.

Un caso especial que cabe mencionar es el de Colombia, donde la evaluación ex ante de los proyectos de inversión está en manos del Departamento Nacional de Planeación (DNP). El DNP ha venido fortaleciendo su

RECUADRO 6.1 | Buenas prácticas para el análisis de propuestas de políticas, programas y proyectos: el Libro Verde del Ministerio de Finanzas del Reino Unido

The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government fue elaborado por el Ministerio de Finanzas del Reino Unido (*HM Treasury*) con el fin de precautelar el interés público y asegurar que no se adopte ninguna política, programa o proyecto sin responder a las siguientes preguntas: ¿Hay mejores maneras para lograr el objetivo que se busca? ¿Se pueden usar estos recursos de mejor forma? El *Libro Verde* presenta las técnicas que deben aplicarse y los aspectos que deben considerarse para llevar a cabo el análisis de las propuestas de políticas, programas y proyectos, sean de inversión pública, regulatorias o de ingresos. El Libro establece la forma en que debe realizarse el análisis combinado de los aspectos económicos, financieros, sociales y ambientales de tales propuestas. Es una guía de buenas prácticas para todas las entidades del gobierno central, que cubre proyectos de todo tipo y tamaño. El documento se complementa con una serie de guías para el análisis de propuestas sobre aspectos tan diversos como la calidad del aire, la seguridad ciudadana, la salud, el transporte, etcétera.

Fuente: Véase el enlace <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>.

capacidad institucional en esta área desde hace más de dos décadas. Cuenta con un banco de proyectos (BPIN) y con una normativa que lo rige, un instrumental para operarlo y sistemas tecnológicos y de información que permiten su gestión. A partir de su reestructuración en 2012, la unidad encargada de la inversión pública ha pasado a ser la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP), lo cual ha mejorado el marco institucional para el desempeño de sus funciones, pues anteriormente estaba a cargo de una unidad con menor rango e institucionalidad. Otro avance significativo reciente ha sido el afianzamiento de sus instrumentos y metodologías para identificar, preparar y evaluar proyectos de inversión a través de la Metodología General para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública (MGA), que incluye un *software* que funciona a través de Internet y que está conectado a otros sistemas que sirven para la gestión de la inversión pública. No obstante, uno de los aspectos en los que se requiere avanzar es en la publicación de los resultados de las evaluaciones ex ante, así como también en la estandarización de los procedimientos y sistemas de la evaluación ex ante de los proyectos de inversión formulados por los gobiernos subnacionales.

Normas e instituciones de evaluación ex ante

El crecimiento de este indicador estuvo al nivel del promedio del componente, ya que aumentó en 0,4 puntos. En 2007 se evidenció que 11 de los 24

países analizados tenían un nivel de desarrollo alto en este indicador, mientras que en 2013 el número de países ascendió a 14 de 24.

En materia de institucionalidad y normatividad de la evaluación ex ante, cabe señalar que Chile sigue siendo el país más avanzado, ya que su indicador se corresponde con el óptimo. Además, México, Nicaragua y Perú mantuvieron en 2013 el alto nivel del indicador alcanzado en 2007, lo que demuestra que la institucionalidad y la normatividad del sistema de inversiones se encuentran consolidadas allí.

Los países que muestran un mayor incremento en el puntaje son: Costa Rica, El Salvador, Paraguay, República Dominicana y Suriname. En Paraguay se dictó la Ley 4.394 de 2011, de acuerdo con la cual la conducción técnica del sistema de inversión pública se le asigna a la Dirección del Sistema de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda en coordinación con la Secretaría de Planificación. En el marco de dicha ley se emitió el decreto reglamentario y se elaboraron normas técnicas que tienen como objetivo dotar al país de herramientas metodológicas orientadas a garantizar que los proyectos de inversión estén enmarcados en las políticas de desarrollo. Así, a partir de 2011 Paraguay comenzó un proceso de instrumentación del sistema de inversiones públicas.

En el caso de Suriname, en 2007 carecía totalmente de normatividad e institucionalidad en materia de inversión pública, pero para 2013 ya había incorporado normas metodológicas para la formulación y selección de proyectos de inversión. También creó una incipiente Unidad de Inversión Pública en el ámbito del Ministerio de Hacienda, pero no tiene todavía un sólido marco legal que oriente y enmarque dicho sistema.

CUADRO 6.4 | Puntaje del indicador de normas e instituciones de evaluación ex ante, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Normas e instituciones de evaluación ex ante	2,7	3,1	0,4
1. Existe un SIP o entidad gubernamental que realiza evaluaciones ex ante de inversiones	3,0	3,3	0,3
2. El SIP o la entidad funciona bajo el mandato de una ley que establece funciones, responsabilidades y recursos	2,8	3,1	0,3
3. El SIP o la entidad tiene normas técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente	2,6	3,0	0,4
4. El SIP o la entidad tiene como criterio básico la contribución a la consecución y metas de gobierno	2,5	2,9	0,4

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

La institucionalidad y normatividad constituyen un primer paso para contextualizar la evaluación de proyectos, pero no garantiza que se aumente la cantidad de proyectos a los cuales se les asignan recursos para inversión en los presupuestos, tomando en consideración criterios técnicos de evaluación ex ante, como se aprecia a continuación.

Cobertura de las evaluaciones ex ante

El crecimiento de este indicador fue casi nulo, de apenas 0,1 puntos, y se evidenció que en 2007 seis de los 24 países analizados tenían un nivel de desarrollo alto (alta cobertura de las evaluaciones ex ante), mientras que para el mismo indicador en 2013 el número de países ascendió a nueve. Además, en 2013 la mayoría de los países (10) exhibía un nivel de desarrollo bajo.

Los principales aumentos de puntaje tuvieron lugar en: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras y México. En Costa Rica y Ecuador el incremento de cobertura se produjo en el ámbito del gobierno central, mientras que en otros países se concentró en los gobiernos subnacionales.

En el caso de Ecuador, el sustancial aumento del indicador se debe a que la cobertura abarcó el 100% de los proyectos del gobierno central, con lo cual este país se posicionó en el mismo nivel de Colombia, El Salvador, Honduras, México y Perú. Las nuevas Directrices para la Elaboración del Plan Anual y Plurianual de Inversiones de Ecuador, elaboradas en 2010 y dictadas en el marco del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Coplafip), establecen que, para incluir un proyecto de inversión pública en el presupuesto, es necesario contar con una evaluación ex ante favorable. Para ello, se dispone de la Metodología de Priorización de Proyectos de Inversión Pública, que utiliza un Índice de Prioridad de la Inversión (IPI) para evaluar los proyectos a ser incluidos en el Programa Anual de Inversión.

CUADRO 6.5 | Puntaje del indicador de cobertura de las evaluaciones ex ante, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Cobertura de las evaluaciones ex ante	1,9	2,0	0,1
1. Se realizan evaluaciones ex ante al porcentaje de los proyectos del gobierno central	2,4	2,5	0,1
2. Se realizan evaluaciones ex ante al porcentaje de los proyectos de los gobiernos subnacionales	1,3	1,5	0,2

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

En cuanto a la ampliación de la cobertura de la evaluación ex ante en los gobiernos subnacionales, cabe señalar el caso de México. El reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) establece que todos los proyectos de inversión financiados por el gobierno federal deben ser evaluados por la Unidad de Inversiones de la SHCP, y además estar registrados en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión. Esto es aplicable a los proyectos ejecutados por los gobiernos estatales, financiados total o parcialmente por el gobierno federal. Por tratarse de un país federal, al igual que Argentina y Brasil, los proyectos que cuentan solo con recursos de los gobiernos subnacionales se priorizan y evalúan de acuerdo con la normatividad de cada uno de esos gobiernos.

Uso y difusión de la información

El crecimiento de este indicador estuvo al nivel del promedio del componente, ya que creció en 0,4 puntos. Se registró un mayor crecimiento en el requisito de difusión de información (“la información sobre las evaluaciones está a disposición de la ciudadanía en Internet”) que en el de uso de la información (“los resultados de las evaluaciones se usan durante la programación presupuestaria”). En 2007 se evidenció que siete de los 24 países analizados tenían un nivel de desarrollo alto, mientras que en 2013 dicha cifra ascendió a nueve. Sin embargo, queda mucho por mejorar en el uso y la difusión de la información sobre inversión pública, ya que en 2013 la mayoría de los países (11) ostentaba un nivel de desarrollo bajo.

Los principales aumentos en puntaje, se observaron en: Chile, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Cabe señalar que 13 de los 24 países analizados no han mejorado sus indicadores, y dos países han disminuido su

CUADRO 6.6 | Puntaje del indicador de uso y difusión de la información sobre evaluaciones ex ante, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Uso y difusión de la información	1,7	2,1	0,4
1. Los resultados de las evaluaciones se usan durante la programación presupuestaria	2,0	2,4	0,4
2. La información sobre las evaluaciones está a disposición de la ciudadanía en Internet	0,9	1,5	0,5

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

puntaje. Asimismo, hay países como Perú, cuyos valores en este campo no aumentaron porque en 2007 ya habían alcanzado un puntaje alto.

Cabe resaltar los casos de Costa Rica y Nicaragua, países que en 2008 no cumplían con los requisitos planteados en este indicador, y registraron un avance significativo en el período. En el caso de Costa Rica, el dictado de la Ley 9.097 posibilita el acceso de cualquier ciudadano a evaluaciones de programas. Por su parte, en Nicaragua el uso de evaluaciones de proyectos para la programación presupuestaria (85% de los proyectos incorporados al presupuesto), y el desarrollo de la página web del sistema de inversiones públicas han hecho que esta nación se sume a los pocos países latinoamericanos que más utilizan y difunden las evaluaciones ex ante de proyectos de inversión.

En Honduras la publicación semanal de los informes de programas y proyectos con evaluación ex ante representa un avance sustancial.

República Dominicana busca garantizar que los proyectos aprobados por el órgano rector del sistema de inversiones se incorporen al presupuesto anual. En este país, al igual que en muchos otros, se asigna un código SNIP a cada proyecto. Sobre la base de este factor, se definió una interfaz entre los sistemas informáticos de inversiones y de administración financiera que impide que se pueda incluir en el presupuesto anual un proyecto que no haya sido aprobado previamente por el órgano rector del sistema de inversiones y cuente con un código SNIP.

Entonces, a excepción de algunos países del Caribe inglés, el resto de las naciones de la región ha avanzado en varios frentes, entre los que sobresalen, por un lado, la incorporación de la capacitación como elemento integrante de los SNIP, para difundir metodologías, procesos y políticas, y por otro lado, la posibilidad de contar con bancos de proyectos que establecen criterios de prelación en los espacios fiscales que otorga el presupuesto anual.

Conclusiones y retos para el futuro

Conclusiones

- i. Los países que en 2007 lideraban en el componente de evaluación ex ante de los proyectos de inversión (Chile, Colombia, México y Perú) conservan su puesto, lo que refleja continuidad y solidez en la aplicación de sus políticas en esta materia, y la madurez institucional de los distintos gobiernos.
- ii. En lo que se refiere al uso y a la difusión de la información sobre inversión pública, si bien el indicador también refleja un crecimiento, cabe señalar

la distancia existente entre el uso que se da a la evaluación en la asignación de recursos financieros en el presupuesto y la divulgación de dichas evaluaciones a la sociedad a través de Internet. Mientras que el indicador del uso representa el 50% del óptimo, la divulgación alcanza solo el 28%. Esta situación es prácticamente similar a la existente en 2007 y revela que —en promedio— las políticas de información y transparencia en esta materia no han evolucionado significativamente en el período analizado.

- iii. Lo que se reitera como preocupante es el estancamiento en que se encuentra la ampliación de la cobertura de las evaluaciones ex ante. Habría que indagar las causas de esta situación, ya que avanzar en esta materia garantizaría una mayor calidad en los procesos de priorización de las inversiones y de asignación de recursos para las mismas en el presupuesto. Entre los factores que habría que investigar se pueden mencionar los siguientes: i) utilidad y oportunidad de las evaluaciones ex ante para los distintos actores que toman las decisiones, ii) distancia entre la complejidad técnica de las evaluaciones y la capacitación de los funcionarios encargados de ellas, iii) aplicación de las evaluaciones ex ante, utilizando todos los procesos de la preinversión, a los proyectos de bajo monto o que por su naturaleza (proyectos sociales) no les son aplicables.

Retos a tener en cuenta

Integrar la planificación de las inversiones a la planificación del desarrollo y a la planificación fiscal

La corriente actual de reforzar o reinstalar la planificación hace necesario que la planificación de las inversiones públicas forme parte integral de los sistemas de planificación. Para ello, las evaluaciones ex ante representan un aporte esencial, ya que, compatibilizadas con las prioridades del desarrollo, posibilitan definir claramente los proyectos de inversión que formarán parte de los planes de mediano plazo. Ello significará, probablemente, revisar o complementar las actuales metodologías utilizadas.

Por otro lado, la instrumentación que se viene realizando de la programación presupuestaria plurianual requiere que la planificación de las inversiones de mediano plazo esté incorporada e identificada claramente en dichos presupuestos. Una ayuda en ese camino la proporciona la existencia de una norma en los presupuestos anuales que apruebe la iniciación y continuación de proyectos de inversión cuya ejecución sobrepase el ejercicio presupuestario. Esta disposición está incluida en las normas básicas de presupuesto en diversos países de ALC, como Argentina, Honduras, Nicaragua y República

Dominicana, las cuales permiten simplificar los trámites de contratación de los proyectos y darle un mayor horizonte de previsibilidad a su ejecución.

Vincular los SNIP con los SIAF o sistemas similares

La vinculación entre los SNIP y los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) es esencial, ya que, a través de interfaces entre ambos sistemas, permite que la programación y ejecución de los proyectos de inversión se enmarquen en las políticas y prioridades definidas en el plan de inversiones, y que haya una traducción automática entre los conceptos de proyectos de inversión definidos en los sistemas de inversiones y los de presupuesto que se corresponden con las cuentas nacionales.

Ampliar la cobertura

Los retos antes mencionados solo se podrán alcanzar en la medida que se logre una mayor cobertura de los proyectos de inversión sujetos a evaluación ex ante. La ampliación de la cobertura tiene características que difieren según el gobierno sea nacional o subnacional. En el caso de los gobiernos nacionales, la ampliación de la evaluación ex ante está sujeta a la decisión de las autoridades políticas y la instrumentación de los funcionarios técnicos, que se concentran en una sola organización institucional con grados de autoridad perfectamente establecidos.

En el caso de los gobiernos subnacionales, la autonomía constitucional que tienen en la mayoría de los países hace más difícil alcanzar dicha ampliación, pues se trata de distintas organizaciones institucionales con autoridades políticas y niveles técnicos diversos. Esta problemática es aún más relevante para los países federales con tres niveles de gobierno, nacional, provincial o estadual y municipal, como son los casos de Argentina, Brasil y México. La ampliación de la cobertura en los gobiernos subnacionales se debería concentrar, en una primera etapa, en los proyectos de inversión financiados por los gobiernos nacionales. Para el resto de los proyectos financiados con recursos propios, en el caso de los gobiernos municipales, sería importante considerar el uso de metodologías muy simples de evaluación ex ante. Del mismo modo, para los gobiernos provinciales y estaduales deberían desarrollarse metodologías que, sin ser tan simples como las municipales, sean menos complejas que las utilizadas a nivel nacional.

Referencias

- Banco Mundial. 2009. *Review of Public Investment Management Performance (PIMP) in an Economic Crisis. GET Briefs Public Investment Management Performance (PIMP) in an Economic Crisis*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Cuadros, J. y J. F. Pacheco. 2010. *Sistemas Nacionales de Inversión Pública*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- UNSTATS (División de Estadística de las Naciones Unidas). 2009. *System of National Accounts 2008*. Nueva York: Comunidad Europea, FMI, OCDE, Naciones Unidas y Banco Mundial. Disponible en <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>.

II. GESTIÓN SECTORIAL DE BIENES Y SERVICIOS

Juan Pablo Cuesta y Héctor Sanín

Introducción

La creación de valor público se basa en la gestión de programas y proyectos, y —por lo tanto— es también la base de la GpRD. Es el medio que utiliza el Estado para lograr los objetivos establecidos en el plan de gobierno. La función principal del Estado es mejorar la calidad de vida de las personas, y es especialmente a través de la provisión de servicios públicos como se asegura que esto ocurra. En este proceso se invierte la mayor parte de los recursos, y en su gestión se materializan los sistemas de planificación, administración presupuestaria y financiera, adquisiciones, auditoría, y seguimiento y evaluación.

Desde el punto de vista de la GpRD, es importante que las autoridades a cargo de la gestión de programas planteen un plan sectorial de mediano plazo que concuerde con los objetivos y las estrategias del plan nacional. De igual manera, es imprescindible que dichos planes tengan metas plurianuales y anuales de provisión de bienes y servicios, y que se indique quiénes son los funcionarios a cargo de su ejecución.

Por otra parte, para determinar claramente la cantidad, las condiciones y la calidad de lo que se producirá, se deberían realizar contratos de gestión y desempeño entre la autoridad del ministerio o la secretaría y los gerentes públicos. Esto supone definir un catálogo de bienes y servicios en cada institución, con especificaciones de sus objetivos, normas de acceso, costos y estándares de calidad, aspectos que normalmente no se detallan en el sector público. Además, las organizaciones deben establecer la satisfacción de los usuarios como objetivo de su estrategia del mejoramiento continuo de los bienes y servicios. Además, se espera que en la gestión de los recursos humanos se apliquen mecanismos de evaluación del desempeño que incentiven al personal para trabajar en función de la obtención de resultados individuales e institucionales.

Cabe destacar que, para lograr una buena gestión, el centro de atención debe estar en el usuario y su satisfacción. Por lo tanto, es necesario que los gerentes públicos recopilen periódicamente la opinión de los usuarios y la incorporen para implementar correcciones y mejorar sus prácticas. También se deben diseñar y ajustar las estrategias y los productos de gestión, tomando en cuenta la opinión de los ciudadanos mediante mecanismos de consulta de las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Por último, una buena gestión de la producción de bienes y servicios depende de contar con buenos sistemas de información, que documenten y muestren la cantidad, la calidad y los costos de lo que se produce. Gracias a este instrumento, los funcionarios públicos podrán tomar decisiones fundamentadas en información confiable sobre la marcha institucional. Además, los datos recolectados son la fuente principal que sustenta el sistema de seguimiento y evaluación, y consecuentemente retroalimenta los sistemas de planificación y de presupuesto por resultados.

A continuación se analizarán los siguientes aspectos de la gestión de los programas y proyectos: la planificación sectorial, la gestión de bienes y servicios, y los sistemas de información. El análisis se basa en la información obtenida de los sectores de educación, salud, desarrollo social e infraestructura.

Tendencias mundiales y buenas prácticas desde la perspectiva de la GpRD en torno a la gestión de los bienes y servicios públicos

Los estándares internacionales de calidad

El mejoramiento continuo de la calidad es una parte importante de la GpRD. Para lograrlo, deben considerarse varios elementos: i) la definición de estándares de calidad; ii) la recolección de información sobre la calidad de los bienes y servicios, y iii) los procedimientos y criterios institucionalizados para mejorar la calidad.

Los estándares de calidad son cada vez más universales. Los organismos reguladores mundiales instituyen y actualizan normas técnicas y parámetros para el diseño y funcionamiento de nuevos proyectos en sus respectivos sectores, e inciden también en lo relacionado con la certificación de procesos bajo normas ISO y equivalentes. Otra práctica que se ha extendido es la aplicación de mediciones internacionales comparativas, como las que se han establecido en varios sectores de los países de la OCDE, y que resultan muy útiles para identificar brechas de desarrollo y para definir estrategias que permitan saltos cualitativos.

En el campo de la educación, por ejemplo, además del desarrollo de sistemas de medición del aprendizaje propios, es conveniente que los países usen instrumentos de comparación internacional como el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) que no solo permite identificar brechas de calidad, sino que además determina referentes de excelencia para dar saltos significativos en GpRD, por lo menos en dos aspectos interdependientes. El primero de dichos aspectos es que, al develar los rezagos relativos del país, se producen señales de alerta que

sirven de estímulo para mejorar los resultados. El segundo es que se pueden identificar buenas prácticas en los países que encabezan las pruebas, a fin de que sirvan como referentes para la transferencia tecnológica en el mejoramiento de los resultados.

Las tecnologías de la información y la comunicación

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) están marcando nuevos rumbos, desafíos y oportunidades. Las entidades sectoriales vienen colocando y actualizando información de libre acceso en Internet, en algunos casos en su propio portal web, y en otros en un sitio compartido. Dos ejemplos en ALC lo constituyen el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (Sinergia) en Colombia, y el Balance de Gestión Integral en Chile. En una fase más avanzada, los sistemas de gobierno electrónico (*e-government*) están creando entornos más propicios para la gestión sectorial, que permiten el empleo de datos abiertos, así como también procesos interactivos de información, transacción, transformación, etc. De la mano de las TIC, la gestión sectorial de programas y proyectos tiene nuevas posibilidades de desarrollo. Entre los ejemplos del uso de las TIC en la gestión de servicios cabe citar el “Modelo Colima: innovación integral de servicios en beneficio de ciudadanos” (Colima, México); el “Centro Integral de Servicios” (Puebla, México), el “Programa de Soluciones Integrales de la Junta Comercial de Pernambuco” (Pernambuco, Brasil) (Alvim Camargo et al., 2014) y el “Gobierno Inteligente” (Pernambuco, Brasil).

Las asociaciones público-privadas

Otra tendencia de aparición relativamente reciente es el uso de las asociaciones público-privadas (APP) como “formas de cooperación entre organismos públicos y empresas privadas para el financiamiento, construcción, rehabilitación, operación o mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio” (Comisión Europea, 2004). Más allá de una forma de contratación, las APP constituyen procesos integrales de diseño-financiamiento-gestión del riesgo-ejecución-operación, gracias a los cuales se producen mejoras en la eficiencia, en la calidad y en la efectividad de los programas y proyectos.

Entre las contribuciones de las APP a la GpRD se destacan las siguientes:

- Aportes significativos de recursos de inversión por parte del agente privado, lo cual libera capacidad pública para invertir en otras áreas prioritarias del desarrollo.

- Mayor eficiencia, gracias al interés del agente privado por minimizar los costos y tiempos de inversión para entrar rápidamente en la fase de prestación del servicio.
- Mejor calidad y mayor efectividad en los resultados, como consecuencia del *know-how* aportado por el ejecutor y por los exigentes parámetros de seguimiento que regulan las APP.¹

Tal vez el sector de infraestructura sea el que más emplea la modalidad de APP en los diferentes modos de transporte, especialmente en vialidad carretera, férrea, puertos y aeropuertos, y esta tendencia se intensificará debido a los requerimientos de eficiencia para la competitividad.

La intersectorialidad

Gracias a la dinámica actual y futura del mundo globalizado, se establecen profundas interacciones entre los distintos sectores, impulsadas, entre otros factores, por los desafíos del *cambio climático*, la *competitividad territorial* que exigen los cada vez más numerosos tratados de libre comercio (TLC), la *sostenibilidad ambiental* de los programas y proyectos —bajo el enfoque del Triángulo de la Sostenibilidad (Triple Bottom Line), en la intersección de los tres sistemas: económico, social y ambiental (Credidio, 2009)— y la *seguridad ciudadana* (cada vez más integral e intersectorial, pues es el resultado de programas sociales, educativos, preventivos, de fuerza pública, movilidad, espacio público, riesgos ambientales, formación y cultura ciudadana).

La intersectorialidad le plantea nuevos desafíos a la gestión de programas y proyectos en el marco de la GpRD, pues implica establecer cruces y sinergias en la formulación de los planes, en el establecimiento de

¹ Según EUROsocial (2011), los principales beneficios de una APP son:

- Incrementar la oferta de servicios básicos de infraestructura a los ciudadanos de manera más económica, eficaz y rápida.
- Aumentar la inversión en el desarrollo de un mayor número de obras de infraestructura pública.
- Generar opciones de inversión para el sector privado en áreas donde este haya demostrado ser más eficiente.
- Contribuir esencialmente al fomento de la cohesión social.
- Complementar los recursos fiscales destinados a la inversión.
- Que el sector público se centra en los entregables del proyecto y la calidad de los servicios desde el inicio y no en el desarrollo de la obra.
- Que la calidad del servicio se mantendrá durante todo el período de la prestación del mismo.

responsabilidades para cumplir metas, en la articulación con los actores, en los mecanismos de ejecución, etc. En el área de la salud pública, por ejemplo, el buen desempeño de los programas de Atención Primaria de Salud está vinculado a una adecuada coordinación entre varios sectores, como los que atienden la nutrición infantil, la alimentación escolar, la educación, la atención familiar y la infraestructura comunitaria. Asimismo, los programas de desarrollo social, como los de lucha contra la pobreza, generación de empleo y apoyo a las microempresas, implican una fuerte coordinación interinstitucional. Esto ayuda a movilizar la energía intersectorial con importantes contribuciones a la GpRD, pues exige activar respuestas de diversas entidades sectoriales, cuyos productos y servicios son necesarios para la mayor integralidad y sostenibilidad de los beneficios que se desea volcar en las poblaciones atendidas.

Mecanismos e incentivos para la efectividad de la gestión

Entre los mecanismos efectivos para la GpRD sectorial, se destacan los contratos interadministrativos y los incentivos. La esencia del primer mecanismo radica en contratos suscritos entre la autoridad sectorial y los gerentes públicos encargados de los programas/proyectos o de la prestación de servicios. Los contratos estipulan metas de cantidad, calidad y eficiencia que los gestores públicos se comprometen a cumplir. En algunos casos el mecanismo se replica en cascada hacia los niveles de gerencia intermedios.

El segundo mecanismo, los incentivos, es un soporte necesario del primero, pues estimula a las personas y a las instituciones a actuar en función del logro de resultados. Los incentivos pueden ser de varios tipos: monetarios o no monetarios, individuales o colectivos, y abarcan también la combinación de los mismos. Los monetarios consisten en otorgar ascensos, salarios diferenciados, bonos anuales. Los no monetarios incluyen premios, capacitación, reconocimiento público, etc. Los mecanismos individuales pueden ser tanto monetarios (incremento salarial) como no monetarios (reconocimientos por buen desempeño). Los colectivos comprenden, entre otros, fondos concursables entre instituciones, financiamiento de proyectos institucionales y fondos adicionales.

Estos mecanismos están debidamente establecidos en los países pioneros en GpRD. Corea es un ejemplo de la aplicación de incentivos para el desempeño del personal, alineados con los resultados (APCoP-MfDR, 2011).² En ALC unos pocos países los han adoptado. Por ejemplo, en Chile

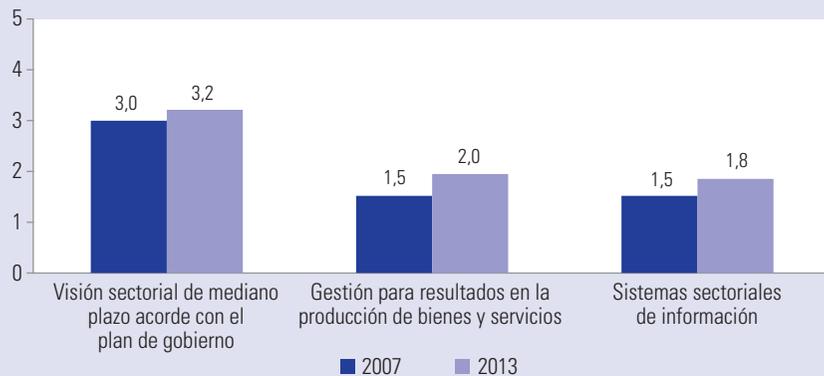
² De acuerdo al estudio de la Comunidad Asia-Pacífico de Prácticas de Gestión para Resultados en el Desarrollo (APCoP-MfDR, 2011), en Corea las promociones y los niveles

el Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) se apoya en mecanismos de incentivos monetarios colectivos para los funcionarios a fin de mejorar la calidad de los servicios públicos.

Avances y desafíos en ALC en la gestión sectorial de bienes y servicios

El Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), desagrega la gestión sectorial de programas y proyectos en tres componentes: i) visión sectorial de mediano plazo, ii) gestión sectorial de bienes y servicios, y iii) sistemas sectoriales de información. El componente de *visión de mediano plazo* es el que marca el rumbo para la acción, y varios de sus elementos están vinculados a los del pilar 1: planificación orientada a resultados. El componente de *gestión para la producción de bienes y servicios* es el elemento clave para la consolidación de productos y resultados, en condiciones de calidad, cobertura y eficiencia. El componente de *sistemas de información* opera como soporte del anterior,

GRÁFICO 6.2 | Puntaje de los indicadores del componente de gestión sectorial de bienes y servicios



de remuneración del personal se determinan en buena medida por las evaluaciones regulares de desempeño. Los criterios de evaluación del desempeño individual están alineados con el logro de los objetivos del plan estratégico de la entidad. La oficina central de presupuesto usa los informes anuales de desempeño para retroalimentar a las unidades ejecutoras en la formulación de sus solicitudes presupuestales. Los ministerios que no cumplen sus objetivos de desempeño pueden sufrir recortes de sus presupuestos y los funcionarios son conscientes de las implicaciones que las evaluaciones tienen en la perspectiva de sus carreras.

CUADRO 6.7 | Puntaje de los indicadores del componente de gestión sectorial de bienes y servicios, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Visión sectorial de mediano plazo	3,0	3,1	0,1
Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios	1,5	1,9	0,4
Sistemas sectoriales de información	1,5	1,9	0,4
Promedio ponderado de la gestión sectorial de bienes y servicios	1,9	2,2	0,3

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

y varios de sus elementos se relacionan también con el pilar 5 de seguimiento y evaluación.

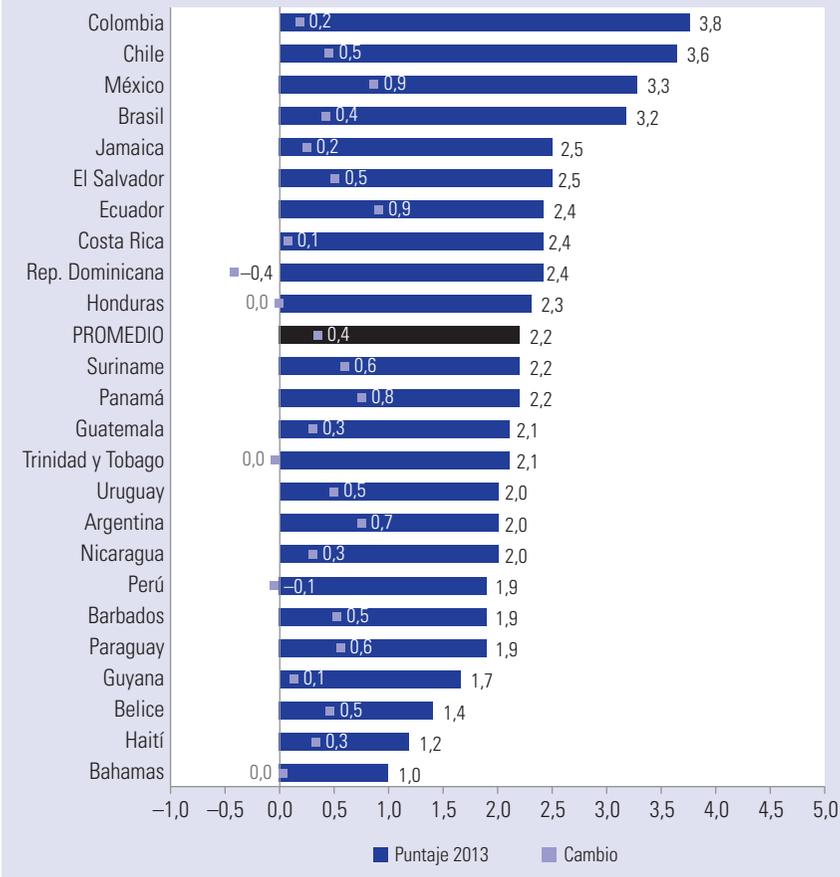
La gestión sectorial de bienes y servicios tuvo un crecimiento modesto en el período analizado, pues aumentó apenas 0,3 puntos. Los componentes que mejor desempeño tuvieron, con un incremento de 0,4 puntos, fueron la gestión para la producción de bienes y servicios y los sistemas sectoriales de información. En cambio, la visión sectorial de mediano plazo subió apenas 0,1 puntos, aunque es el componente que mayor desarrollo tiene.

Si se analiza la evolución de la gestión sectorial de bienes y servicios, se puede observar una significativa dispersión de los puntajes. En el gráfico 6.3 se representa el desarrollo del componente de gestión sectorial de bienes y servicios por país. Se ha clasificado a los países en tres grupos según el puntaje obtenido (cuadro 6.8). Así, el primer grupo (nivel alto) está conformado por los países que obtuvieron un puntaje de 3 o superior; el segundo (nivel medio), por los países cuyos puntajes oscilaron entre 1,5 y 3, y el tercero (nivel bajo), por aquellos cuyos puntajes fueron inferiores a 1,5.

Al comparar las categorías de países por niveles de desarrollo alto, medio y bajo, se observa el avance de cuatro países desde el nivel bajo hasta el nivel medio, y de dos naciones desde el nivel medio hasta el nivel alto. Mientras que en 2007 había pocos países con un nivel de desarrollo alto, en 2013 la menor concentración se halla, por el contrario, en el nivel bajo.

Por otro lado, también se ha analizado el cambio en los puntajes del componente de la gestión sectorial de bienes y servicios en el período observado. Para ello, una vez más, se ha clasificado a los países en tres grupos. El primer grupo (avance sustancial) está conformado por las naciones que obtuvieron un cambio positivo, de 0,5 o superior, en su puntaje; el segundo (avance regular), por los países que evidenciaron cambios de entre 0 y 0,5, y el tercero (cambio nulo o negativo), por los que mostraron cambios iguales o menores a 0.

GRÁFICO 6.3 | Índice del componente de gestión sectorial de bienes y servicios por país en 2013, y cambios ocurridos desde 2007



Del cuadro 6.9 se desprende que la mayoría de los países ha experimentado un progreso sustancial en el período de análisis. Sin embargo, a pesar de ello, la mayor parte de los países aún exhibe un nivel de desarrollo medio de la gestión sectorial de bienes y servicios.

El estudio tomó en cuenta cuatro sectores para analizar la gestión de los bienes y servicios: educación, salud, desarrollo social (programas de atención a poblaciones pobres y vulnerables) e infraestructura, que son responsables de un alto porcentaje de la inversión y gasto público. Sin embargo, cabe aclarar que, por diversos factores, no se analizaron todos los sectores en todos los países. En los cuadros que muestran los puntajes de cada sector se

CUADRO 6.8 | Clasificación de los países según el puntaje obtenido en el componente de gestión sectorial de bienes y servicios

Puntaje del componente	2007	2013
Nivel alto Puntaje ≥ 3	<i>(2 países)</i> Chile, Colombia	<i>(4 países)</i> Brasil, Chile, Colombia, México
Nivel medio Puntaje < 3 $\geq 1,5$	<i>(15 países)</i> Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay	<i>(17 países)</i> Argentina, Barbados, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay
Nivel bajo Puntaje $< 1,5$	<i>(7 países)</i> Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Haití, Panamá, Paraguay	<i>(3 países)</i> Bahamas, Belice, Haití

CUADRO 6.9 | Clasificación de los países según su nivel de avance en los componentes de gestión sectorial de bienes y servicios

Avance sustancial Cambio en puntaje $\geq 0,5$	<i>(10 países)</i> Argentina, Barbados, Belice, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Suriname, Uruguay
Avance regular Cambio en puntaje $< 0,5$ > 0	<i>(9 países)</i> Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, Nicaragua
Cambio nulo o negativo Cambio en puntaje ≤ 0	<i>(5 países)</i> Bahamas, Honduras, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago

indican los países que no se incluyeron en el análisis. A continuación se presentan los principales hallazgos en cada uno de los sectores mencionados.

Sector de educación

El sector educativo es uno de los más consolidados institucionalmente en ALC. En él conviven la instrucción pública con la privada, y en muchos países todavía en vías de descentralización, tanto la ejecución de los programas y proyectos como la prestación de los servicios educativos dependen de ministerios o entidades nacionales. Los sistemas de planificación son los más avanzados entre

CUADRO 6.10 | Puntaje de los indicadores del componente de gestión de bienes y servicios en el sector de educación, 2007–2013

Sector de educación	2007	2013	Var.
Visión sectorial de mediano plazo acorde con el plan de gobierno	3,2	3,7	0,5
Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios	1,7	2,1	0,4
Sistemas sectoriales de información	1,7	2,4	0,6
Promedio ponderado del sector de educación	2,0	2,5	0,5

Notas: El cálculo del promedio correspondiente a 2013 no incluye a Suriname. Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

los sectores examinados y los planes de mediano plazo trazan hojas de ruta enfocadas hacia los requerimientos del mundo moderno: cobertura, calidad y eficiencia. Cuando se avanza en logros de cobertura, la calidad adquiere prioridad. Se evidencia una especial orientación de las políticas de gobierno hacia los programas de primera infancia con atención integral, así como también hacia las pruebas de aprendizaje con estándares internacionales, las cuales son instrumentos que permiten medir el avance en la calidad educativa.

Por otro lado, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han impulsado el logro de metas importantes en el sector educativo. Los grandes desafíos están en los mecanismos de gestión de los programas y proyectos para lograr los resultados deseados.

Un aspecto condicionante de la implementación de las políticas del sector lo constituye la potencial oposición por parte de las fuerzas sindicales a nuevas iniciativas, como los contratos de gestión y los sistemas de incentivos, dado que estos están supeditados a evaluaciones de desempeño.

El sector de educación ha mostrado un gran progreso en el período bajo análisis, pues aumentó 0,5 puntos. Este crecimiento se logró principalmente gracias a los avances en los sistemas sectoriales de información (0,6), en la visión sectorial de mediano plazo (0,5) y —en menor medida— en la gestión para resultados en la producción de bienes y servicios (0,4).

Se observa que en 2013, del total de 23 países analizados, ocho exhibían un nivel de desarrollo alto de la GpRD, mientras que 14 mostraban un desarrollo medio y un país mantiene un desarrollo bajo. A partir de estos datos, se evidencia que, en la mayoría de los países en ALC, el sector de educación está empezando a desarrollar prácticas de GpRD. A continuación, se presenta un análisis desagregado de los componentes del sector, que abarca: visión sectorial de mediano plazo, gestión para resultados en la producción de bienes y servicios, y sistemas sectoriales de información.

CUADRO 6.11 | Puntaje del indicador de visión sectorial de mediano plazo del sector de educación, 2007–2013

Sector de educación	2007	2013	Var.
Visión sectorial de mediano plazo acorde con el plan de gobierno	3,2	3,7	0,5
1. Existe un plan del sector a mediano plazo	3,3	3,9	0,6
2. La elaboración del plan contó con la participación de la sociedad civil	2,7	3,1	0,4
3. El plan sectorial y los objetivos y metas del gobierno concuerdan	3,4	3,7	0,3

Notas: El cálculo del promedio correspondiente a 2013 no incluye a Suriname. Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

Visión sectorial de mediano plazo

Este componente parte de la visión planificadora del sector, analiza la coherencia del plan de mediano plazo con los lineamientos del Plan Nacional de Gobierno, y si ha sido formulado sobre la base de la participación de los actores de la sociedad, requisitos que se ven reflejados en el cuadro 6.11.

En 2013 se aprecia una mejora con respecto a 2007 del indicador de planes sectoriales de mediano plazo; además, se evidencian mejoras cualitativas en cuanto a la compatibilidad con el plan de gobierno y la calidad de objetivos, metas e indicadores de los planes.

Con respecto a la visión de mediano plazo, cabe resaltar que varios países tienen un plan de educación de mediano plazo, vinculado a los objetivos y metas del plan nacional de gobierno, y cuya elaboración contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil, como es el caso de El Salvador y Honduras. Se observa, además, que Belice es el país que más progreso demostró en este componente, seguido por Panamá y Colombia.

Gestión de la producción de bienes y servicios

Este es el componente medular de este pilar, por cuanto es el responsable de asegurar la entrega de los productos y servicios necesarios para el logro de los resultados propuestos en los planes, programas y proyectos. El componente muestra un avance notable en el período, aunque los requisitos que lo constituyen presentan un comportamiento asimétrico.

Los dos primeros requisitos presentan un avance regular: 1) existen metas anuales y plurianuales para la provisión de bienes y servicios, y 2) las metas anuales tienen unidades responsables. El primero les imprime consistencia y viabilidad a los programas y proyectos, y el segundo se constituye en un elemento indispensable para la ejecución y el seguimiento. Cabe recalcar

CUADRO 6.12 | Puntaje del indicador de gestión para resultados en la producción de bienes y servicios del sector de educación, 2007–2013

Sector de educación	2007	2013	Var.
Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios	1,7	2,1	0,4
1. Existen metas anuales y plurianuales para la provisión de bienes y servicios	3,0	3,3	0,3
2. Las metas anuales tienen unidades responsables	3,1	3,5	0,4
3. Las unidades y los programas firman contratos de gestión con el ministerio/secretaría	0,5	0,7	0,3
4. Los sistemas de remuneración y evaluación del personal incentivan resultados	0,7	1,0	0,4
5. Se está implementando una estrategia de GpR en la institución	1,7	2,2	0,5
6. Existe una estrategia para mejorar la calidad de los servicios	2,3	3,0	0,8
7. Se recoge información acerca de la opinión de los usuarios sobre los bienes y servicios	1,7	2,0	0,3
8. Se utilizan mecanismos de consulta a los ciudadanos para mejorar los bienes y servicios	1,8	2,3	0,4

Notas: El cálculo del promedio correspondiente a 2013 no incluye a Suriname. Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

que, independientemente del progreso mencionado, estos requisitos exhiben un nivel de desarrollo alto. En efecto, en 2007 había 14 de los 24 países analizados que ya alcanzaban dicho nivel con respecto al establecimiento de metas de mediano plazo, mientras que en 2013 esta cifra ascendía a 19.

Los dos requisitos siguientes: 3) las unidades y los programas firman contratos de gestión con el ministerio/secretaría, y 4) los sistemas de remuneración y evaluación del personal incentivan resultados, son los de más baja calificación, y además han avanzado poco en el período. Paradójicamente, la tendencia mundial muestra que los países exitosos en GpRD han puesto especial cuidado en estos dos requisitos. En ALC solo tres países (Brasil, Chile y Colombia) los han adoptado mostrando buenas prácticas.

El requisito de mayor crecimiento en el período ha sido el 6) existe una estrategia para mejorar la calidad de los servicios, que en 2013 se situaba en un nivel de desarrollo alto. Pero esta dinámica no ha sido acompañada al mismo ritmo por los dos requisitos que le están asociados y que en la práctica son determinantes para moldear la calidad a la medida de las expectativas de los clientes: 7) se recoge información acerca de la opinión de los usuarios sobre los bienes y servicios, y 8) se utilizan mecanismos de consulta a los

ciudadanos para mejorar los bienes y servicios. Esto puede indicar que, como tendencia general, las decisiones para mejorar la calidad se estarían tomando unilateralmente desde las instituciones, y entonces no necesariamente se adecuan a las demandas de los usuarios.

Conviene mencionar que Colombia es el país con mejor nivel de desarrollo de la GpRD en su sector educativo en la región. En efecto, desde 2006 se encuentra implementado el Sistema Integrado de Gestión (SIG), sobre todo en los procesos administrativos y financieros. También se cuenta con pruebas estandarizadas de aprendizaje para los alumnos, que permiten examinar los resultados de la acción ministerial. Entre las innovaciones gerenciales que ha puesto en marcha el sector, cabe mencionar la firma de contratos de gestión con los gerentes públicos y la aplicación de mecanismos de incentivos para mejorar el desempeño de los funcionarios, según la normativa nacional vigente (Decreto Presidencial 1.227 de 2005). Se observa también que México y Belice son los países que más progreso demostraron en este componente, seguidos por Ecuador.

Sistemas sectoriales de información

Este componente es clave para el seguimiento y la evaluación de resultados derivados de la gestión del sector. Al igual que el anterior, los puntajes de los requisitos que lo componen varían considerablemente.

El requisito con mayor puntaje en 2013 es el 1) existen sistemas información sobre la producción de los bienes y servicios. Se trata de información que se desprende regularmente de los registros administrativos, lo que puede en ocasiones facilitar su disponibilidad sin esfuerzos adicionales.

CUADRO 6.13 | Puntaje del indicador de sistemas de información del sector de educación, 2007–2013

Sector de educación	2007	2013	Var.
Sistemas sectoriales de información	1,7	2,4	0,6
1. Existen sistemas de información sobre la producción de los bienes y servicios	2,5	3,0	0,5
2. Existen sistemas de información sobre la calidad de los bienes y servicios	2,0	2,8	0,8
3. Existen indicadores sobre los costos de los bienes y servicios	0,9	1,2	0,3
4. Existen indicadores de eficiencia sobre la cobertura de los bienes y servicios	1,6	2,7	1,1
5. La información sobre los resultados de la gestión está a disposición de la ciudadanía	1,6	2,2	0,6

Notas: El cálculo del promedio correspondiente a 2013 no incluye a Suriname. Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

En un segundo lugar se encuentran los siguientes requisitos: 2) existen sistemas de información sobre la calidad de los bienes y servicios producidos, 4) existen indicadores de eficiencia sobre la cobertura de los bienes y servicios y 5) la información sobre los resultados de gestión está a disposición de la ciudadanía. Estos elementos permiten contar con información fundamental sobre los atributos de los bienes y servicios: calidad, eficiencia, cobertura y resultados, a la vez que contribuyen a la transparencia de la gestión. Sin ellos, la gerencia sectorial ignoraría el rumbo a seguir, y los ciudadanos carecerían de noción del desempeño. Se debe resaltar el avance sustancial que experimentó el requisito 4, ya que la cantidad de países que están en un nivel de desarrollo alto pasó de seis en 2007 a 13 en 2013. Con las calificaciones más bajas se ubica el requisito 3) existen indicadores sobre los costos de los bienes y servicios, el cual ha mostrado un pobre avance en el período.

Con respecto a los sistemas de información, el país con más alto puntaje es Colombia. Cabe también examinar la situación de Guatemala, en donde, de acuerdo con la evaluación del SEP de 2013, el Sistema Nacional de Indicadores Educativos (SNIE) provee una base de datos completa sobre calidad, cobertura y costos de la educación, a través de indicadores, y de forma totalmente actualizada. Esta práctica ya estaba consolidada al efectuarse la evaluación del SEP de 2007.

Por otro lado, los países que más avanzaron en este requisito son Guyana, Honduras y Perú. También cabe resaltar los avances de algunas naciones con respecto al seguimiento de la gestión de la calidad educativa. Chile y Colombia, junto con Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Perú y Uruguay, participan de la prueba internacional PISA, como referente para el mejoramiento de la calidad. Además, disponen de sistemas nacionales para la evaluación del aprendizaje.

Sector de salud

Este sector se caracteriza por la convivencia de varios esquemas institucionales: nacionales y subnacionales, privados y públicos, sistemas paralelos de financiamiento y cobertura, así como también modalidades de aseguramiento (garantía de cobertura para el derecho a la atención) y de prestación de atenciones (red hospitalaria y sistemas de referencia). Las entidades ministeriales han venido formulando planes de mediano plazo para el logro de resultados, enfocados en la promoción y prevención, vigilancia epidemiológica, vacunación universal, lucha contra el VIH/SIDA y asistencia médica. Además, varios países han venido ensayando cambios normativos e institucionales. Algunos lo han logrado

RECUADRO 6.2 | La planificación en Belice: el Ministerio de Educación, Juventud y Deportes

El sector de la educación es el principal destino del gasto público en Belice, el cual representa alrededor de una cuarta parte del gasto no financiero. El gobierno ha demostrado un fuerte compromiso con la educación, invirtiendo en ello aproximadamente un 6,1% del producto interno bruto (PIB) durante el período 2008–2010 (Banco Mundial, 2014). Estas cifras se consideran altas en comparación con los promedios internacionales y regionales, de acuerdo con los cuales, durante el mismo período, el gasto público en educación ascendió a 5,5% del PIB en los países miembros de la OCDE y a 4,6% del PIB en ALC (Banco Mundial, 2014). Esta importante inversión se ha realizado en pos de lograr una mejor calidad de la educación para lo cual en los últimos años se han impulsado positivas reformas en el sector.

Así, en 2011 se elaboró el plan estratégico de mediano plazo: la Estrategia Sectorial de Educación 2011–2016. Esta contiene un diagnóstico del sector, basado en información cualitativa y cuantitativa. Además, define objetivos de política, de los cuales se desprende una matriz de indicadores de resultados, con metas cuantitativas para el período y líneas de base. Por otra parte, el país cuenta con una Estrategia Nacional de Desarrollo a Mediano Plazo 2010–2013, la cual contiene una sección que detalla objetivos para el sector de educación. No obstante, si bien algunos de los objetivos de la Estrategia Sectorial de Educación se parecen a los de la Estrategia Nacional de Desarrollo a Mediano Plazo, estos no están vinculados de forma explícita entre sí. Es decir: no existe aún articulación real entre la planificación del sector y la planificación nacional.

Por último, ha habido también reformas modestas en la operatividad de la planificación. El Ministerio de Finanzas introdujo un proceso de reforma presupuestaria en cinco ministerios piloto (incluido el Ministerio de Educación), con el objetivo de migrar de un proceso de presupuestación incremental a uno de “Gestión del Desempeño Corporativo”. Los nuevos documentos presupuestarios del Ministerio de Educación ahora muestran la misión, la visión, los objetivos estratégicos sectoriales y los “programas”. Sin embargo, dichos programas aún no se estructuran con una lógica de GpRD, dado que parecen ser una recategorización del gasto, basada en los niveles de educación impartida (por ejemplo: primaria, secundaria o terciaria). De todos modos, la elaboración de la Estrategia Sectorial de Educación y la implementación de la Gestión del Desempeño Corporativo constituyen un buen primer paso hacia una estructura de programas presupuestales orientados a resultados.

satisfactoriamente, pero otros, en donde se han ensayado modalidades diversas, han tenido dificultades de gestión, las cuales se reflejan en ineficiencias y en el desmejoramiento de la calidad, atribuibles a fallas gerenciales y a desajustes en los mecanismos de financiamiento, con riesgos para la sostenibilidad.

Otro aspecto en el que persisten desafíos importantes, más allá del mejoramiento de la atención intramural, es la intersectorialidad de la salud pública, ya que en este campo se requieren esfuerzos de coordinación interinstitucional con otros sistemas, enfocados en la prevención y accidentalidad, como los de seguridad, saneamiento básico, nutrición infantil, alimentación escolar y ambiente, etcétera.

En el enfoque de GpRD, los planes de mediano plazo arrojan claridad sobre los resultados esperados en la salud individual y pública, pero los

CUADRO 6.14 | Puntaje de los indicadores del componente de gestión de bienes y servicios en el sector de salud, 2007–2013

Sector de salud	2007	2013	Var.
Visión sectorial de mediano plazo acorde con el plan de gobierno	3,4	3,4	-0,1
Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios	1,9	2,3	0,4
Sistemas sectoriales de información	1,8	2,1	0,2
Promedio ponderado del sector de salud	2,2	2,5	0,3

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

principales desafíos cobran cuerpo a la hora de definir los productos esperados y los mecanismos para lograrlos.

El cuadro 6.14 muestra que el sector de salud no ha progresado mucho en el período analizado, ya que apenas aumentó 0,3 puntos. Sin embargo, cabe notar que, junto al sector de educación, es uno de los más avanzados entre los analizados. El progreso durante el período fue impulsado principalmente por las mejoras en la gestión para resultados en la producción de bienes y servicios (0,4) y en menor medida por los sistemas sectoriales de información (0,2). La visión sectorial de mediano plazo tuvo un ligero retroceso en el período (-0,1).

De los 24 países analizados en 2013, seis tienen un nivel de desarrollo alto en su gestión sectorial de bienes y servicios, 17 tienen un desarrollo medio y solo uno mantiene un nivel bajo. Estos datos evidencian que, en la mayoría de los países de la región, el sector de salud está empezando a institucionalizar prácticas de GpRD. A continuación se presenta un análisis desagregado de sus indicadores: visión sectorial de mediano plazo, gestión para resultados en la producción de bienes y servicios, y sistemas sectoriales de información.

Visión sectorial de mediano plazo

En 2013, 17 de los 24 países analizados obtuvieron puntajes mayores o iguales a 3. Pese al nulo avance en el requisito 1) existe un plan del sector a mediano plazo en período, la mayoría de los países analizados cuenta con planes estratégicos de salud de mediano plazo, muchas veces alineados con el plan de gobierno, aunque con relativamente baja participación de la sociedad civil. También se debe señalar que en toda la región ha habido un retroceso en la articulación de los planes de mediano plazo sectoriales con las metas en los planes de gobierno nacionales. Así mismo, se observó una participación

CUADRO 6.15 | Puntaje del indicador de visión sectorial de mediano plazo del sector de salud, 2007–2013

Sector de salud	2007	2013	Var.
Visión sectorial de mediano plazo acorde con el plan de gobierno	3,4	3,4	–0,1
1. Existe un plan del sector a mediano plazo	3,7	3,7	0,0
2. La elaboración del plan contó con la participación de la sociedad civil	2,8	2,7	–0,1
3. El plan sectorial y los objetivos y metas del gobierno concuerdan	3,4	3,2	–0,2

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

ligeramente menor de la sociedad civil en la elaboración de los planes sectoriales de salud.

Con respecto al nivel de desarrollo y a los avances en la visión de mediano plazo en el sector de salud en los países, las naciones con el puntaje más alto son Brasil, Costa Rica y Honduras; sin embargo, presentan una leve mejora con respecto a la articulación entre el plan de mediano plazo sectorial y el plan de gobierno nacional.

Por otro lado, los países que más han progresado en este requisito son Ecuador, Panamá y Paraguay. Este último merece mencionarse especialmente porque ha mostrado un avance en la planificación sectorial a partir de la elaboración del plan de mediano plazo para el sector por parte del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (Plan Estratégico 2009–2013). Dicho plan se elaboró antes que el plan de gobierno, aunque establece un vínculo operativo con el mismo, a través de programas “emblemáticos”.

Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios

Los requisitos 5 y 6 han cobrado gran impulso en el período: se está implementando una estrategia de GpR en la institución, y existe una estrategia para mejorar la calidad de los servicios. En el requisito 5, de 2007 a 2013 los países que tienen sectores con estrategias implementadas o consolidadas pasaron de cuatro a nueve, y en el requisito 6, de 12 a 15, además de que hubo mejoras cualitativas reconocidas en varios países. Cabe acotar que este último requisito en particular, cuyo avance en la región fue modesto, constituye un elemento esencial para la gestión sectorial de bienes y servicios en el área de salud, por lo que tendrá que mejorar más en el futuro.

Por otro lado, los dos requisitos que menos avanzaron en la gestión en salud durante el período fueron el 1 y el 2: existen metas anuales y pluri-
anuales para la provisión de bienes y servicios, y las metas anuales tienen

CUADRO 6.16 | Puntaje del indicador de gestión para resultados en la producción de bienes y servicios del sector de salud, 2007–2013

Sector de salud	2007	2013	Var.
Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios	1,9	2,3	0,4
1. Existen metas anuales y plurianuales para la provisión de bienes y servicios	3,0	3,1	0,1
2. Las metas anuales tienen unidades responsables	3,6	3,7	0,1
3. Las unidades y los programas firman contratos de gestión con el ministerio/secretaría	1,2	1,3	0,2
4. Los sistemas de remuneración y evaluación del personal incentivan resultados	1,0	1,5	0,5
5. Se está implementando una estrategia de GpR en la institución	1,7	2,3	0,7
6. Existe una estrategia para mejorar la calidad de los servicios	2,5	2,9	0,5
7. Se recoge información acerca de la opinión de los usuarios sobre los bienes y servicios	2,2	2,7	0,5
8. Se utilizan mecanismos de consulta a los ciudadanos para mejorar los bienes y servicios	1,9	2,3	0,4

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

unidades responsables. Sin embargo, aún así, estos requisitos exhiben un nivel de desarrollo alto en la región.

Otro requisito que registra un avance leve es el 3: las unidades y los programas firman contratos de gestión con el ministerio/secretaría. En este requisito Chile y Colombia llevan el liderazgo, mientras que países como República Dominicana han incursionado parcialmente, con acuerdos entre el ministerio correspondiente y varias de las agencias regionales de salud. En otros países, como Ecuador, las máximas autoridades del ministerio firman compromisos de gestión, pero los gerentes públicos no suscriben contratos de gestión con las autoridades ministeriales. Otro requisito que fomenta la eficiencia en la gestión y que ostenta importantes progresos es el 4: los sistemas de remuneración y evaluación del personal incentivan resultados. Al igual que en el requisito 3, Chile y Colombia han sido los abanderados en este punto, mientras que México y Brasil también han avanzado significativamente en el período. Las normativas sobre evaluación y pago por desempeño son un tema pendiente en la agenda regional.

Finalmente, los requisitos 7, la recolección de información proveniente de los usuarios acerca de los bienes y servicios, y 8, los mecanismos de consulta a los ciudadanos para mejorar dichos bienes y servicios, siguen

teniendo un nivel de desarrollo medio, si bien han experimentado avances notables. Un ejemplo de buenas prácticas en los requisitos mencionados es el Ministerio de Salud de Colombia, el cual cuenta con estándares de calidad para los bienes y servicios que se producen en el sector y, además, dispone de sistemas de información sobre la calidad de una amplia gama de procesos que se realizan. Así mismo, en Colombia todas las entidades aseguradoras y prestadoras de servicios de salud cuentan con sistemas de encuestas regulares a los usuarios para conocer sus percepciones acerca de la calidad del servicio y para captar sugerencias de mejoramiento.

Sistemas sectoriales de información

Este indicador exhibe una baja calificación, y ha avanzado muy poco en el quinquenio analizado. El único requisito que tuvo un progreso significativo fue el 5: la información sobre resultados de gestión está a disposición de la ciudadanía. Esto evidencia que, de forma general, los ministerios de Salud de la región presentan más información sobre su gestión en sus páginas web; sin embargo, el nivel de desarrollo de este componente sigue siendo medio y aún queda mucho por mejorar en términos de la calidad y periodicidad de la información que se publica.

Por otro lado, los demás requisitos de este indicador tuvieron un avance muy ligero. De forma similar que en otros sectores, el requisito 3 (existen indicadores sobre costos de los bienes y servicios) es el que presenta la más baja calificación. Este es definitivamente un punto débil del sistema y se deriva, en parte, del hecho de que muchas instituciones no disponen de catálogos actualizados sobre los servicios que prestan.

CUADRO 6.17 | Puntaje del indicador de sistemas de información del sector de salud, 2007–2013

Sector de salud	2007	2013	Var.
Sistemas sectoriales de información	1,8	2,1	0,2
1. Existen sistemas de información sobre la producción de los bienes y servicios	2,5	2,6	0,1
2. Existen sistemas de información sobre la calidad de los bienes y servicios	1,5	1,8	0,2
3. Existen indicadores sobre los costos de los bienes y servicios	1,4	1,5	0,1
4. Existen indicadores de eficiencia sobre la cobertura de los bienes y servicios	2,0	2,2	0,3
5. La información sobre los resultados de la gestión está a disposición de la ciudadanía	1,7	2,3	0,5

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

RECUADRO 6.3 | El mejoramiento de la gestión de bienes y servicios en Argentina: el Ministerio de Salud (MSAL)

El Ministerio de Salud de la Nación (MSAL) es el órgano rector del sistema de salud en la Argentina. En los últimos años se ha evidenciado un avance en la implementación de la GpRD en varios de sus componentes, pero sobre todo en la gestión de la prestación de bienes y servicios.

Se deben resaltar las mejoras en la gestión de la calidad, a través de la creación del Programa Nacional de Garantía de Calidad de la Atención Médica, que fija estándares de calidad para servicios y establecimientos de salud, tanto en sus procesos como en su estructura. Otro elemento a destacar es que, si bien no existen aún instrumentos como los “contratos de gestión”, sí se han implementado mecanismos de incentivos colectivos, como por ejemplo el Plan Nacer. Este último “introduce un innovador modelo de gestión en las políticas públicas al poner en marcha un esquema de financiamiento basado en resultados, a través del cual la nación transfiere recursos a las provincias por la inscripción de beneficiarios y el cumplimiento de resultados sanitarios”. También merece una mención el proyecto Funciones Esenciales de Salud Pública (FESP), que opera desde 2007 y está orientado a fortalecer las capacidades institucionales de las autoridades sanitarias para promover y proteger la salud de la población, mediante la medición y el desarrollo de las funciones esenciales de salud pública. Entre sus objetivos específicos se encuentra el de desarrollar la capacidad de seguimiento y medición de resultados, promover la evaluación sistemática de políticas, programas y servicios, y usar datos de medición para mejorar la implementación de programas.

Sector de desarrollo social

La clasificación tradicional de “lo social” distinguía subsectores temáticos, como salud, educación, etc. Hoy en día, existe un nuevo enfoque, del cual surgió un sector transversal que procura resultados en las poblaciones más vulnerables, con impactos en lo territorial. Buena parte de los programas de este sector han privilegiado dos focos: i) erradicar la pobreza, estimulados por el primer objetivo de los ODM, y ii) otorgar subsidios a las familias necesitadas para el ingreso y la permanencia de sus hijos en el sistema educativo. Es un sector que está en proceso de consolidación institucional, pero con desafíos por superar en materia de gestión. Entre dichos desafíos cabe destacar dos: i) su carácter transversal exige gestiones intersectoriales, que implican coordinación con otros sectores; ii) como sus programas emblemáticos procuran impactos de larga maduración, las entidades del sector deben consolidar los sistemas de información para efectuar un seguimiento de los resultados y evaluaciones de política y sostenibilidad.

Este sector muestra un leve avance durante el período y tiene un nivel de desarrollo medio. Los componentes que han progresado más (0,3), a pesar de ser los que tienen el menor nivel de desarrollo, han sido la gestión para resultados en la producción de bienes y servicios, y los sistemas sectoriales

CUADRO 6.18 | Puntaje de los indicadores del componente de gestión de bienes y servicios en el sector de desarrollo social, 2007–2013

Sector de desarrollo social	2007	2013	Var.
Visión sectorial de mediano plazo acorde con el plan de gobierno	2,9	3,0	0,1
Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios	1,4	1,7	0,3
Sistemas sectoriales de información	1,2	1,5	0,3
Promedio ponderado del sector de desarrollo social	1,7	2,0	0,2

Notas: El cálculo del promedio correspondiente a 2013 no incluye a Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y Suriname.

Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

de información. Por otro lado, la visión sectorial de mediano plazo es el componente con mayor nivel de desarrollo en el sector, pero en cambio su avance en el período ha sido casi nulo.

De los 18 países analizados en 2013, tres exhiben un nivel de desarrollo alto, 10 un desarrollo medio y cinco un desarrollo bajo. Estos datos evidencian que, si bien la mayoría de los países estudiados están empezando a implementar la GpRD en la región, esta tendencia no es tan homogénea como se aprecia en los sectores de educación y salud. A excepción de los tres países cuyo nivel es alto, el sector presenta un rezago significativo, y existen aún importantes desafíos por resolver. A continuación se expone un análisis de sus componentes: visión sectorial de mediano plazo, gestión para resultados en la producción de bienes y servicios, y sistemas sectoriales de información.

Visión sectorial de mediano plazo

Puede decirse que este indicador ha sufrido un estancamiento en el período. Las entidades tienen cierta capacidad para formular planes de mediano plazo, a medida que su desarrollo institucional se consolida. Dadas las prioridades sociales a las que sirven, están alineadas con los planes de gobierno, aunque la participación social en la formulación del plan de mediano plazo no es tan manifiesta.

Con respecto al nivel de desarrollo y a los avances realizados en la visión de mediano plazo en el sector de desarrollo social, se observan asimetrías, ya que los planes de mediano plazo más coherentes corresponden a países con organizaciones más consolidadas, que han incorporado lecciones aprendidas en el sistema nacional de planificación y de inversión.

CUADRO 6.19 | Puntaje del indicador de visión sectorial de mediano plazo del sector de desarrollo social, 2007–2013

Sector de desarrollo social	2007	2013	Var.
Visión sectorial de mediano plazo acorde con el plan de gobierno	2,9	3,0	0,1
1. Existe un plan del sector a mediano plazo	3,4	3,5	0,1
2. La elaboración del plan contó con la participación de la sociedad civil	1,8	1,8	0,0
3. El plan sectorial y los objetivos y metas del gobierno concuerdan	2,9	2,9	0,0

Notas: El cálculo del promedio correspondiente a 2013 no incluye a Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y Suriname.

Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

Los países con mejores visiones sectoriales de mediano plazo en el ámbito del desarrollo social son México y Uruguay, mientras que los que han hecho mayores avances en este período fueron Chile, Ecuador y Panamá. Como ejemplo positivo se puede citar la Secretaría de Desarrollo Social de México (Sedesol), la cual tiene su plan sectorial de mediano plazo con objetivos, metas e indicadores, articulado consistentemente con los objetivos y estrategias generales del Plan Nacional de Desarrollo (PND). El plan sectorial de la Sedesol se concreta bajo una estructura lógica en programas y proyectos presupuestarios con objetivos, unidades responsables, metas e indicadores de resultados, que sirven de base para el Presupuesto de Egresos de la Federación.³ Por otro lado, en otros países hay sectores en proceso de consolidación, como el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) de Colombia y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) de Perú,⁴ ambos de reciente creación (2011).

Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios

El indicador exhibe un grado de avance regular en el período analizado. Buena parte de las entidades tienen metas asignadas con responsables, especialmente las referidas a resultados; sin embargo, en varios casos, aun en aquellas entidades más consolidadas, las metas de productos y servicios no se expresan con claridad ni en su totalidad.

³ En el caso mexicano esta es una situación común a todos los sectores, por cuanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) establece lineamientos y mecanismos de articulación e interactúa sistemáticamente con las entidades sectoriales.

⁴ Debido a que el MIDIS se creó recientemente (2011), no se lo incluyó en el estudio de 2007 y, por tanto, no se hizo un examen comparativo. Sin embargo, debido a sus prácticas ejemplares, se lo presenta como un caso de análisis.

Los cuatro requisitos que corresponden a la esencia operativa de la gestión muestran bajo desempeño, y han progresado poco en el período. Los requisitos de contratos y de estímulos por resultados (3 y 4), que son los mecanismos para impulsar la apropiación y respuestas positivas, ofrecen resultados muy precarios. Los requisitos de implementación de una estrategia de GpRD y de estrategias para mejorar la calidad (requisitos 5 y 6) muestran avances modestos. La recolección de información sobre la opinión de los usuarios, y los mecanismos de consulta para los usuarios y ciudadanos (requisitos 7 y 8) son los que más han mejorado en el quinquenio.

Chile y México, aunque presentan soluciones institucionales diversas, son los referentes de un buen nivel de desarrollo. El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile es un ejemplo de buen desempeño en la mayoría de los requisitos del componente, que cumple con los procesos establecidos por el sistema nacional, como el Programa de Mejoramiento de Gestión y el Balance de Gestión Integral. La Sedesol de México otorga premios, estímulos y recompensas a través de los cuales reconoce las labores que lleva a cabo el personal administrativo. Por ejemplo, vale resaltar el “Premio Nacional de Administración Pública”, un reconocimiento público

CUADRO 6.20 | Puntaje del indicador de gestión para resultados en la producción de bienes y servicios del sector de desarrollo social, 2007–2013

Sector de desarrollo social	2007	2013	Var.
Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios	1,4	1,7	0,3
1. Existen metas anuales y plurianuales para la provisión de bienes y servicios	2,6	2,8	0,3
2. Las metas anuales tienen unidades responsables	2,9	3,0	0,1
3. Las unidades y los programas firman contratos de gestión con el ministerio/secretaría	0,6	0,6	0,0
4. Los sistemas de remuneración y evaluación del personal incentivan resultados	0,8	0,9	0,1
5. Se está implementando una estrategia de GpR en la institución	1,0	1,5	0,5
6. Existe una estrategia para mejorar la calidad de los servicios	1,6	1,9	0,3
7. Se recoge información acerca de la opinión de los usuarios sobre los bienes y servicios	1,9	2,4	0,5
8. Se utilizan mecanismos de consulta a los ciudadanos para mejorar los bienes y servicios	1,9	2,3	0,4

Notas: El cálculo del promedio correspondiente a 2013 no incluye a Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y Suriname.

Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

y monetario para estimular a los trabajadores que se hayan destacado por la elaboración de trabajos que impliquen aportaciones significativas para la mejora continua de la gestión de las dependencias y entidades o de la Administración Pública Federal.

Sistemas sectoriales de información

Este indicador tiene un nivel de desarrollo bajo y presenta un avance modesto. Se evidencia un progreso moderado en el requisito 4 (existen indicadores de eficiencia sobre cobertura de los bienes y servicios), aunque este crecimiento está dado por la creación de capacidades iniciales en ciertos países. En 2007, 12 de los 18 países analizados tenían un grado de desarrollo bajo, mientras que en 2013, esta cifra se redujo a ocho. En otras palabras, cuatro países pasaron de un nivel de desarrollo bajo a un nivel de desarrollo medio en los indicadores de cobertura de sus bienes y servicios.

Con respecto al nivel de desarrollo y los avances en los sistemas sectoriales de información, existen instituciones líderes en países que cuentan con sistemas de información consolidados. Los países con más alto nivel de desarrollo son Colombia, Chile y México, mientras que los que más incrementaron

RECUADRO 6.4 | El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) de Perú se creó en 2011 con la misión de “garantizar que las políticas y programas sociales de los diferentes sectores y niveles de gobierno actúen de manera coordinada y articulada para cerrar las brechas de acceso a servicios públicos universales de calidad y de acceso a las oportunidades que abre el crecimiento económico”. Dado que se trata de una entidad recién fundada, varios aspectos de su estructura institucional aún se encuentran en formación. Sin embargo, como se explicará a continuación, se vienen realizando significativos esfuerzos para una efectiva implementación de la GpRD dentro del Ministerio.

En cuanto a la planificación estratégica, el MIDIS cuenta con un Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) articulado con el plan nacional de gobierno, para lo cual se realizó un ejercicio de alineamiento. Este ejercicio es una buena práctica que permite una concordancia efectiva entre los distintos instrumentos de política. Prácticamente todos los objetivos establecidos en el PESEM se concretan en programas presupuestales. Además, se realizaron talleres para recoger la opinión de las OSC en la elaboración del plan.

Con respecto a la gestión de bienes y servicios, se debe destacar que el MIDIS cuenta con una unidad que se encarga de evaluar la calidad de las prestaciones brindadas por los programas presupuestales. Entre otras funciones, esta unidad debe establecer estándares y recolectar las quejas de los usuarios de los servicios. Puesto que se ha creado hace poco, la entidad está diseñando un sistema de estándares de calidad.

Uno de los aspectos más importantes a resaltar es que el MIDIS es una de las pocas entidades de Perú que actualmente cuenta con contratos de gestión (vinculados a compromisos de metas) para los funcionarios de nivel gerencial.

CUADRO 6.21 | Puntaje del indicador de sistemas de información del sector de desarrollo social, 2007–2013

Sector de desarrollo social	2007	2013	Var.
Sistemas sectoriales de información	1,2	1,5	0,3
1. Existen sistemas de información sobre la producción de los bienes y servicios	1,8	2,2	0,5
2. Existen sistemas de información sobre la calidad de los bienes y servicios	1,1	1,3	0,2
3. Existen indicadores sobre los costos de los bienes y servicios	0,6	0,8	0,2
4. Existen indicadores de eficiencia sobre la cobertura de los bienes y servicios	1,2	1,7	0,5
5. La información sobre los resultados de la gestión está a disposición de la ciudadanía	1,3	1,6	0,2

Notas: El cálculo del promedio correspondiente a 2013 no incluye a Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y Suriname.

Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

su puntaje fueron Costa Rica, México y Paraguay. La Sedesol en México, por ejemplo, ha implementado un sistema de información y seguimiento sobre la producción de bienes y servicios, con Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) actualizadas, que sirven de base para la elaboración de un presupuesto para resultados. Dichos indicadores fueron diseñados conjuntamente entre la SHCP y la Sedesol.

Sector de infraestructura

La competitividad territorial le plantea al sector de infraestructura desafíos de largo plazo, tanto para la movilidad interna como para la conexión eficiente con el mundo globalizado. Los sistemas multimodales (integración de varios modos de transporte) están en la agenda y en ellos los megaproyectos tienen un peso importante, incluidos los corredores internacionales. Por eso, los riesgos y errores en materia de diseño implican sobrecostos y desbordes de los cronogramas. Otro obstáculo para el desarrollo del sector tiene que ver con los voluminosos requerimientos de recursos para financiar los proyectos. El desafío integral consiste en responder con mecanismos que faciliten la gestión eficiente y eficaz del ciclo de los proyectos, comenzando por buenos diseños y una adecuada estructuración de los proyectos antes de su contratación, pues se ha demostrado que ocuparse del diseño durante la ejecución no es una práctica ideal. Ante estas dificultades, las APP surgen como mecanismos idóneos para asegurar buenos productos de infraestructura, especialmente la vial, con las ventajas que ya se han mencionado en páginas

anteriores. En ALC, Chile y Brasil son pioneros en este tema, seguidos de Perú, México y Colombia.⁵

En el sector de infraestructura vial de Colombia se ha procedido a impulsar las APP bajo la llamada Cuarta Generación (4G), tomando las enseñanzas de países pioneros como Chile. Los megaproyectos viables se están concesionando bajo los principios de la 4G, con importantes aportes a la GpRD, entre los cuales se incluyen los siguientes:

- i. Mejorar los procesos y requisitos de evaluación ex ante disminuye las imperfecciones de diseño.
- ii. Distribuir los riesgos brinda mayor claridad en los procesos de contratación, evita o reduce sobrecostos, incumplimientos y renegociaciones onerosas, lo que se traduce en una ejecución eficiente.
- iii. Las responsabilidades de financiamiento y ejecución radicadas en el contratista, además de reforzar la gestión eficiente, incentivan la prestación del servicio (operación de la concesión) con mayor calidad (parámetros y normas de calidad establecidos en las nuevas formas de contratación), eficiencia y eficacia.
- iv. Las obras son objeto de concertación previa con las comunidades y con los grupos de usuarios; por otro lado, durante la operación se asegura el mantenimiento oportuno, eficiente y de calidad y se establecen sistemas de seguimiento y evaluación para verificar la satisfacción de los usuarios.

Cabe destacar que en esta experiencia hay referentes que aportan mecanismos de gestión para optimizar el desempeño del sector en la región en los años por venir.

De los cuatro sectores analizados, el de infraestructura es el que muestra el nivel de desarrollo más bajo y ha realizado un leve avance en el quinquenio. Su crecimiento fue impulsado sobre todo por los componentes que han mostrado más progreso, a pesar de su escaso desarrollo: la gestión para resultados en la producción de bienes y servicios (0,5), y los sistemas sectoriales de información (0,3). Por otro lado, la visión sectorial de mediano plazo es el componente con mayor nivel de desarrollo en el sector, pero ha tenido un ligero retroceso (-0,1).

De los 18 países analizados en 2013, tres exhiben un nivel de desarrollo alto, siete ostentan un desarrollo medio y ocho un nivel bajo. Estos

⁵ Una observación interesante, que merece su análisis, es la alta correlación que existe entre las calificaciones del SEP en el sector de infraestructura y el Índice de Desarrollo de APP del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

datos evidencian que la mayoría de los países tiene un nivel de desarrollo bajo, y que por lo tanto se trata de un sector en el cual se deben concentrar importantes esfuerzos en el futuro para cerrar las brechas existentes en la institucionalización de la GpRD. A continuación se presenta un análisis desagregado de sus indicadores: visión sectorial de mediano plazo, gestión para resultados en la producción de bienes y servicios, y sistemas sectoriales de información.

Visión sectorial de mediano plazo

En promedio, la visión sectorial de mediano plazo en el período analizado ha desmejorado ligeramente. En relación con el requisito 1) la existencia de planes sectoriales de mediano plazo, la baja en la calificación responde a que en algunos casos se discontinuó su formulación. En general, se evidencia que los planes de mediano plazo han sido elaborados con una participación de la sociedad civil ligeramente mayor, pero aún no se ajustan adecuadamente a los planes nacionales de gobierno.

Con respecto a la visión de mediano plazo en el sector de infraestructura, los países que más han avanzado en el quinquenio son Chile, Colombia y Ecuador. Hay buenos ejemplos de planificación, enmarcada en estrategias de productividad territorial y competitividad en Ecuador, donde a pesar de que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas no cuenta con un plan de mediano plazo, dispone del Plan Estratégico Institucional bianual 2011–2013. Además, existe la Agenda para la Transformación Productiva del Consejo Sectorial de la Producción 2010–2013, la cual considera ciertos objetivos y metas referidos al sector de infraestructura de transporte, tanto en lo atinente a la estrategia de productividad y competitividad sistémica, como a las políticas transversales.

CUADRO 6.22 | Puntaje de los indicadores del componente de gestión de bienes y servicios en el sector de infraestructura, 2007–2013

Sector de infraestructura	2007	2013	Var.
Visión sectorial de mediano plazo acorde con el plan de gobierno	2,6	2,6	-0,1
Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios	1,1	1,6	0,5
Sistemas sectoriales de información	1,3	1,5	0,3
Promedio ponderado del sector de infraestructura	1,5	1,8	0,3

Notas: El cálculo del promedio correspondiente a 2013 no incluye a Argentina, Barbados, Belice, Panamá, Paraguay y Suriname.

Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

CUADRO 6.23 | Puntaje del indicador de visión sectorial de mediano plazo del sector de infraestructura, 2007–2013

Sector de infraestructura	2007	2013	Var.
Visión sectorial de mediano plazo acorde con el plan de gobierno	2,6	2,6	-0,1
1. Existe un plan del sector a mediano plazo	3,0	2,9	-0,1
2. La elaboración del plan contó con la participación de la sociedad civil	1,7	1,9	0,2
3. El plan sectorial y los objetivos y metas del gobierno concuerdan	2,7	2,5	-0,2

Notas: El cálculo del promedio correspondiente a 2013 no incluye a Argentina, Barbados, Belice, Panamá, Paraguay y Suriname.

Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

Por otro lado, en Guatemala el Plan de Desarrollo Vial 2008–2017 presenta un diagnóstico situacional completo, incluye un análisis de las propuestas vigentes para el sector, un estudio del marco territorial y económico, un examen de la situación de la red vial y detalles de las necesidades de intervención en la red de carreteras, con continuidad con el plan anterior.

Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios

Este indicador exhibe un avance regular en el período analizado. Dicho avance es sustancial en los requisitos 1: existen metas anuales y plurianuales para la provisión de bienes y servicios y 2: las metas anuales tienen unidades responsables. Estos requisitos presentan un nivel de desarrollo medio, con un puntaje más alto que el resto. Al año 2013, la mayoría de los países (13 de 18 analizados) contaba con metas anuales y/o plurianuales para la provisión de bienes y servicios.

Por otro lado, no se ha conseguido institucionalizar los contratos de gestión ni los mecanismos de incentivos (requisitos 3 y 4). A diferencia de los anteriores, este no es un sector prestador de servicios sino generador de capacidad instalada. Esto explica en parte que no se hayan adoptado los contratos de gestión ni los sistemas de estímulos ligados a servicios. Sin perjuicio de esto, se pueden citar casos de buen desempeño, como los de Chile y Colombia en los contratos de gestión, y el de México en materia de incentivos. La Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) de este último país otorga una remuneración extraordinaria en numerario, susceptible de entregarse a un funcionario público de carrera por su desempeño destacado. Igualmente el Ministerio de Transportes de Chile posee una estrategia explícita de gestión para resultados en el marco del Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008–2012 (PMG) coordinado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

CUADRO 6.24 | Puntaje del indicador de gestión para resultados en la producción de bienes y servicios del sector de infraestructura, 2007–2013

Sector de infraestructura	2007	2013	Var.
Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios	1,1	1,6	0,5
1. Existen metas anuales y plurianuales para la provisión de bienes y servicios	2,4	2,8	0,5
2. Las metas anuales tienen unidades responsables	2,3	2,9	0,6
3. Las unidades y los programas firman contratos de gestión con el ministerio/secretaría	0,7	0,9	0,2
4. Los sistemas de remuneración y evaluación del personal incentivan resultados	0,7	1,0	0,3
5. Se está implementando una estrategia de GpR en la institución	0,7	1,2	0,5
6. Existe una estrategia para mejorar la calidad de los servicios	1,2	2,1	0,9
7. Se recoge información acerca de la opinión de los usuarios sobre los bienes y servicios	1,3	1,8	0,4
8. Se utilizan mecanismos de consulta a los ciudadanos para mejorar los bienes y servicios	1,3	1,6	0,3

Notas: El cálculo del promedio correspondiente a 2013 no incluye a Argentina, Barbados, Belice, Panamá, Paraguay y Suriname.

Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

El requisito 5) se está implementando una estrategia de GpR en la institución ha progresado tanto como el promedio del indicador, mientras que el requisito que más avances presenta es el 6) existe una estrategia para mejorar la calidad de los servicios.

La recolección de información sobre la opinión y los mecanismos de consulta a los usuarios y ciudadanos (requisitos 7 y 8) exhibieron avances similares a los del promedio del componente; sin embargo, tienen puntajes bajos, lo cual demuestra que existen grandes desafíos en la recolección de información sobre la calidad de los bienes y servicios de infraestructura.

Con respecto al nivel de desarrollo y a los avances en la gestión para resultados en la producción de bienes y servicios en el sector de infraestructura, Colombia, Chile y México son los países que presentan un mayor nivel de desarrollo, mientras que Ecuador, Haití y México presentan el progreso más notable en el período de análisis. Reconociendo que hay disparidades en el desempeño de los diferentes países, el SEP del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) de Ecuador expresa en buena forma la situación típica de este componente en la región de ALC: “Respecto de la gestión sectorial, el MTO todavía no cuenta con un catálogo con los bienes y servicios que

produce. Tampoco dispone de metas anuales y plurianuales de producción. En cambio, en materia de calidad el MTOP avanzó considerablemente pues mejoró los estándares de calidad de las obras de infraestructura como carreteras, puentes, autopistas, señalización, etc. y por mandato de la Ley de Contratación Pública, los incluyó en los pliegos de contratación y en los contratos. Aunque los fiscalizadores de las obras y el administrador de contrato recolectan información sobre dichos estándares, no se observan procedimientos institucionalizados para corregir las fallas detectadas a través de esa información”.

Sistemas sectoriales de información

Este es un indicador con un bajo nivel de desarrollo y avance en el período analizado. Los mayores progresos se registraron en los requisitos 2) existen sistemas de información sobre la calidad de los bienes y servicios producidos, y 4) existen indicadores de eficiencia sobre cobertura de los bienes y servicios. Brasil, Chile y Costa Rica son los países que ostentan el mejor nivel de desarrollo, mientras que los mayores avances se observan en Costa Rica, Haití y México. Se destaca el progreso de Haití (impulsado por el proceso de reconstrucción). También cabe resaltar la experiencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) de México, donde existen sistemas confiables de información sobre la producción de bienes y servicios. En el sitio web de la SCT confluyen diversas bases de datos, organizadas como anuarios estadísticos, estadísticas de bolsillo, principales estadísticas del sector, e indicadores mensuales. También se muestran indicadores de eficiencia relativos a la cobertura de los bienes y servicios. En el Programa

CUADRO 6.25 | Puntaje del indicador de sistemas de información del sector de infraestructura, 2007–2013

Sector de infraestructura	2007	2013	Var.
Sistemas sectoriales de información	1,3	1,5	0,3
1. Existen sistemas de información sobre la producción de los bienes y servicios	2,0	2,2	0,2
2. Existen sistemas de información sobre la calidad de los bienes y servicios	1,1	1,6	0,4
3. Existen indicadores sobre los costos de los bienes y servicios	0,9	1,1	0,2
4. Existen indicadores de eficiencia sobre la cobertura de los bienes y servicios	1,0	1,4	0,3
5. La información sobre los resultados de la gestión está a disposición de la ciudadanía	1,2	1,4	0,2

Notas: El cálculo del promedio correspondiente a 2013 no incluye a Argentina, Barbados, Belice, Panamá, Paraguay y Suriname.

Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

RECUADRO 6.5 | Estrategias para mejorar la calidad de los bienes y servicios sectoriales en ALC

El mejoramiento continuo de la calidad de los bienes y servicios es una parte importante de la GpRD. Las estrategias sectoriales de mejora de la calidad deberían tener elementos como la definición de estándares y/o normas de calidad que regulan la prestación de bienes y servicios; la recolección de información sobre la calidad de los bienes y servicios que produce el sector; y la existencia de procedimientos y criterios institucionalizados para mejorar la calidad. Dichos elementos brindan un marco referencial para ejecutar, medir y corregir el accionar de programas y proyectos en los distintos sectores y asegurar la calidad en la provisión de los mismos.

Sin embargo, solamente nueve países disponen de estrategias para mejorar la calidad de los servicios de salud y siete para optimizar la educación. En algunos casos se trata de proyectos puntuales y, en otros, de unidades institucionales cuya función es permanente. No todas las estrategias disponen estándares de calidad como parámetros para medir su evolución, lo cual debilita seriamente la posibilidad de mejora continua. Para los sectores de protección social y de infraestructura, este tipo de estrategia es más escaso y débil. En general, el mejoramiento de la calidad de los servicios es un campo en el que se ha observado un avance muy limitado desde la primera ronda del SEP, y aún se observan grandes debilidades institucionales.

Un caso excepcional es el Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) en Chile. Se trata de un instrumento de apoyo a la gestión de los servicios públicos basado en el desarrollo de áreas estratégicas comunes de la gestión pública para un cierto estándar predefinido. El cumplimiento de etapas de desarrollo está asociado a un incentivo monetario para los funcionarios. Otro país donde se destacan las prácticas para mejorar la calidad de la gestión es Colombia, en donde existe el Sistema de Gestión de la Calidad para las entidades del Estado. Para su aplicación, se elaboró la Norma Técnica de Calidad para la Gestión Pública NTCGP 1000:2004, basada en estándares de calidad internacionales. Desde la creación de la Ley 872, los principales ministerios de línea han obtenido o se encuentran en proceso de obtener la acreditación de su Sistema de Gestión de la Calidad.

de Trabajo 2012 se definen los indicadores y metas estratégicas, así como sus avances anuales, sobre la base de los objetivos estratégicos sectoriales de comunicaciones y transporte planteados para la administración actual.

Conclusiones y retos para el futuro

Conclusiones

¿En qué se resumen las tendencias observadas en ALC?

El componente *visión sectorial de mediano plazo* es, para los cuatro sectores analizados, el más consolidado en la región. La existencia de planes de mediano plazo es, de manera general, el factor en el que más se ha progresado. Los otros dos componentes, *gestión para resultados en la producción de bienes y servicios* y *sistemas sectoriales de información*, son los de menor

calificación para todos los sectores. Por un lado, se advierte el gran desarrollo de competencias para la planificación sectorial y para el establecimiento de metas de mediano y corto plazo. Por otro, están los bajos niveles en los mecanismos de gestión y en los sistemas de información sectorial para el seguimiento. Es decir, en ALC se cuenta con solvencia sectorial para planificar, pero es necesario fortalecer dos capacidades: i) la capacidad de gestión de planes y proyectos, para traducir los planes en realidades concretas y satisfacer con calidad las expectativas de los ciudadanos, y ii) la capacidad para establecer y operar sistemas que permitan verificar las metas.

En otro orden, *los sectores de educación y salud* son los más avanzados en GpRD, lo cual se puede explicar por el hecho de que se trata de dos sectores con amplia tradición institucional, que vienen haciendo ejercicios de planificación de largo plazo desde hace mucho tiempo,⁶ disponen de buenos sistemas estadísticos para planificación y seguimiento, basados sobre todo en registros administrativos (matrícula, retención y promoción en educación; ingresos, egresos hospitalarios, perfiles epidemiológicos, etc. en salud), sistemas de calidad y normalización y pruebas estandarizadas e internacionales de rendimiento (educación). Además, estos dos sectores son los que más participan del repertorio de los ODM, el cual en la última década ayudó a impulsar de manera importante los indicadores de desarrollo y el enfoque hacia resultados.

Los sectores de desarrollo social e infraestructura, en ese orden, son los dos más rezagados en GpRD. Sus componentes de visión de mediano plazo son más débiles y, sobre todo, los componentes de gestión de bienes y servicios y de sistemas sectoriales de información tienen calificaciones muy bajas. Se trata de áreas menos consolidadas institucionalmente. El sector de desarrollo social, en su expresión moderna, ha evolucionado a partir de programas nacionales de lucha contra la pobreza. A diferencia de los demás sectores analizados, donde existen ministerios creados desde hace mucho tiempo, los ministerios de Desarrollo Social de varios países de la región han surgido recientemente (por ejemplo, en Perú y Uruguay). Por lo tanto, aún se encuentran en un proceso

⁶ La inserción de la planificación en los ministerios de Educación y Salud data de los años sesenta y setenta del siglo pasado, y se debe a las iniciativas y conferencias regionales promovidas por los organismos sectoriales de Naciones Unidas (Unesco, Unicef, OMS, OPS). Sobre la base de la información demográfica, los ministerios introducen ejercicios de planificación centrados primero en sistemas de información de coberturas y después en el enfoque de capital humano. Asimismo, los organismos del sector de salud, bajo la sombrilla de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), avanzan en ejercicios planificadores basados en los perfiles epidemiológicos y las perspectivas de la salud pública. Argentina, Brasil, Colombia y México son pioneros en estas iniciativas (Unesco, 1978).

de consolidación institucional, lo cual afecta el nivel de implementación de la GpRD. Por otro lado, el sector de infraestructura, representado por los ministerios de Obras Públicas y/o Transporte, viene enfrentando transformaciones para gestionar las licitaciones y las APP de los megaproyectos. Estos procesos de cambio no les han permitido avanzar en sus sistemas de planificación de mediano plazo y mucho menos en los componentes de gestión y de seguimiento. Cabe resaltar que, dada su naturaleza, el sector de infraestructura se enfoca más en la producción de bienes físicos, y menos en el servicio directo al ciudadano. Por lo tanto, algunos de los elementos de la gestión de programas y proyectos —por ejemplo, la elaboración de estrategias de calidad o las encuestas de satisfacción a los usuarios—, no han sido históricamente prioritarios y no se han concentrado muchos esfuerzos en su mejora.

¿Cuáles son las brechas de los países de ALC con respecto a los países avanzados en GpRD?

Los países pioneros en GpRD (entre ellos, Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda) se caracterizan porque:

- i. Existen sistemas acentuadamente descentralizados, donde las entidades subnacionales desempeñan roles clave.
- ii. Hay un alto grado de tercerización en la producción y prestación de servicios.
- iii. Los canales de comunicación de las instituciones públicas con la ciudadanía y los involucrados son fluidos, bidireccionales, tienen un alto grado de transparencia y cuentan con procesos de consulta.
- iv. Se dispone de buenos sistemas de información, que incluyen metas e indicadores de producción, costos de producción, cobertura y calidad en la atención.
- v. Existe una alta preocupación por la calidad de los servicios, y mecanismos para estimular el compromiso con los resultados, entre ellos los contratos interadministrativos de gestión y catálogos versátiles para incentivar a los agentes individuales y a los equipos responsables de metas.

Sin embargo, los aspectos mencionados aún no están altamente institucionalizados en ALC.

¿Por qué la implementación de GpRD es más efectiva en algunos sectores?

El hecho de que se observe un mejor desempeño en la implementación de GpRD en los sectores de educación y salud frente a los de desarrollo social e

infraestructura obedece a varios factores, entre ellos los ligados a una mayor tradición en gestión estadística, derivada de registros administrativos que sustentan de manera importante los tres componentes: planificación, gestión de servicios y evaluación.

Por otro lado, es posible identificar factores de naturaleza político-institucional que obedecen tanto a características establecidas en el sector como a culturas y prácticas que se manifiestan en los países de ALC. Estos factores actúan, en la mayoría de los casos, como barreras para los objetivos de GpRD y en otros, más bien pocos, como impulsores.

En el sector educativo, por ejemplo, los sindicatos de docentes han sido tradicionalmente fuertes y buena parte de sus expresiones ha sido contraria a mecanismos como los contratos de gestión y de estímulos que impliquen evaluaciones de desempeño.⁷ Otro caso en este sector lo constituyen las experiencias de APP que obtienen concesiones mediante las cuales corporaciones privadas pasan a gestionar establecimientos de enseñanza públicos, mecanismo al cual se oponen varios grupos sociales con distintos argumentos.

Del mismo modo, en el sector de salud las fuerzas sindicales, las asociaciones médicas y algunos sectores políticos se han opuesto a las APP favorecedoras de la intervención corporativa privada en la prestación del servicio con fondos públicos. En este sector, en ALC conviven diversas modalidades y distintos ensayos para el financiamiento y la prestación de los servicios. Algunos de ellos todavía no han sido suficientemente evaluados en cuanto a su eficiencia y resultados.

En el sector de desarrollo social, si bien se ha avanzado para determinar criterios técnica y socialmente válidos, los mecanismos de selección de beneficiarios y las asignaciones de recursos locales están sometidos a fuertes presiones políticas, lo cual va en desmedro de una asignación de recursos y una toma de decisiones basados en resultados.

En el sector de infraestructura, por su parte, las fuerzas sindicales y políticas en un principio se opusieron a los procesos de tercerización frente a la modalidad tradicional de ejecución de obras y mantenimiento a cargo de las entidades públicas mediante sus propias cuadrillas de personal y equipos de maquinaria. Esta modalidad de ejecución directa ha sido abandonada en la mayoría de los países por su ineficiencia, pero todavía persiste en gobiernos subnacionales que tienen en sus manos parte de las competencias y de los

⁷ Santibañez (2008) indica que en muchos países de América Latina los sindicatos de maestros ejercen una gran influencia sobre el sector educativo, se los ve como un obstáculo para la innovación educativa y se les ha criticado por priorizar su agenda gremial en detrimento de una más conducente a mejorar la eficiencia y calidad de la educación.

recursos que se han descentralizado. Es el caso, por ejemplo, de las intervenciones en las redes secundarias y terciarias del sistema vial, a cargo de entidades subnacionales que dejan de lado las oportunidades de tercerización eficiente, y en cambio adoptan prácticas de ejecución directa que acarrear altos costos e implican plazos de ejecución más extensos que los programados, con bajos niveles de logro en los resultados previstos.

Un paso importante en la adopción de mecanismos participativos en el sector de infraestructura lo constituyen las consultas a las comunidades afectadas por las obras. No obstante, no son escasas las situaciones en las que la aplicación de este mecanismo se ve obstaculizada por la injerencia de intereses políticos locales y porque las comunidades de la zona intervenida interpretan la consulta como una oportunidad para reivindicar compensaciones cuyas negociaciones demoran la ejecución de las obras y desbordan los presupuestos originales, de modo que los recursos asignados no producen los resultados con la eficiencia y la eficacia deseadas.

Los retos para el futuro

A continuación se detallan los desafíos para cada uno de los componentes analizados.

Visión sectorial de mediano plazo:

- Reforzar las estrategias participativas en la formulación de los planes.
- Seguir avanzando en la articulación de los planes con las estrategias de largo plazo y con los planes de gobierno, especialmente en los sectores de desarrollo social e infraestructura.

Gestión de la producción de bienes y servicios:

- Fortalecer los mecanismos propios de la gestión, como los de los contratos por resultados y los sistemas de incentivos en torno a metas. El desempeño de estos dos factores es bajo en todos los sectores.
- Profundizar en estrategias para mejorar la calidad en la prestación de servicios, estableciendo estándares de calidad para la provisión de bienes y servicios, diseñando procedimientos institucionales para usar la información sobre la calidad en la toma de decisiones y acciones correctivas, y elaborando estrategias especialmente apoyadas en procesos de consulta participativos con las poblaciones objetivo.

Sistemas sectoriales de información:

- Avanzar en el establecimiento de sistemas sectoriales de información en las entidades, para poder realizar un adecuado seguimiento de la gestión y de los objetivos consignados en los planes de mediano y largo plazo, asignar eficientemente los recursos de los programas sectoriales y evaluar su impacto de estos últimos.
- Fortalecer los sistemas de información sobre costos de producción y de prestación de servicios, como condición para reforzar, a su turno, los indicadores de eficiencia de cobertura, a la vez que se colocan a disposición de los usuarios. Este es un factor muy rezagado en todos los sectores.

Recomendaciones

Los hallazgos y las consideraciones del presente subcapítulo suscitan dos tipos de recomendaciones. Por un lado, las orientadas a fortalecer las debilidades que se observan en la GpRD. Por otro, las que se refieren a nuevos factores de posible inclusión en los procesos de gestión y de evaluación sectorial de la GpRD.

Todos los esfuerzos para establecer y fortalecer los sistemas sectoriales de GpRD implican la articulación de los procesos de planificación, gestión e información de la cadena de valor, de manera que los resultados plasmados en los planes se expresen adecuadamente en los productos (bienes y servicios) que deben hacerse visibles en los programas de gestión y en los tableros de seguimiento. En este aspecto hay mucho por avanzar, pues escasean los catálogos de productos en las entidades sectoriales y los tableros de control, cuando los hay, despliegan indistintamente indicadores de producto y de resultado de forma desperdigada, es decir: sin mostrar las relaciones contributivas de los primeros a los segundos, con lo cual se pierde el sentido lógico de la cadena de valor público. Como consecuencia, el seguimiento decae, y se reducen las posibilidades de aprendizaje y toma de acciones correctivas. Este es un tema en el que deberían impulsarse actividades de capacitación y de asistencia técnica, basadas en la identificación de buenas prácticas.

En el marco de lo anterior, es importante que las autoridades sectoriales de cada país, sobre la base del diagnóstico presentado en este libro, focalicen los componentes de la gestión de bienes y servicios que evidencian rezagos en la implementación de la GpRD, y desplieguen respuestas para superar los obstáculos y fortalecer los aspectos débiles.

Como complemento de lo anterior, es importante fomentar el intercambio de información sobre las buenas prácticas de las políticas públicas y las modalidades de gestión que se van abriendo camino para enfrentar la ejecución de programas y proyectos, y la producción de bienes y servicios, como las mencionadas al inicio de este subcapítulo. Entre ellas, las APP, las evaluaciones de desempeño con referentes internacionales para mejorar la calidad y el gobierno electrónico integral para acercarse al usuario y para la rendición de cuentas al ciudadano.

Otro aspecto que debe ser rescatado en las agendas sectoriales de GpRD es la coordinación sectorial-territorial, de conformidad con el grado de avance de la descentralización y de las competencias municipales para gestionar programas y proyectos determinantes en el desarrollo local. En la medida en que se profundicen los procesos de descentralización, los roles de las entidades sectoriales nacionales deben concentrarse más en la dimensión estratégica y evaluativa y menos en la de ejecución. En estas condiciones, los componentes y requisitos de gestión deben gravitar más en los entes descentralizados y menos en las entidades nacionales.

La tendencia global hacia la gestión pública basada en indicadores integrales trasciende los ámbitos sectoriales e impone desafíos a los organismos nacionales responsables de la articulación intersectorial. Muchas de las señales comparativas internacionales se expresan en índices intersectoriales, como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI, por sus siglas en inglés), el Índice de Competitividad Global (ICG) y el Índice de Desempeño Ambiental (EPI, por sus siglas en inglés). A la configuración de cada indicador integral, cada sector le aporta información sobre su desempeño, pero los análisis desde la perspectiva integral requieren el concurso de los ministerios de Planificación o de Coordinación.

La intersectorialidad marcará hacia el futuro importantes desafíos en materia de coordinación, y en este sentido los resultados del pilar de la gestión sectorial de programas y proyectos deberá interactuar y dependerá de los enfoques y de los alcances que se establezcan en los otros pilares de la GpRD, especialmente el pilar 1, de planificación orientada a resultados, y el pilar 5, de seguimiento y evaluación.

Referencias

- APCoP-MfDR (Asia-Pacific Community of Practice on Managing for Development Results). 2011. *Framework for Results-Based Public Sector Management and Country Cases*.
- Alvim Camargo, T., A. Barros, A. Pareja y M. I. Vásquez. 2014. "GobernArte: El arte del buen gobierno: Experiencias innovadoras de gobiernos subnacionales en la gestión de trámites para ciudadanos y empresas". Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/6479>.
- Comisión Europea. 2004. *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. Ginebra: Comisión Europea.
- Credidio, F. 2009. "Triple Bottom Line: O tripé da sustentabilidade". João Pessoa: Instituto Felipe Kumamoto. Disponible en <http://www.sinprop.org.br/Jornais/filantropia185.htm>.
- EUROSocial. 2011. *Informe de actividades sobre alianzas público-privadas (APP) 2007-2010*. EUROPEAID. Bruselas: Comisión Europea.
- Santibáñez, L. 2008. "Reforma educativa: el papel del SNTE". *Revista mexicana de investigación educativa*, Vol.13 Núm.37 (abril/junio).
- Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 1978. "Hacia una economía política de la planificación de la educación. Qué tipo de desarrollo y qué educación". En: *Perspectivas*, París/Madrid: Unesco.

Seguimiento y evaluación

Oswaldo Feinstein y Mauricio García Moreno

Introducción

El quinto pilar del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) analiza las capacidades institucionales que tiene el sector público para realizar el seguimiento y evaluar los resultados alcanzados por las políticas, los programas, los proyectos y las actividades tendientes a crear valor público. Con ese fin, recaba información sobre tres sistemas estrechamente imbricados: estadísticas, seguimiento y evaluación.

El *sistema de estadísticas* está compuesto por los departamentos gubernamentales creados con el objeto de recopilar, interpretar y divulgar estadísticas oficiales. Estos organismos tienen estructuras diversas, pues algunos se encargan de recoger estadísticas sobre un amplio espectro de temas económicos y sociales. Otros, en cambio, son muy especializados pues solo acopian información sobre el transporte, la banca o la agricultura (Naciones Unidas, 2004). La información que reúnen estos organismos es útil, entre otros aspectos, para diagnosticar la situación socioeconómica del país, definir los objetivos y metas nacionales, efectuar un seguimiento de estos últimos, y analizar los elementos que afectan el desempeño de las políticas, los programas y los proyectos gubernamentales.

Por otro lado, el *sistema de seguimiento* o monitoreo se encarga de la recopilación sistemática de datos sobre indicadores de desempeño, para proporcionar a los administradores y a los actores involucrados en las políticas, los programas y los proyectos, datos sobre el avance y el logro de los objetivos, así como sobre la utilización de los fondos asignados, en un lapso determinado (OCDE, 2002).

En cuanto al *sistema de evaluación*, tiene el propósito de elaborar estudios sistemáticos y objetivos sobre el diseño, la puesta en marcha y los resultados de las políticas, los programas y los proyectos que están en curso o que han concluido. Estos estudios buscan determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como también la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo de los programas, políticas y proyectos. Además, procura que las enseñanzas que se desprenden de los estudios se incorporen en los distintos momentos del ciclo de gestión pública y sirvan de base para rendir cuentas a la ciudadanía (OCDE, 2002).

Cabe añadir que una diferencia clave entre el sistema de seguimiento y el de evaluación es que el primero aporta datos sobre el logro de los resultados esperados, pero no explica las razones por las que las intervenciones funcionan o no ni el efecto que estas tienen en la sociedad, papel que cumple la evaluación, mediante la realización de estudios específicos. El seguimiento sin la evaluación no permite aprovechar la información generada, y la evaluación sin los datos del seguimiento carece de fundamento empírico. Ambas funciones se complementan, pero requieren procedimientos, herramientas, capacidades y arreglos institucionales diferentes. Por eso es importante considerarlos como sistemas separados, tal como lo hace el SEP.

Por otra parte, para implementar una gestión basada en pruebas, es fundamental que los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) tengan a su disposición información estadística confiable proveniente tanto de los registros administrativos de las entidades públicas como de los censos y encuestas producidos por el ente nacional a cargo de las estadísticas. Por tanto, el grado de institucionalidad del sistema de estadísticas repercute en la solidez de los sistemas de SyE. Un país que no cuenta con un sistema de estadísticas adecuado difícilmente podrá poner en marcha sistemas de SyE sólidos, ya que, entre otros aspectos, carecerá de la información necesaria para alimentar a los indicadores y/o los datos con los que cuenta no serán confiables. Por otro lado, un país con un buen sistema de estadísticas pero que no dispone de sistemas de SyE subutiliza su acervo de información y desperdicia los recursos empleados en recopilar y ordenar los datos.

El presente capítulo se divide en tres secciones. La primera ofrece un breve recuento acerca del inicio de los sistemas de SyE en América Latina y el Caribe (ALC) y presenta las principales tendencias en torno a esta materia. La segunda sección presenta los avances experimentados y los desafíos que enfrentan los países de la región para implementar sistemas de SyE con base en la comparación de los datos recopilados por el SEP en el período 2007–2013. La tercera sección contiene las conclusiones del capítulo y señala los retos de cara al futuro.

Tendencias de los sistemas de seguimiento y de evaluación desde el enfoque de la GpRD

Hasta la década de 1970 las discusiones sobre el rol del Estado estaban centradas en determinar los ámbitos de intervención y la movilización de recursos: se creía que cuando el mercado fallaba en su función de asignación de recursos, el Estado debía intervenir. No se reconocía entonces que no solo los mercados tienen fallas sino que también las intervenciones de los gobiernos pueden ser desacertadas. Se consideraba que las fallas del mercado se debían —entre otras razones— a la desigual distribución del ingreso, que limitaba fuertemente la demanda de una importante parte de la sociedad (los “excluidos”), y a la existencia de áreas estratégicas (como la energía), en las cuales habría divergencias entre la búsqueda del interés privado y el beneficio de la sociedad. Además, no se destacaba el rol de la sociedad civil, pues se suponía que el Estado la representaba.

En este marco la gestión pública estaba focalizada en los procesos que se consideraban necesarios para implementar las políticas, los programas y los proyectos. La crisis a fines de los años setenta, generada por el fuerte incremento del precio del petróleo, creó presiones para incrementar la eficiencia de la gestión pública, y con ese fin se comenzaron a aplicar en el sector público algunas prácticas de la gestión privada, de modo de desarrollar una “Nueva Gestión Pública”, otorgando un papel clave a los contratos de desempeño. En particular, los sistemas de información para la gestión (MIS, por sus siglas en inglés) comenzaron a aplicarse a la gestión pública; algunos sistemas de SyE surgieron como adaptaciones de MIS. Estos antecedentes configuraron el marco en el cual se fueron sentando las bases para el trabajo en SyE que comenzó a llevarse a cabo en la década de 1990.

El énfasis más reciente de los gobiernos y de los organismos internacionales en implementar políticas basadas en pruebas ha generado mayor interés por los sistemas de SyE, dado su papel central en la producción de información y análisis valorativo de la acción gubernamental. Actualmente, se observan cuatro líneas o tendencias en la gestión de los sistemas de SyE: i) en ALC las prácticas de SyE dejaron de ser una exigencia de los organismos internacionales para convertirse en una iniciativa de los propios gobiernos de la región, ii) en el ámbito del seguimiento se enfatiza la creación de sistemas con indicadores de desempeño, iii) en el ámbito de la evaluación se observa el surgimiento de evaluaciones de impacto, iv) las agencias intergubernamentales y de cooperación internacional fomentan la instauración de buenas prácticas comunes para los procesos de evaluación. A continuación se examinan estas tendencias.

Desde los sistemas requeridos por la cooperación internacional hacia los sistemas nacionales que surgen por iniciativa de los gobiernos

Para entender las tendencias que experimenta la implementación de los sistemas de SyE en ALC es necesario echar un vistazo a los primeros años de la década de 1970, cuando emergieron importantes iniciativas para diseñar proyectos de desarrollo que permitieran acceder al financiamiento proveniente de los organismos internacionales. En esos años, tanto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como el Banco Mundial apoyaron la creación de las oficinas y/o ministerios de Planificación, y la aplicación de la evaluación social de proyectos como herramienta clave para la toma de decisiones sobre la priorización de las inversiones, por lo que se puso énfasis en la evaluación ex ante de proyectos de inversión. Posteriormente, hacia fines de los años setenta, los organismos internacionales de financiamiento (el BID, el Banco Mundial y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas) comenzaron a incluir en los contratos de préstamos cláusulas que requerían la realización de evaluaciones ex post o “a posteriori”, particularmente en los proyectos de desarrollo rural integrado (Cunill y Ospina, 2008; Feinstein, 2012).

Paralelamente, se fueron creando mecanismos de seguimiento y evaluación dentro de las unidades ejecutoras de los programas y proyectos financiados con fondos externos, cuyo ejercicio estaba confinado a esas intervenciones. Se publicaron algunos manuales metodológicos para apoyar el SyE de proyectos, a la vez que los organismos citados, y la Organización de Estados Americanos (OEA), también desarrollaron actividades de capacitación. En Centroamérica y Panamá las actividades de capacitación de la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA)¹ tuvieron un impulso importante a través de un proyecto conjunto de los organismos internacionales durante la década de 1980 (Feinstein, 2012).

En las décadas mencionadas, el seguimiento y la evaluación de los proyectos eran percibidos mayoritariamente como una exigencia de los organismos internacionales, y los gobiernos no mostraban mayor interés en ello. No obstante, en los años noventa la situación comenzó a cambiar y tanto los

¹ RUTA surgió en 1980 como una iniciativa intergubernamental y de múltiples agencias, con el objetivo de brindar asistencia técnica a los gobiernos de Centroamérica y Panamá a través de sus ministerios de Agricultura en temas relevantes para el logro de un desarrollo rural sostenible. Actualmente, RUTA es parte del Consejo Agropecuario Centroamericano.

gobiernos como la sociedad civil, impulsados por la consolidación de los regímenes democráticos, empezaron a interesarse más por la utilización de los recursos públicos y la rendición de cuentas. Así, por ejemplo, en Colombia la Constitución de 1991 señala que se debe organizar un sistema de evaluación y gestión de resultados (artículos 343 y 344). Chile introdujo en 1997 la evaluación de los programas gubernamentales, y México encargó en 1999 la realización de una evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), una de las intervenciones sociales más importantes del gobierno (IFPRI, 2000). Esta evaluación marcó el inicio de la ejecución de una serie de evaluaciones rigurosas de programas, tanto en México como en otros países de la región. Además, en 1999 Brasil introdujo el Plan Plurianual como instrumento integrado de planificación y presupuesto, y desarrolló mecanismos de seguimiento y autoevaluación de todos los programas de dicho Plan.

En lo que va de este siglo, se observa un afianzamiento de las prácticas e instituciones que los países pioneros iniciaron en la década de 1990, y un interés generalizado y creciente de la mayoría de países de ALC por llevar adelante acciones o incluso implementar sistemas de SyE. Además, el interés ya no se limita exclusivamente a los proyectos, como sucedía anteriormente, sino que incluye el examen de los planes, políticas e instituciones. Así, varios países han puesto en marcha sistemas para efectuar el seguimiento de los planes de mediano plazo o de las metas presidenciales; otros han instituido evaluaciones de proyectos o programas prioritarios; y algunos incluyen indicadores de desempeño en sus programas presupuestales. De esta manera, la iniciativa para aplicar el SyE que en los años setenta y ochenta provenía principalmente de los organismos internacionales, actualmente se ha transformado en una demanda de los propios gobiernos de la región.

Finalmente, cabe señalar que en el ámbito mundial la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda en el Desarrollo*,² que se firmó en 2005,

² La *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda en el Desarrollo* es un acuerdo internacional que establece compromisos globales por parte de los países donantes y receptores para mejorar la entrega y el manejo de la ayuda con el objetivo de hacerla más eficaz y transparente. El acuerdo fue firmado en marzo de 2005 por más de 100 países donantes y receptores, agencias internacionales y organizaciones multilaterales. El compromiso número 21 señala que “los donantes se comprometen a utilizar los sistemas y procedimientos nacionales de la manera más extensa posible. Cuando no sea viable el uso de sistemas nacionales, establecer salvaguardias y medidas adicionales con vistas a reforzar en vez de socavar los sistemas y procedimientos de los países” (OCDE, 2005).

fomenta el apoyo a las iniciativas nacionales para desarrollar sistemas de SyE. Este acuerdo comprometió a la cooperación internacional a utilizar y fortalecer los sistemas nacionales de los países receptores de recursos para la gestión de los programas y proyectos financiados con fondos externos, incluidos los sistemas de seguimiento y de evaluación. Asimismo, comprometió a los países receptores a establecer marcos de rendición de cuentas basados en resultados mediante indicadores de desempeño. De esta forma, la *Declaración* pretende fomentar la coordinación internacional de los esfuerzos para fortalecer las capacidades institucionales para una buena gestión pública en los países en desarrollo, dejando atrás la visión corporativa, limitada a la gestión de fondos y proyectos específicos. Si bien la evaluación de la implementación de este acuerdo (Wood et al., 2011) deja entrever algunas limitaciones en su puesta en práctica, también destaca los avances realizados por los países y por los organismos de cooperación internacional, ya que se creó un entorno favorable para la armonización y convergencia de los sistemas de SyE nacionales y de los propuestos por la cooperación internacional.

La implementación de sistemas de seguimiento basados en indicadores de desempeño

Otra tendencia que vale la pena destacar es la implementación progresiva de sistemas de seguimiento de la gestión pública basados en indicadores de desempeño, sea para medir la efectividad del gasto público, sea para analizar los logros en la ejecución de los planes nacionales de mediano plazo.

En el ámbito mundial se ha pasado de los sistemas de seguimiento de proyectos a los de políticas, enfatizando la conexión con los procesos de presupuestación y con las evaluaciones. Además, se ha procurado reducir el número de indicadores de seguimiento, y de controlar y mejorar la calidad de la información de seguimiento (López Acevedo, Krause y Mackay, 2012).

En cuanto a ALC, durante las últimas décadas la gestión pública fue evolucionando desde un modelo burocrático tradicional hacia un enfoque que privilegia los resultados. Esta evolución ha llevado a un desplazamiento del énfasis de los insumos y los procesos a los resultados, y del seguimiento físico y financiero a la utilización de indicadores de desempeño (Bonnefoy y Armijo, 2005). Esto ha permitido una mejor y mayor utilización de la información generada por dichos sistemas, aunque, como se mostrará en las próximas secciones de este capítulo, queda todavía mucho por hacer en este campo.

La emergencia de la evaluación de impacto

La evaluación de impacto ha tenido un fuerte desarrollo en el siglo XXI. Por una parte, las instituciones financieras internacionales han aumentado sustancialmente el número de evaluaciones de impacto que llevan a cabo. Por otro lado, también hay un interés creciente por las evaluaciones de impacto en los países de todas las regiones, aunque son muy pocos aquellos en los cuales este tipo de evaluación representa una proporción significativa en el conjunto de las evaluaciones que se llevan a cabo (una de las excepciones es Estados Unidos, particularmente en el sector de educación). Además, hay controversias sobre la forma de efectuar este tipo de evaluación: si se deben utilizar exclusivamente controles aleatorios (*randomized control trials*), o si se debe considerar la posibilidad de emplear métodos diversos (véase Stern et al., 2012). La tendencia muestra claramente un aumento en la importancia de las evaluaciones de impacto.³

La evaluación del programa Progresía sentó un antecedente fundamental de la evaluación de impacto en ALC, y también ha tenido influencia en otras regiones. En ALC los gobiernos comenzaron en este siglo a tener interés (en parte debido a la demanda de la sociedad civil) por determinar el impacto de los programas y proyectos implementados.⁴ Así, por ejemplo, en 2001 Chile incorporó las evaluaciones de impacto al conjunto de las evaluaciones del Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y Sinergia de Colombia empezó a programar evaluaciones de manera sistemática y periódica. Paralelamente se han ido creando materiales metodológicos y formando recursos humanos para realizar evaluaciones de impacto con el apoyo de la cooperación bilateral y de los organismos internacionales de financiamiento,⁵ para generar pruebas sobre los resultados de las políticas, programas y proyectos que permitan mejorar el diseño de futuras intervenciones y, al mismo tiempo, rendir cuentas de los recursos utilizados.

³ Además de la referencia indicada en la nota al pie anterior, hay dos sitios de Internet que aportan ejemplos de evaluaciones de impacto e instrumentos metodológicos para realizarlas: <http://www.povertyactionlab.org/> y particularmente <http://www.3ieimpact.org/>.

⁴ Las evaluaciones de impacto ambiental fueron introducidas varios años antes pero son ex ante y no se considerarán en este capítulo.

⁵ Un ejemplo por tomarse en cuenta es el Fondo Español de Evaluación de Impacto (SIEF, por sus siglas en inglés), de US\$14 millones, aportado por el gobierno de España al Banco Mundial, para realizar evaluaciones de impacto en salud y educación en América Latina y otras regiones, cuya segunda fase comenzó en 2012 con un aporte de la cooperación británica por un monto de US\$52 millones. (Véase Feinstein, 2012).

Buenas prácticas en evaluación

Finalmente, cabe señalar que a partir de la década de 1990 ha habido un despliegue de “buenas prácticas” y normas para la evaluación de parte del Evaluation Cooperation Group (ECG), formado por las oficinas y departamentos de evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), que sirven como marco de referencia para las tareas de evaluación (ECG, 2012). Los estándares para las buenas prácticas (*good practice standards*) desarrollados por el ECG cubren los tipos de evaluaciones que normalmente llevan a cabo los BMD: evaluaciones de estrategias y programas de país, evaluaciones de operaciones del sector público, y evaluaciones de operaciones del sector privado. También establecen las normas de gobernanza e independencia de la función de evaluación. El propósito de estas normas es armonizar y hacer transparente la práctica evaluativa de los miembros del ECG. Se trata de pautas que se van adaptando a medida que evolucionan las condiciones en que operan los BMD.

Además, a principios del siglo XXI, la Red de Evaluación del Desarrollo, formada por las oficinas de evaluación de las agencias bilaterales de desarrollo de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con el apoyo de las oficinas de evaluación de los BMD, elaboró un glosario de gestión por resultados y evaluación (OCDE, 2002), y estándares de calidad para la evaluación de intervenciones para el desarrollo (OCDE, 2010). Por su parte, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG, por sus siglas en inglés) también elaboró un conjunto de buenas prácticas que, junto a las elaboradas por el ECG y por la Red de Evaluación del Desarrollo, son útiles para orientar el trabajo de los gobiernos, y facilitan la realización de comparaciones (*benchmarking*), así como también la revisión entre pares (UNEG, 2005).⁶

En el caso de las instituciones u oficinas de evaluación, hay una marcada heterogeneidad entre las que corresponden a los bancos multilaterales de desarrollo, a los organismos del sistema de Naciones Unidas y a las agencias bilaterales de desarrollo. Por eso, su evolución, durante las últimas dos décadas, ha seguido una trayectoria diferente, creando tres redes distintas, que han

⁶ El UNEG ha ideado normas y estándares para evaluar intervenciones de desarrollo, y —mediante el trabajo de grupos ad hoc integrados por subconjuntos de sus miembros (las oficinas de evaluación de organizaciones del sistema de Naciones Unidas)— ha elaborado orientaciones para la evaluación de impacto, una guía para incorporar en las evaluaciones la perspectiva de derechos humanos y de igualdad de género, y buenas prácticas para el seguimiento de las recomendaciones de las evaluaciones.

puesto en marcha un mecanismo de intercambio de información. Finalmente, si bien desde hace años hay discusiones sobre la certificación de los procesos de evaluación, en el corto o mediano plazo no es probable que se avance en dirección a un sistema como el ISO (o su variante europea, el EFQM), aunque las normas y estándares instituidos se utilizan en las *revisiones de pares*, un procedimiento también aplicable en el ámbito de los países⁷ y que contribuye a mejorar la calidad y utilidad de los sistemas de evaluación y las evaluaciones.

Avances y desafíos de los sistemas de seguimiento y evaluación en ALC

Situación y cambios en la implementación de los sistemas de seguimiento y evaluación en ALC

El SEP permite analizar la implementación de los sistemas de SyE en los países de ALC para el período 2007–2013 y realizar comparaciones entre ellos, identificando aquellos en los cuales hay un mayor nivel de avance (o una mayor mejoría) y posibilitando el *benchmarking*. Esto aporta orientaciones para promover el desarrollo de las capacidades y la cooperación entre los países de la región. Los datos muestran que durante el período 2007–2013 hubo una mejoría global del pilar de SyE (cuadro 7.1). No obstante, el progreso experimentado no ha sido suficiente como para sostener que existen sistemas instalados en la mayoría de los países de la región. Lo que se observa es que un grupo mayoritario de países está realizando esfuerzos para diseñar y poner en funcionamiento dichos sistemas. Por otro lado, se constata que

CUADRO 7.1 | Puntaje de los componentes del pilar de seguimiento y evaluación, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Seguimiento y evaluación	1,6	1,9	0,3
Seguimiento de la gestión gubernamental	1,6	2,0	0,4
Sistemas de información estadística	2,7	3,1	0,3
Evaluación de la gestión gubernamental	1,1	1,4	0,2

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

⁷ En Feinstein (2010) se trata el tema de la vinculación de los sistemas de certificación de calidad con la evaluación.

GRÁFICO 7.1 | Puntaje de los componentes del pilar de seguimiento y evaluación

este pilar y el de presupuesto por resultados siguen siendo los más débiles de los cinco que examina el SEP.

Al desagregar la información, se observan dos diferencias importantes entre las calificaciones del componente de evaluación y las del sistema de información estadística (el primero, “seguimiento de la gestión gubernamental”, se aproxima al componente de evaluación): el promedio para sistemas de información estadística es considerablemente mayor y la dispersión notablemente menor (cuadro 7.2). Esto significa, por un lado, que habría bastante más margen para mejorar en los componentes de seguimiento y evaluación que en el de sistemas de información estadística, y, por otro lado, que también existirían más oportunidades para aprender de los países que tienen calificaciones más elevadas en el caso de los dos primeros componentes, ya que la situación es más heterogénea. Además, hay que considerar que los factores que influyen sobre el desarrollo de los sistemas de información estadística son considerablemente diferentes de los que determinan la evolución de los sistemas de seguimiento y de evaluación.

Conviene mencionar que si bien el sistema de información estadística aporta insumos para el seguimiento y la evaluación, en rigor no forma parte de estos sistemas. La evolución de los sistemas de información estadística tiene una historia muy diferente de la de los sistemas de SyE, el personal involucrado en los mismos posee otra formación, y tanto su institucionalidad como sus normas son parecidas en los distintos países. Los países con sistemas estadísticos más fuertes son Brasil, Chile, Colombia y México,

CUADRO 7.2 | Dispersión de los datos de los componentes del pilar de seguimiento y evaluación

Componentes del pilar de SyE	2007			2013		
	Promedio	Desviación estándar	Coefficiente de variación*	Promedio	Desviación estándar	Coefficiente de variación*
Sistemas de seguimiento	1,6	1,4	0,8	2,0	1,4	0,7
Sistemas de estadística	2,7	1,0	0,4	3,1	1,1	0,4
Sistemas de evaluación	1,1	1,4	1,2	1,4	1,4	1,0
Índice GpRD	2,0	0,9	0,4	2,4	0,9	0,4

*El coeficiente de variación es el cociente entre la desviación estándar y el promedio.

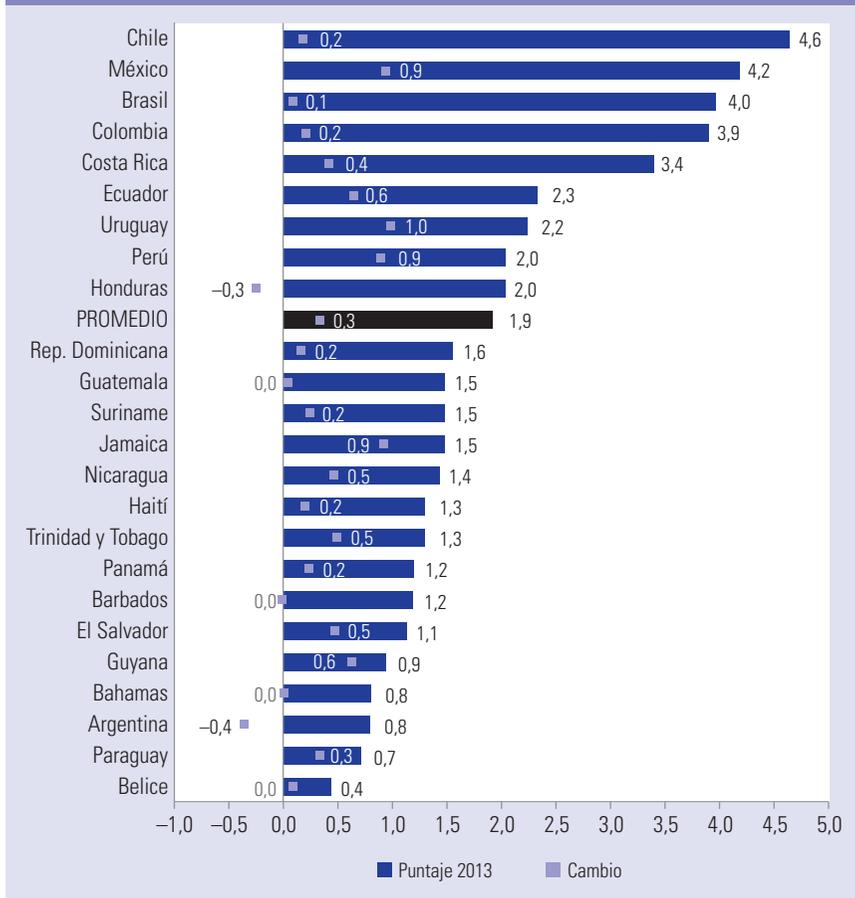
Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

que también son los que cuentan con los sistemas de SyE más desarrollados. Por tanto, hay una correspondencia positiva significativa entre el grado de desarrollo de los sistemas de SyE y la evolución de los sistemas estadísticos.

En cuanto al componente de seguimiento, la situación es mejor en 2013 que en 2007. En algunos países se observa que ha habido avances respecto de la calidad de las normas que regulan los sistemas de SyE y, en la mayoría, las entidades responsables de estos sistemas han progresado respecto de las metodologías y de los instrumentos de trabajo. No obstante, estas instituciones tienen un amplio margen para perfeccionar su funcionamiento y aportar datos que se coloquen a disposición de la ciudadanía y que se usen efectivamente para mejorar la gestión.

Del mismo modo, en el caso del componente de evaluación de la gestión gubernamental, ha habido algunos avances en el diseño de instituciones para efectuar evaluaciones, así como también en la normativa de la evaluación de las políticas o programas gubernamentales, pero se ha progresado muy poco en la realización y el uso de evaluaciones.

Para analizar el cambio experimentado por los países durante el período de estudio, se los ha clasificado en tres grupos. El primer grupo (avance sustancial) está conformado por los países que obtuvieron un cambio positivo de 0,5 puntos o superior; el segundo (avance regular), por los países que registraron cambios entre 0 y 0,5 puntos y el tercero (cambio nulo o negativo), por

GRÁFICO 7.2 | Índice del pilar de seguimiento y evaluación por país en 2013 y cambios ocurridos desde 2007


países que exhibieron cambios en los puntajes iguales o menores a 0. Los datos recolectados por el SEP indican que los cambios en la capacidad institucional de los sistemas de SyE han sido heterogéneos: la mayoría (45%) presenta cambios modestos, ya que aproximadamente el 30% de los países mejoró significativamente y el 25% no muestra cambios. Cabe mencionar que entre los países con avance regular se encuentran Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, países que ya tenían sistemas desarrollados o consolidados en 2007, por lo cual es previsible que registren avances menores que los de los países que recién empiezan a implementar sus sistemas. La única excepción a lo anterior es México, pues aunque ya pertenecía al grupo con sistemas avanzados, durante

CUADRO 7.3 | Clasificación de los países según su nivel de avance en el pilar de seguimiento y evaluación

Avance sustancial Cambio en puntaje $\geq 0,5$	(7 países) Ecuador, Guyana, Jamaica, México, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay
Avance regular Cambio en puntaje $< 0,5$ > 0	(11 países) Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Suriname
Cambio nulo o negativo Cambio en puntaje $\leq 0,0$	(6 países) Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Guatemala, Honduras

los últimos años realizó progresos significativos, sobre todo en su sistema de seguimiento, como fruto de la implementación del presupuesto por resultados.

Por otra parte, para observar la movilidad de los países según el grado de desarrollo de sus sistemas, se realizó otra clasificación, esta vez, según el puntaje que obtuvieron en el pilar de SyE en los dos años de referencia. El primer grupo (nivel alto) está conformado por los países que alcanzaron un puntaje 3 o superior; el segundo grupo (nivel medio), por los países que obtuvieron puntajes entre 1,5 y 3 y el tercero (nivel bajo), por los países con puntajes inferiores a 1,5 (cuadro 7.4).

CUADRO 7.4 | Clasificación de los países según el puntaje obtenido en el pilar de seguimiento y evaluación

Puntaje del componente	2007	2013
Nivel alto Puntaje ≥ 3	(5 países) Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México	(5 países) Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México
Nivel medio Puntaje < 3 $\geq 1,5$	(3 países) Ecuador, Guatemala, Honduras	(8 países) Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay
Nivel bajo Puntaje $< 1,5$	(16 países) Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, El Salvador, Guyana, Haití, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay	(11 países) Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, El Salvador, Guyana, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tobago

Al comparar la composición de los grupos entre los dos años de referencia, se observa que el mayor cambio se produce en el caso de cinco países que pasan del grupo de nivel de desarrollo bajo (menor a 1,5) al grupo con un nivel de desarrollo medio (entre 1,5 y 3). Entre esos países, los que presentan cambios importantes son Jamaica, Perú y Uruguay, reflejo de la implementación de acciones para diseñar y construir sus sistemas de seguimiento (Jamaica y Uruguay) y evaluación (Perú y Uruguay). El resto de los países exhibe avances menores. Más adelante se expondrá un análisis más detallado de estos cambios.

El SEP también aporta información útil sobre el seguimiento y la evaluación que no aparece en el pilar 5 (SyE), sino en el pilar 4, que examina la gestión de programas y proyectos (cuadro 7.5). Al respecto cabe mencionar lo siguiente:

- i. *Información recogida acerca de la valoración de los usuarios sobre los bienes y servicios.* El SEP aporta información sobre la situación en los sectores de educación, salud, desarrollo social e infraestructura. Las calificaciones en general son bajas. Cabe destacar que en este requisito tres de los cuatro

CUADRO 7.5 | Otras variables importantes para los sistemas de seguimiento y evaluación incluidas en el pilar 4

Variables	2007	2013	Variación
<i>Se recoge información acerca de la opinión de los usuarios sobre los bienes y servicios</i>			
Educación	1,7	2,0	0,3
Salud	2,2	2,7	0,5
Desarrollo social	1,9	2,4	0,5
Infraestructura	1,3	1,8	0,4
<i>Existen indicadores de eficiencia sobre cobertura de los bienes y servicios</i>			
Educación	1,6	2,7	1,1
Salud	2,0	2,2	0,3
Desarrollo social	1,2	1,7	0,5
Infraestructura	1,0	1,4	0,3
<i>La información sobre resultados de gestión está a disposición de la ciudadanía</i>			
Educación	1,6	2,2	0,6
Salud	1,7	2,3	0,5
Desarrollo social	1,3	1,6	0,2
Infraestructura	1,2	1,4	0,2

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

- sectores presentaban calificaciones inferiores a 2 en 2007, mientras que en 2013, solo el sector de infraestructura se hallaba por debajo de 2.
- ii. *Existencia de indicadores de eficiencia sobre la cobertura de los bienes y servicios.* Mientras que en 2007 las calificaciones para los cuatro sectores estaban por debajo de 2, en 2013 educación y salud ascendían a 2,7 y 2,2 puntos, respectivamente.
 - iii. *Información sobre resultados de gestión a disposición de la ciudadanía.* Se observa el mismo patrón que en el caso anterior: educación y salud alcanzan una calificación de 2,2 y 2,3 respectivamente en 2013, y los otros sectores logran un puntaje inferior a 2.

Del mismo modo, también hay información importante en relación con aspectos globales del SyE que no aparecen en el pilar 5 (SyE), sino en los pilares 2 (presupuesto por resultados) y 3 (gestión financiera pública).

- iv. *Evaluación de la efectividad del gasto.* Aun cuando la calificación ha aumentado de 0,9 a 1,3, el nivel es aún muy bajo. Si bien este requisito del SEP aparece en el pilar de presupuesto por resultados, la baja calificación de la evaluación de la efectividad del gasto tiene una relación directa con los sistemas de SyE y es consistente con la importante brecha de implementación que estos presentan. Chile es el país que mayor capacidad institucional tiene en este campo, pues desde hace más de una década ha venido implementando un conjunto de instrumentos de análisis ligados a su modelo de presupuesto basado en el desempeño.
- v. *Incentivos para la efectividad de la gestión.* La calificación aumentó de 0,6 a 1 punto entre 2007 y 2013, pero al igual que en el caso de la variable precedente, el nivel de desarrollo todavía es bajo, a pesar de que se trata de una de las claves para mejorar los sistemas de SyE. Cabe destacar que hay una significativa heterogeneidad en la situación de los

CUADRO 7.6 | Otras variables importantes para los sistemas de seguimiento y evaluación incluidas en los pilares 2 y 3

VARIABLES	2007	2013	VARIACIÓN
Evaluación de la efectividad del gasto	0,9	1,3	0,4
Incentivos para la efectividad en la gestión	0,6	1,0	0,4
Se realizan auditorías de gestión a las entidades del gobierno central	1,9	2,0	0,2

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

países en relación con los incentivos para la efectividad de la gestión, lo que genera oportunidades para que los países con bajas calificaciones en este requisito puedan aprender de la experiencia de los que exhiben calificaciones más elevadas. Como ejemplo puede destacarse la experiencia del Programa de Mejoramiento de Gestión de Chile (recuadro 7.2) y, más recientemente, los incentivos individuales y colectivos vinculados al desempeño en los ministerios de Educación y Salud de Brasil.

- vi. *Realización de auditorías de gestión a las entidades del gobierno central.* Este indicador casi no varía, pues en 2013 alcanzaba una calificación de 2 puntos, en tanto que en 2007 había sido calificado con 1,9 puntos. Este tipo de auditorías son evaluaciones y, por eso, complementan la información del quinto pilar de la gestión para resultados. Un ejemplo en esta materia es el trabajo que realiza la Auditoría Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación de México. Sin embargo, en la mayoría de los países de ALC no se realiza este tipo de auditorías, aunque sí consta en las leyes y normas respectivas, lo cual explica el puntaje obtenido.

Para entender de forma más detallada el avance de los sistemas de SyE en ALC, a continuación se presenta un análisis desagregado de la evolución del marco legal y de los arreglos institucionales de los sistemas de SyE.

Evolución del marco legal de los sistemas de seguimiento y evaluación en ALC

La actividad de la administración pública en América Latina está fuertemente determinada por lo que dictan las leyes, los decretos, los reglamentos y otros instrumentos normativos que regulan las funciones, las instituciones y los sistemas del Estado. A diferencia de lo que ocurre en el sector público de los países del Caribe con tradición anglosajona, en los cuales las leyes establecen de manera general las funciones de las instituciones y las atribuciones de las autoridades, en los países con herencia ibérica se tiende a llevar a la ley todos los detalles de la actividad gubernamental. Por esta razón, es importante revisar las normas que rigen los sistemas de gestión pública.

Hay una gran heterogeneidad en cuanto al grado de especificidad de las normas que regulan los sistemas de SyE. Muchas de ellas solamente mencionan estas funciones como una de las actividades que, por ejemplo, la entidad rectora de la planificación o del presupuesto debe cumplir. Otras leyes, en cambio, distinguen entre el seguimiento y la evaluación, precisan los conceptos, establecen la organización institucional e incluso los instrumentos

CUADRO 7.7 | Grado de especificidad de las normas y diferenciación entre el seguimiento y la evaluación

Especificidad de la norma	Diferencian entre el seguimiento y la evaluación	
	Sí	No
Define conceptos, organización institucional e instrumentos.	Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú	—
Define parcialmente conceptos, organización institucional e instrumentos.	Brasil	Ecuador, República Dominicana
No define conceptos, organización institucional ni instrumentos.	—	Argentina, El Salvador, Paraguay, Trinidad y Tobago, Uruguay

Nota: Aunque Colombia no ha reglamentado la Ley 152 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), existen documentos técnicos vigentes que especifican el funcionamiento de los sistemas de seguimiento y de evaluación, por lo cual se lo incluye en el grupo de países cuyas normas definen los conceptos, organización institucional e instrumentos.

que deben usarse para llevarlas a cabo: tal es el caso de las normas sobre el presupuesto por resultados de México y Perú.⁸ Tomando en cuenta lo anterior, se ha clasificado el grado de especificidad de las normas de acuerdo con dos criterios: i) la inclusión de conceptos, organización institucional e instrumentos relativos al SyE y, ii) la diferenciación entre el seguimiento y la evaluación. El cuadro 7.7 clasifica a los países con legislación sobre SyE según los criterios mencionados.

Como se puede apreciar en el cuadro 7.7, de los 13 países que disponen de algún tipo de legislación sobre SyE, ocho cuentan con normas que definen parcial o completamente los conceptos, organización institucional e instrumentos en esta materia. De ellos, solamente seis diferencian el seguimiento de la evaluación: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú. Las normas de Chile, Costa Rica, México y Perú brindan mayor detalle sobre los conceptos, organización institucional e instrumentos que las de los otros países. La legislación mexicana, además, establece entes rectores distintos para el seguimiento y la evaluación. Dice mucho acerca del escaso desarrollo de las funciones de SyE en ALC el hecho de que solo este pequeño grupo de países disponga de un marco legal con una adecuada jerarquía, cuyas normas

⁸ Se trata de la Ley General 28.411 del Sistema Nacional de Presupuesto Público de Perú (Título III Capítulo IV) y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de México (arts. 110 y 111 de la Ley y arts. 303 y 304 del Reglamento).

diferencian entre el seguimiento y la evaluación, y especifican las instituciones, sistemas y procedimientos que las llevan a cabo.

La mayoría de los países o bien no cuenta con una legislación para estas funciones, o las normas existentes son insuficientes y se refieren a “seguimiento y evaluación” como si fueran lo mismo. Se observa un mayor desarrollo de las normas en materia de seguimiento que de evaluación. Solamente las normas de Chile, Costa Rica, México y Perú establecen un marco conceptual, institucional e instrumental para la evaluación. Aun cuando el marco legal de los otros países se refiere a seguimiento y evaluación, un análisis atento indica que esos términos se utilizan como una fórmula para dar cuenta exclusivamente de la función de seguimiento.

No obstante, conviene mencionar que durante los últimos años varios países reformaron las normas que rigen los sistemas de gestión pública, en particular las áreas de planificación y presupuesto. Tales normas abordan, con mayor o menor énfasis, las materias de seguimiento y de evaluación. La reforma más importante, por su jerarquía, alcance y especificidad, fue la realizada por la Ley 28.411 del Sistema Nacional de Presupuesto Público del Perú, que en su capítulo IV incorporó los avances conceptuales y metodológicos que ese país ha realizado desde 2007 para implementar el presupuesto por resultados (PpR).⁹ Promulgada en 2008, y reformada en 2012, la norma contiene las definiciones, funciones y responsables de los sistemas de SyE ligados al análisis de la calidad del gasto público. Sin embargo, no existe una adecuada alineación en lo relativo al seguimiento y a la evaluación entre esa ley y aquella que regula el sistema de planificación (Ley 1.088 de 2008).

Otra ley que se destaca, surgida recientemente, es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de Ecuador, que regula de manera integrada los sistemas de planificación, información, inversión pública, presupuesto y gestión financiera. La ley se dictó en 2010, y establece las articulaciones necesarias entre los procesos de planificación y finanzas públicas, lo cual es un paso clave para la implementación de una gestión basada en resultados. En este caso, aunque la ley indica que el seguimiento y la evaluación son parte de dichos procesos, no los detalla. En parte, esto lo subsana el Decreto Ejecutivo 555 de 2010, que norma la implementación del Sistema

⁹ El capítulo IV del título III de la Ley mencionada se refiere al presupuesto por resultados, e indica que este se implementa progresivamente a través de los programas presupuestales, las acciones de seguimiento del desempeño sobre la base de indicadores, las evaluaciones y los incentivos a la gestión, entre otros instrumentos que determine el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, en colaboración con las demás entidades del Estado.

Gobierno por Resultados, pero solo en lo referido al seguimiento. El marco legal no aborda lo relacionado con el sistema de evaluación.

En 2011 la República Dominicana promulgó la Ley 1–12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Esta ley, que complementa una anterior (Ley 496-06) sobre el sistema de planificación, creó el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación (capítulo II, artículo 38), cuya función es revisar que se cumplan los objetivos y metas definidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. La ley, no obstante, no especifica la manera en que debe funcionar dicho sistema.

Finalmente, conviene mencionar que en 2014 México reformó el artículo 26 de su Constitución Política e incluyó un párrafo referido a la composición y a las funciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (Coneval), con lo cual reforzó el marco jurídico de esta entidad, que estaba ya regulada por la Ley de Desarrollo Social de 2003. El artículo dispone que el Presidente del Coneval sea elegido por la Cámara de Diputados, y que debe rendir cuentas a todos los poderes del Estado, con lo cual refuerza su independencia. El Coneval es el único organismo independiente de evaluación que existe en la región, pues los otros (Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay) forman parte de una secretaría de Estado.

Por lo visto, hasta aquí puede concluirse que existe una correlación positiva entre la jerarquía y la especificidad de las normas y el grado de desarrollo de los sistemas. Así, los países que disponen de un marco normativo más específico y anclado en leyes orgánicas (Chile, Colombia y México) son los que han constituido mejores instituciones en este campo, como se verá más adelante. En el polo contrario, se constata que los países que no cuentan con normas relativas a estos sistemas, tampoco han desarrollado instituciones ni procesos para ponerlos en marcha.

No obstante, esto no significa que la construcción de la norma sea suficiente para llevar adelante los sistemas o que, por el contrario, no se puedan poner en marcha sistemas sin una norma de alta jerarquía y con un alto grado de especificidad; de hecho, existen países que tienen normas pero no las aplican y otros, fundamentalmente del Caribe anglófono, que construyen sus sistemas con normas bastante generales sobre la función que deben cumplir sus instituciones presupuestarias.

En conclusión, se puede decir que en la mayor parte de los países las normas que tratan sobre SyE son recientes, como también lo es la construcción de estos sistemas. Las reformas legales sobre planificación y presupuesto emprendidas por varios países durante los últimos años indican que se está produciendo un movimiento positivo hacia la instauración de normas

e instituciones para los sistemas de SyE vinculados a aquellas funciones. La jerarquía y la especificidad de las normas son factores que influyen en la institucionalización de los sistemas.

Evolución del marco institucional de los sistemas de seguimiento

Como se indicó en el inicio de este capítulo, un sistema de seguimiento se encarga de la recopilación sistemática de datos sobre indicadores de desempeño para proporcionar, a los actores involucrados en la ejecución de políticas, programas y proyectos, información sobre el avance y el logro de los objetivos, así como también sobre la utilización de los fondos asignados, en un lapso determinado. En el ámbito de las políticas públicas, el desempeño se define como la medida en que una intervención para el desarrollo o una entidad que se ocupa de fomentar el desarrollo actúa conforme a criterios, normas y directrices específicas u obtiene resultados de conformidad con las metas o los planes establecidos (OCDE, 2002).

Para que un sistema de seguimiento pueda realizar sus funciones de manera adecuada, debe contar con los siguientes elementos básicos: i) un marco legal que defina las entidades involucradas y sus funciones, ii) un ente

CUADRO 7.8 | Puntaje de los indicadores del componente de seguimiento de la gestión gubernamental, 2007–2013

	2007	2013	Var.
Seguimiento de la gestión gubernamental	1,6	2,0	0,4
Instituciones de seguimiento	2,1	2,5	0,4
1. Existe entidad encargada de hacer seguimiento de los objetivos y metas del gobierno	2,6	3,0	0,4
2. La entidad tiene normas técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente	1,8	2,2	0,4
Alcance del seguimiento de los programas y proyectos	1,5	2,0	0,5
1. Los programas a los que hace seguimiento representan el porcentaje del gasto total (excluido el servicio deuda)	1,5	2,0	0,5
Uso y difusión de la información de seguimiento	1,2	1,6	0,4
1. Existen criterios para corregir el incumplimiento de la ejecución detectada por el seguimiento	1,1	1,7	0,6
2. La información sobre seguimiento está a disposición de la ciudadanía	1,4	1,4	0,0

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

coordinador o rector del sistema, iii) instituciones que generen información sobre su desempeño, iv) metodologías y sistemas comunes para medir el desempeño, v) procedimientos para mejorar el desempeño con base en el uso y análisis de la información recabada, y vi) difusión pública de la información producida por el sistema.

En la primera ronda de aplicación del SEP, la información recopilada indicó que solamente Brasil, Chile, Colombia y México poseían sistemas de seguimiento suficientemente desarrollados como para aportar a la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD). A ese grupo se sumaba Costa Rica, con un sistema medianamente evolucionado. La información de la segunda aplicación del SEP muestra que esos países siguen encabezando la lista, y que durante el período 2007–2013 se ha producido un avance modesto del indicador promedio sobre la implementación de los sistemas de seguimiento en los países de la región, pues pasó de 1,6 a 2 puntos sobre 5. No obstante, este promedio encubre el hecho de que ha habido un grupo de países que efectivamente hizo cambios importantes. En efecto, Ecuador, Jamaica, México, Trinidad y Tobago y Uruguay obtuvieron cambios mayores a un punto entre las dos rondas del SEP. De los cinco países mencionados, dos están desarrollando sus sistemas de seguimiento como parte de los procesos presupuestarios (México y Uruguay) y los tres restantes lo hacen vinculándolos a los procesos de planificación (Ecuador, Jamaica y Trinidad y Tobago). A continuación, se expondrán brevemente los avances observados en cada uno de ellos.

México es el país que mayor avance muestra durante el período en estudio, pues a partir de 2008 consolidó sus sistemas mediante la ejecución de un ambicioso plan para implementar un modelo de presupuesto basado en el desempeño, encabezado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en colaboración con la Secretaría de la Función Pública y el Coneval. Dicho plan mejoró el vínculo entre el plan y el presupuesto a través de una estructura programática similar para ambas funciones, fortaleció el sistema de seguimiento a través del Sistema de Evaluación del Desempeño, puso en marcha programas trianuales de evaluación, que son ejecutados por el Coneval, y elaboró mecanismos para usar efectivamente la información de SyE en el mejoramiento del desempeño de los programas (véase el recuadro 7.1).

Ecuador también hizo progresos significativos. En 2011 la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) empezó a implementar el modelo gobierno para resultados (GpR). Este sistema está diseñado para apoyar la gestión de una amplia gama de aspectos del desempeño institucional, que incluye la planificación estratégica y operativa, la administración de proyectos, la gestión de procesos y el seguimiento de los resultados. La herramienta recoge los

RECUADRO 7.1 | Los sistemas de seguimiento y evaluación de México

Los sistemas de seguimiento y evaluación en México se han desarrollado bajo el impulso de los procesos de reforma orientados a mejorar la calidad del gasto público mediante la recopilación y el uso de información sobre el desempeño. Una de las reformas más importantes se realizó en 2006, a partir de la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Esta ley permitió sistematizar un conjunto de normas para mejorar la gestión pública, que se habían incluido desde fines de la década 1990 en los Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación. Respecto de los sistemas de seguimiento y evaluación, la LFPRH dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) deben generar regularmente información sobre la ejecución presupuestaria y el desempeño de los programas públicos para enviarla al Congreso; que todos los programas deben ser sujetos de una evaluación anual de resultados que debe considerarse en la formulación presupuestaria siguiente; y que se debe implementar un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) basado en indicadores para evaluar y retroalimentar la programación presupuestaria y proveer informes bimestrales al Congreso.

Con estos antecedentes, en 2007 empezó a implementarse el SED, cuyo propósito es realizar el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y los programas de las entidades y dependencias de la administración federal. Las entidades que lo componen son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Asimismo, el SED está conformado por dos elementos: i) el seguimiento de los programas a través de un sistema de indicadores de desempeño y su evaluación mediante un Programa Anual de Evaluación (PAE) y ii) un segundo componente centrado en la gestión institucional.

El sistema de seguimiento se fundamenta en los indicadores establecidos en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) que tiene cada programa del Plan Nacional de Desarrollo (PND), y que establece sus objetivos, indicadores y metas, así como sus procesos, productos, resultados e impactos. Además, incorpora el seguimiento financiero del gasto. Conviene añadir que la estructura programática del PND coincide con la estructura programática del presupuesto, por lo cual existe plena coincidencia entre el plan y el presupuesto.

El sistema de evaluación se basa en el Programa Anual de Evaluaciones que las autoridades del SED emiten desde el año 2007 y que indica el tipo de evaluaciones que se ejecutarán ese año, su calendario de ejecución, el vínculo entre dichos calendarios y el de programación y presupuestario y, finalmente, el uso que se dará a las evaluaciones de acuerdo con la metodología del presupuesto basado en resultados (PbR).

Cabe destacar que en 2010, el Coneval, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública diseñaron conjuntamente un mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejoras (las recomendaciones) de los informes de evaluación de los programas. Este es un paso importante y pionero, que aumenta la probabilidad de que las evaluaciones sean utilizadas en el proceso presupuestario.

En 2014 se realizó una enmienda constitucional (artículo 26C), que instituyó el Coneval como un órgano autónomo, con personería jurídica y patrimonio propio, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de la política y de los programas de desarrollo social, cuyas autoridades son designadas por la Cámara de Diputados con la anuencia del presidente.

objetivos y metas establecidas en el plan nacional de mediano plazo (Plan Nacional del Buen Vivir, PNBV), así como los planes de trabajo anuales que las autoridades ministeriales se comprometen formalmente a llevar a cabo para lograr

los objetivos del PNBV, y cuenta con indicadores para medir el avance en la consecución de las metas de dichos planes de trabajo. Uno de los aspectos más importantes de este sistema es su uso efectivo como herramienta de seguimiento de la gestión por parte de las altas autoridades del gobierno. No obstante, la información del sistema sobre el desempeño de las instituciones no es pública.

Trinidad y Tobago creó la *National Transformation Unit* (NTU) en 2010, mediante una resolución del Consejo de Ministros (Cabinet Minute 1.057). Esta dependencia del Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible tiene la función de implementar los sistemas de seguimiento y evaluación de la gestión pública. Su misión es dirigir y orientar la institucionalización de la gestión basada en resultados; transformar las estructuras y los sistemas de gobernanza a través de la práctica de SyE; y facilitar el proceso de producción y entrega de resultados a los ciudadanos. Cuenta con un plan estratégico para los años 2013 a 2015.

Como dependencia del Consejo de Ministros, en 2010 Jamaica creó la *Performance Monitoring & Evaluation Unit* (PMEU), cuya función es implementar una gestión pública orientada a resultados. La PMEU desarrolló a su vez el *Performance Monitoring and Evaluation System* (PMES), que incluye instrumentos para definir objetivos y metas, establecer indicadores de desempeño y preparar informes sobre los resultados de la gestión pública.

En el caso de Uruguay, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto creó en 2013 el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), y puso en funcionamiento el Sistema de Planificación y Evaluación (SPE), que es un programa informático que funciona en línea y que contiene información sobre los objetivos, metas e indicadores de las instituciones, los programas y las unidades ejecutoras que componen el presupuesto. Además, elaboró manuales e instructivos para la operación del sistema de planificación y seguimiento.

Otro caso digno de resaltar es el de Perú, país que también ha mejorado su capacidad de seguimiento de la gestión pública como fruto del avance de su modelo de presupuesto por resultados que implementa el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Mientras que en 2007 se realizaba el seguimiento de programas presupuestales que representaban apenas el 5% del gasto, en 2012 esos programas pasaron a representar el 25%. Además, desde 2012 se aplica una directiva del MEF (005-2012-EF/50.07) para la evaluación semestral y anual de los presupuestos institucionales de las entidades del gobierno central y los gobiernos regionales, que contiene indicaciones para el seguimiento de los programas presupuestales en el marco del PpR. No obstante, aunque la metodología para elaborar los programas presupuestales está consolidada, el sistema de seguimiento de los mismos aún se encuentra en una fase inicial.

CUADRO 7.9 | Sistemas de seguimiento de la gestión pública según uso y grado de institucionalización en 2013

Uso del sistema de seguimiento	Alto Se usa para tomar decisiones técnicas, administrativas y presupuestarias.	—	—	Chile
	Medio Se usa para tomar decisiones de alto nivel.	—	Costa Rica, Ecuador	Brasil, Colombia, México
	Bajo No se usa, o se usa poco, para analizar y corregir el cumplimiento de metas.	El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago	Argentina, Uruguay	—
	Bajo El sistema está empezando a implementarse.	Medio El sistema está institucionalizándose y se están elaborando los instrumentos y las metodologías.	Alto El sistema está institucionalizado y cuenta con metodologías e instrumentos debidamente formalizados.	
	Grado de institucionalización del sistema de seguimiento			

Nota: Los siguientes países carecen de un sistema de seguimiento del desempeño: Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Suriname.

Por lo visto hasta aquí, Brasil, Chile, Colombia y México siguen siendo los países que disponen de sistemas de seguimiento más idóneos para la GpRD, tal como ocurría en 2007. Sin embargo, en algunos países se observa un movimiento positivo hacia la creación de unidades institucionales y sistemas de seguimiento ligados, tanto a los procesos de presupuesto como a los de planificación. El cuadro 7.9 resume la situación de los países estudiados respecto del grado de institucionalización y de uso de sus sistemas de seguimiento de la gestión pública en 2013.

Evolución del marco institucional de los sistemas de evaluación de la gestión pública

El sistema de evaluación tiene la finalidad de elaborar estudios sistemáticos y objetivos sobre el diseño, la puesta en marcha y los resultados de las

políticas, los programas y los proyectos que están en curso o que han concluido. Estos estudios buscan determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Además, el sistema procura que los aprendizajes proporcionados por los estudios se incorporen en los distintos momentos del ciclo de gestión pública y sirvan de base para la rendición de cuentas.

La diferencia fundamental entre el seguimiento y la evaluación radica en que el primero ofrece información sobre la situación relativa al cumplimiento de los objetivos y metas de una política, un programa o un proyecto. En cambio, la evaluación explica por qué esos objetivos se están logrando (o se han logrado) o no, y expone los cambios que se han producido en los beneficiarios y en la sociedad. Mediante un proceso sistemático de recolección y de análisis de información relevante, la evaluación emite juicios sobre las causas y las razones de los resultados, examina resultados no buscados, estudia el proceso que se ha seguido para obtenerlos y proporciona recomendaciones para acciones futuras.

Por otra parte, es importante que las evaluaciones sean independientes, es decir: realizadas por entidades y personas que no están bajo el control de los responsables del diseño y de la implementación de la intervención para el desarrollo. La independencia significa que la evaluación no está sujeta a ninguna influencia política ni a presiones de ninguna organización, que se cuenta con pleno acceso a la información y total autonomía para llevar a cabo las investigaciones y notificar lo que se haya encontrado. La credibilidad de una evaluación depende en parte del grado de independencia con el que se llevó a cabo (OCDE, 2002).

Un sistema de evaluación requiere los siguientes elementos para su adecuado funcionamiento: i) un marco legal que defina las entidades involucradas y sus funciones, ii) un ente coordinador o rector del sistema, iii) una programación por lo menos anual de las evaluaciones que se realizarán con el financiamiento respectivo, iv) metodologías definidas para los distintos tipos de evaluación y procedimientos para la ejecución de las evaluaciones, v) procedimientos para incorporar las recomendaciones de las evaluaciones en la gestión de las políticas, los programas y los proyectos, así como en los procesos de planificación y presupuesto, y vi) difusión pública de los resultados de las evaluaciones.

En 2007 se encontró que solamente cuatro países de ALC disponían de sistemas de evaluación: Brasil, Chile, Colombia y México. Mientras los sistemas de los tres últimos se encontraban desarrollados, el de Brasil aun requería expansión y fortalecimiento. El sistema de evaluación de Colombia

CUADRO 7.10 | Sistemas de evaluación en funcionamiento en ALC en 2013

País	Sistema de evaluación	Repositorio de las evaluaciones realizadas
Brasil	<i>Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información</i> del Ministerio de Desarrollo Social.	http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pg_principal.php?url=abertura
Chile	<i>Evaluación de Programas e Instituciones</i> de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES).	http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15697.html
Colombia	<i>Sistema Nacional de Evaluaciones</i> del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) del Departamento Nacional de Planeación.	https://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx
México	<i>Evaluación de la política social</i> del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).	http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx
Perú	<i>Evaluaciones Independientes</i> de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.	https://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3332&Itemid=101532&lang=es
Uruguay	<i>Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID)</i> del Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.	http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/servlet/mainconsultadocumentos

forma parte del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP); el de Chile es un componente del Sistema de Evaluación y Control de Gestión (SECG) a cargo de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. En México la entidad a cargo de la evaluación es el Coneval. Brasil no cuenta con un ente centralizado de evaluación, aunque un gran porcentaje de las evaluaciones las realiza la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI) del Ministerio de Desarrollo Social.

En 2013 la situación no había variado sustancialmente y el índice promedio del componente de evaluación de la región seguía siendo sumamente bajo: 1,1 en 2007 y 1,4 en 2013. Sin embargo, durante este período dos países iniciaron procesos para la construcción de sistemas de evaluación: Perú y Uruguay. En Perú el proceso fue impulsado el Ministerio de Economía y Finanzas, y en Uruguay por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En el marco de la implementación del presupuesto por resultados, la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía

CUADRO 7.11 | Puntaje de los indicadores del componente de evaluación de la gestión gubernamental, 2012–2013

	2007	2013	Var.
Evaluación de la gestión gubernamental	1,1	1,4	0,2
Marco legal e institucional de la evaluación de la gestión gubernamental	1,5	1,8	0,3
1. Existe una ley que dispone la evaluación de las políticas o programas gubernamentales	2,2	2,4	0,3
2. La ley establece el organismo responsable, sus objetivos y funciones	1,7	2,0	0,3
3. Existe una institución que evalúa las políticas públicas y/o las estrategias sectoriales	1,9	2,2	0,3
4. Existe una institución que evalúa programas y proyectos	2,0	2,3	0,3
5. Existe un documento oficial que establece la metodología y aspectos técnicos para la evaluación	1,3	1,6	0,3
6. Las evaluaciones son externas	0,9	1,0	0,1
7. Existen recursos estables dedicados a la evaluación de las políticas y programas de gobierno	1,3	1,6	0,3
8. La entidad encargada posee personas y procedimientos dedicados a la capacitación de ejecutores	0,9	1,2	0,3
Alcance y articulación del sistema de evaluación	0,6	0,9	0,2
1. Porcentaje de lo evaluado respecto del gasto total	0,6	0,9	0,3
2. Articulación y coordinación entre instituciones evaluadoras	1,0	1,2	0,2
3. Porcentaje de programas que cumple satisfactoriamente sus objetivos	0,4	0,6	0,3
Acciones derivadas del incumplimiento de metas	0,8	1,0	0,2
1. El incumplimiento de metas detectado por las evaluaciones conlleva acciones correctivas	0,8	1,0	0,3
2. Los encargados de las políticas o programas evaluados deben responder a las observaciones	0,8	1,0	0,2
Difusión de los resultados de las evaluaciones	1,2	1,4	0,2
1. Los informes de evaluación se entregan al Poder Legislativo	1,3	1,4	0,1
2. Los informes de evaluación están a disposición de la ciudadanía a través de Internet	1,1	1,4	0,3

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

y Finanzas de Perú emitió en 2008 la Directiva 009-2008-EF/76.01, que establece los procedimientos y lineamientos para la aplicación de las evaluaciones independientes. El proceso de evaluación incluye cuatro pasos: i) preparación de la evaluación, instancia que involucra los procedimientos relacionados con la selección de los evaluadores, la compilación de información sobre la

intervención a evaluarse y la capacitación de los evaluadores, ii) conducción de la evaluación, paso que incluye los procedimientos relacionados con la implementación de la evaluación propiamente dicha y la publicación de sus resultados, iii) definición de compromisos de mejora del desempeño en eficacia, eficiencia y calidad entre las unidades responsables de la ejecución de la intervención y la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP), y iv) seguimiento de los compromisos de mejora del desempeño.

La Directiva señala que se usarán dos instrumentos de evaluación: la Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) y la Evaluación de Impacto de Presupuesto (EIP). Entre 2008 y 2012 se ejecutaron 42 evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal. De ellas, 33 estaban concluidas y nueve más estaban en curso al 31 de diciembre de 2012. El MEF produce un informe anual sobre las evaluaciones realizadas y sobre el seguimiento de los compromisos adquiridos por las instituciones ejecutoras de las intervenciones. Estos documentos, junto con los informes de evaluación, están a disposición del público en el sitio de Internet del MEF. Aun no se realizan evaluaciones de impacto, aunque se ha previsto emprenderlas próximamente.

En el caso de Uruguay, en 2012 el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) emprendió la puesta en marcha de evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID), que son instrumentos que se aplican en corto tiempo y utilizan fuentes secundarias. Cada evaluación es efectuada por un grupo de tres evaluadores externos —un experto en metodología, otro en temas sectoriales y el tercero en aspectos administrativo-contables— más un experto internacional en el tema que se evalúa. El proceso de evaluación es acompañado por los técnicos del AGEV, quienes proponen la metodología de evaluación y conducen técnicamente su cumplimiento. Durante la ejecución de la evaluación los técnicos del AGEV trabajan con un equipo de funcionarios de la intervención evaluada procurando identificar oportunidades de mejora en su diseño e implementación. Todas las evaluaciones culminan con la firma de un acuerdo de mejora entre la OPP y la institución que ejecuta la intervención, por el cual esta última se compromete a llevar a la práctica algunas de las recomendaciones que surgen de la evaluación.

Finalmente, como se mencionó en la sección en la que se analiza el marco legal, en el sistema de evaluación de México ocurrió un cambio fundamental desde el punto de vista normativo, pues se incluyó en la Constitución un artículo referido a la composición y a las funciones del Coneval. El artículo dispone que el presidente de dicho organismo sea elegido por

la Cámara de Diputados. Este cambio busca reforzar la independencia de la función de evaluación y elevar su jerarquía como instrumento de la gestión pública, lo cual debería ser una buena práctica a seguir por el resto de los países, aunque para ello podrían utilizarse otros mecanismos legales e

RECUADRO 7.2 | El Sistema de Evaluación y Control de Gestión de Chile

La creación de los sistemas de seguimiento y evaluación en Chile se enmarca en el desarrollo de las iniciativas de mejoramiento de la gestión pública basadas en la recopilación, el análisis y el uso de pruebas sobre los resultados de las acciones institucionales que vienen aplicándose en el país desde hace más de dos décadas. A inicios de los años noventa se implementaron algunos instrumentos que en el año 2000 derivaron en el Sistema de Evaluación y Control de Gestión (SECG) a cargo de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. El Sistema, basado en el concepto de presupuesto por resultados, contiene un conjunto de instrumentos cuyo propósito es usar información sobre el desempeño de las instituciones, los programas y los proyectos para apoyar la toma de decisiones y así lograr que se genere eficiencia en la asignación de los recursos públicos, que se mejore la gestión pública, y que se propicien la transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas. La implementación del presupuesto por resultados está plenamente consolidada en el país y es reconocida mundialmente como una práctica ejemplar.

Los instrumentos y metodologías de trabajo del SECG, que se han desarrollado gradualmente en un proceso de constante mejoramiento y ajuste, abarcan tres elementos que se complementan entre sí y que son parte medular del presupuesto por resultados: i) seguimiento del desempeño de las instituciones, ii) evaluación de los logros de las políticas, instituciones, programas y proyectos, y iii) mecanismos de incentivos al desempeño institucional. Cada uno de los elementos dispone de un conjunto de instrumentos para llevar a cabo sus funciones. Los instrumentos de seguimiento incluyen indicadores de desempeño y el Balance de Gestión Integral. Los instrumentos de evaluación son la Evaluación de Programas Gubernamentales, las evaluaciones de impacto de los programas, la Evaluación de Programas Nuevos, y la Evaluación Comprehensiva del Gasto. Los mecanismos de incentivos al desempeño institucional son el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), la Ley Médica y las Metas de Eficiencia Institucional. Puesto que estos instrumentos forman parte de un sistema integrado que provee información para tomar decisiones en las etapas del proceso presupuestal, existe un alto grado de coordinación y complementariedad entre ellos.

Conviene añadir que no existe una sola ley que regule el SECG, pero sí hay un marco reglamentario compuesto por distintas normas incluidas en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (DL 1.263 de 1975), en las leyes anuales de presupuesto, en leyes específicas como la Ley 19.553 de 1998 que norma el PMG, o en decretos ministeriales que regulan aspectos puntuales de los instrumentos.

Finalmente, se pueden destacar tres aspectos adicionales de la experiencia chilena, que vale la pena considerar si se estudia la posibilidad de aplicar el sistema a otros países de la región: i) el alto grado de centralización del Estado chileno (en contraste con la estructura federal de varios países latinoamericanos); ii) la consulta de la agenda de evaluación con el Parlamento, como una buena práctica para implementar en el caso de un sistema de evaluación anclado en el Ejecutivo, y iii) el hecho de que, después de más de una década de experiencia, Chile está avanzando hacia la construcción de una agencia independiente de evaluación ex post (algo que otros países podrían realizar sin necesidad de pasar por el mismo proceso de aprendizaje).^a

^a Sería una especie de "leapfrogging". Véase Banco Mundial (2010:29).

institucionales. A diferencia de los sistemas de evaluación de los otros países, el de México es implementado por un órgano autónomo, con personería jurídica y presupuesto propio. Otro caso a destacar es el de Chile, que se sintetiza en el recuadro 7.2.

Articulación de los sistemas de SyE con los sistemas de planificación y presupuesto

Para complementar el análisis presentado en la sección precedente, en esta se discute la articulación de los sistemas de seguimiento y evaluación con los sistemas de planificación y presupuesto. Esta articulación es importante tanto para una mejor implementación de los planes y programas, como para que en sus diseños y en la asignación presupuestaria se tomen en cuenta las pruebas generadas por las evaluaciones.

Los datos del SEP revelan que, con pocas excepciones, dicha articulación está lejos de ser satisfactoria. Por un lado, los sistemas de seguimiento se multiplican en ámbitos institucionales diversos: planificación, presupuesto, agenda presidencial. Además, el seguimiento de los proyectos de inversión es básicamente físico y financiero, en tanto que al elaborarse un plan nacional de mediano plazo el seguimiento se efectúa sobre la base de indicadores de desempeño y la agenda presidencial suele incluir una batería de indicadores de diferente tipo. Aunque estos mecanismos institucionales presentan distintos grados de articulación, en la mayoría de los países el nexo es débil.

Por otro lado, como se ha visto, la evaluación está muy poco desarrollada, y en pocos casos la información que producen las evaluaciones se utiliza como base para la toma de decisiones presupuestarias, programáticas y de planificación. Solo Brasil, Chile, Colombia, México y Perú realizan evaluaciones sistemáticamente. A este grupo se unió en 2012 Uruguay, cuyos ejercicios de evaluación están dirigidos por la Oficina de Presupuesto en el contexto de un esfuerzo para mejorar la calidad del gasto del presupuesto quinquenal que rige en ese país. Los ejercicios de evaluación de Chile, México y Perú están ligados a sus sistemas de PpR, mientras que las evaluaciones del gobierno colombiano están vinculadas a los programas del Plan Nacional de Desarrollo y a su plan de inversiones. En Brasil las evaluaciones están ligadas a la política sectorial (Ministerio de Desarrollo Social, SAGI). Solo en el caso de Chile se puede hablar de un sistema maduro, que articula el seguimiento y la evaluación, con un alto grado de centralización. Los demás países aún están construyendo esa coordinación.

Uso y difusión de la información de SyE

El uso y la difusión de la información que generan los sistemas de SyE constituyen su principal beneficio. Por lo tanto, para que se justifique el costo de su producción, es crucial aprovecharla concienzudamente. El SEP muestra que el uso y la difusión de la información de SyE es un área problemática (véase el cuadro 7.12), con calificaciones inferiores a 2 puntos. También se debe resaltar que hay una marcada heterogeneidad entre los países. Esto indica que es posible aprovechar la experiencia de los países de la región que más avanzaron en este campo, lo que puede complementarse con experiencias fuera de la región (véase la sección final de este capítulo).

En relación con el uso y la difusión de la información generada por los sistemas de seguimiento, no se aprecia una mejoría en la calificación entre 2007 y el 2013, y hay mucho margen para avanzar en la publicación de la información a disposición de la ciudadanía (la calificación respectiva ha ascendido a 1,4 puntos en 2013). Cabe señalar que aun cuando ha disminuido la dificultad tecnológica para hacer pública la información, la calificación continúa en el mismo nivel que en 2007. Esto sugiere que el problema podría ser más político que técnico.

Por otra parte, lo que sí ha mejorado, aunque su nivel de desarrollo sigue siendo bajo, es la existencia de criterios para corregir el incumplimiento de la

CUADRO 7.12 | Indicadores sobre la difusión y el uso de la información de los sistemas de seguimiento y evaluación, 2007–2013

Difusión de la información de SyE	2007	2013	Var.
1. La información sobre seguimiento está a disposición de la ciudadanía	1,4	1,4	0,0
2. Los informes de evaluación se entregan al Poder Legislativo	1,3	1,4	0,1
3. Los informes de evaluación están a disposición de la ciudadanía a través de Internet	1,1	1,4	0,3
Uso de la información de SyE			
1. Existen criterios para corregir el incumplimiento de la ejecución detectada por el seguimiento	1,1	1,7	0,6
2. El incumplimiento de metas detectado por las evaluaciones conlleva acciones correctivas	0,8	1,0	0,3
3. Los encargados de las políticas o programas evaluados deben responder a las observaciones	0,8	1,0	0,2

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

ejecución con base en datos de seguimiento, que es uno de los usos importantes de la información generada por el seguimiento.

Además, según revela el SEP, en muy pocos países (Chile, Colombia y México son excepciones) existen criterios y procedimientos institucionalizados para utilizar los resultados de las evaluaciones a fin de optimizar el desempeño de las políticas, las instituciones, los programas y los proyectos evaluados.

Finalmente, también es muy limitado el acceso a la información de las evaluaciones por parte del Poder Legislativo. Las experiencias de Brasil, Chile, Colombia y México son, en este sentido, excepcionales, y esta es otra área en la cual, con bajo costo, podría aumentarse significativamente el beneficio que aportan las evaluaciones. Los cinco países que realizan sistemáticamente evaluaciones (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) las ponen a disposición del público en Internet. Esta es una buena práctica de rendición de cuentas y transparencia.

Conclusiones y retos para el futuro

Como se ha señalado anteriormente, los datos del SEP (y la observación directa) revelan una notable heterogeneidad en la situación y evolución de los países con respecto a sus sistemas de SyE. Esta falta de homogeneidad tiene dos consecuencias fundamentales: la primera es que las generalizaciones que se realicen con respecto a dichos sistemas deben limitarse. La segunda vale para definir una agenda para el futuro: hay países de la región cuyo mayor desarrollo relativo en este pilar puede servir de orientación para los demás, lo cual les permitiría avanzar a un ritmo más rápido. Esta sección comenzará con una identificación de las brechas en los sistemas de SyE, de cuya constatación se deriva un conjunto de retos para los próximos años; el capítulo concluye con una serie de líneas de acción para hacer frente a los retos planteados.

Brechas y retos en la construcción de sistemas de SyE

A partir de los datos del SEP se pueden identificar las siguientes brechas en la institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación:

- *Brecha normativa*: tiene lugar cuando la entidad que realiza el seguimiento y/o la evaluación de la gestión gubernamental carece de normas establecidas formalmente. Se constata que en algunos países no hay un marco normativo que regule el sistema de seguimiento, y en la mayor parte no existe un marco de este tipo para

el sistema de evaluación de la gestión pública. La mayoría de los marcos normativos existentes no diferencia entre el seguimiento y la evaluación; tampoco detalla las funciones del ente rector ni los procedimientos que se deben seguir para el uso de la información. El requisito de que la entidad o unidad del gobierno encargada del sistema de evaluación de la gestión tenga autonomía técnica, administrativa y presupuestaria para llevar a cabo sus funciones se cumple en muy pocos casos (lo opuesto sucede en el caso del sistema de información estadística). Esta falta de independencia de la entidad encargada de la evaluación de la gestión gubernamental afecta la credibilidad de las evaluaciones, lo cual es un factor que incide negativamente en su utilización.

- *Brecha institucional:* esta existe en países donde no hay instituciones con responsabilidad asignada para la rectoría de los sistemas de seguimiento y/o evaluación. Se observa que en algunos países no existe una institución que centralice el proceso de seguimiento, y la mayoría carece de un marco institucional para la evaluación.
- *Brecha instrumental:* se refiere a la falta de los instrumentos necesarios para realizar el seguimiento y/o la evaluación de la gestión gubernamental.
- *Brecha de implementación:* se verifica cuando no se llevan a cabo evaluaciones y/o no se realiza un seguimiento sistemático de la gestión gubernamental. Se evidencia que la implementación de un sistema de seguimiento de la gestión pública basado en indicadores de desempeño continúa siendo un desafío pendiente para la mayoría de los países. Además, en algunos el sistema de seguimiento de la gestión pública es fragmentado, ya que no existe un sistema transversal a toda la gestión, sino sistemas parciales paralelos sin coordinación institucional. La implementación de agendas anuales o multianuales de evaluación es una práctica poco extendida.
- *Brecha comunicacional:* se produce cuando los resultados y/o las metodologías del trabajo de seguimiento y evaluación y/o las bases de datos no se comunican a la ciudadanía. Si la brecha de implementación es plena, como sucede en algunos países, es obvio que habrá una brecha comunicacional, ya que no habría nada que comunicar, excepto eventualmente metodologías que no fueron aplicadas.

Los desafíos planteados para la construcción de los sistemas de SyE vienen dados por la eliminación de estas brechas. El cuadro 7.13 contiene

CUADRO 7.13 Brechas en la implementación de los sistemas de seguimiento y evaluación, 2013

Brechas	Seguimiento	Evaluación
Brecha institucional	2,0	2,7
Brecha normativa	2,9	2,8
Brecha instrumental	2,8	3,5
Brecha de implementación	3,1	4,2
Brecha de comunicación	3,7	3,5

Fuente: SEP. Para seguimiento: requisitos ME1.1, ME1.2, ME2.1 y ME3.2; para evaluación: requisitos ME5.1, ME5.2, ME5.3, ME5.4, ME5.5, ME6.1, y ME8.

Cálculo: Las brechas son el resultado de la diferencia entre la máxima calificación en el SEP (5) y la calificación del requisito. Por ejemplo, una brecha de 3 es la que corresponde a la diferencia entre 5 y un valor del requisito en el SEP de 2.

Nota: Para facilitar la lectura se redondearon las centésimas al decimal.

una cuantificación de las brechas para el año 2013. Cabe destacar que las principales diferencias entre las brechas de seguimiento y las de evaluación corresponden a las brechas de implementación e institucional.

A fin de complementar la información precedente, el cuadro 7.14 muestra la distribución por países de las brechas, tanto en seguimiento como en evaluación. En este cuadro se consideran las brechas de dos puntos o más.

Los tres países de la región que presentan mayor grado de desarrollo de los sistemas de SyE son Chile, Colombia y México. Este último registra el mayor avance en la reducción de las brechas entre 2007 y 2013. Brasil, Costa Rica, Ecuador y Perú presentan progresos significativos, sobre todo en los sistemas de seguimiento. El resto de los países exhiben brechas en la mayoría de los aspectos.

Líneas de acción para una agenda de fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación

Como se mencionó al inicio de esta sección, la notable heterogeneidad en la situación y evolución de los países con respecto al pilar de seguimiento y evaluación es un primer aspecto que se debe tomar en cuenta para definir una agenda para el futuro: hay países de la región cuyo mayor desarrollo relativo en este pilar (Chile, Colombia y México) puede servir de orientación para los demás, permitiéndoles avanzar a un ritmo más acelerado. A continuación se

CUADRO 7.14 | Países con brechas en seguimiento y/o en evaluación

País	Brechas									
	Institucional		Normativa		Instrumental		Implementación		Comunicación	
	Seg	Eva	Seg	Eva	Seg	Eva	Seg	Eva	Seg	Eva
Argentina	x	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	✓
Bahamas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Barbados	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Belice	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Brasil	x	✓	x	✓	x	✓	x	✓	x	✓
Chile	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Colombia	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Costa Rica	x	✓	x	x	x	✓	x	✓	✓	✓
Ecuador	x	✓	x	✓	x	✓	x	✓	✓	✓
El Salvador	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Guatemala	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Guyana	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Haití	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Honduras	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓
Jamaica	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓
México	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Nicaragua	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓
Panamá	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Paraguay	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Perú	✓	x	x	x	✓	x	✓	x	✓	✓
República Dominicana	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Suriname	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Trinidad y Tobago	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓
Uruguay	x	x	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓

x No tiene brecha

✓ Sí tiene brecha

presentará un conjunto de líneas de acción para hacer frente a las brechas identificadas en la institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación.

Completar el marco normativo de los sistemas de SyE

En general, se ha avanzado en la normatividad de los sistemas de SyE, y por eso no es necesario, ni conveniente (ni suficiente) plantear la creación de un aparato normativo complejo. Sin embargo, existen varias “lagunas” normativas, por ejemplo, en relación con la autonomía o independencia de las funciones de evaluación. Por otro lado, es importante asegurar que las normas de los sistemas de SyE complementen a las normas de planificación y presupuesto, para facilitar la articulación de los distintos componentes del ciclo de gestión pública. La normativa también debe contribuir a diferenciar los sistemas de seguimiento de los de evaluación, estableciendo roles y responsabilidades específicas para cada una de esas funciones, e indicando los procesos y procedimientos de los que se encargan.

Tomando en cuenta las especificidades de cada país, es conveniente considerar la posibilidad de adoptar (y, cuando sea necesario, adaptar) las normas impulsadas en este campo por los países líderes de la región, y considerar también otras experiencias, como la normativa para evaluaciones independientes de Perú.¹⁰ Una norma que ayuda a difundir los productos de los sistemas de SyE es la que demanda transparencia informativa, pues fomenta la publicación de los resultados del sistema de seguimiento y de las evaluaciones.

Los organismos de cooperación internacional pueden colaborar en facilitar el acceso a experiencias de otros países de la región (de hecho, el SEP contiene valiosa información sobre los avances de los países en esta y otras áreas del SyE), y también a experiencias extrarregionales.

Apoyar el desarrollo institucional

En varios países de ALC la institucionalidad de los sistemas de SyE es incompleta. Es importante avanzar en el proceso de asignación de responsabilidades y recursos para estos sistemas tomando como referencia ejemplos de la región (particularmente los casos de Chile, Colombia y México). En el caso del sistema de seguimiento, debe haber una fuerte coordinación institucional con las instituciones encargadas de la planificación y del presupuesto, para asegurar que la información de seguimiento que se genere permita detectar

¹⁰ Directiva para las Evaluaciones Independientes en el Sistema Nacional de Presupuesto Público en el Marco del Presupuesto por Resultados (Resolución Directoral 053-2008-EF-76.01).

la necesidad de introducir correcciones durante la implementación de las políticas, los programas y los proyectos.

Por otra parte, para mitigar el riesgo de que las instituciones que asumen responsabilidades de evaluación se vean obligadas a utilizar sus recursos en otras actividades,¹¹ y para aumentar la credibilidad de sus productos (evaluaciones), es primordial que se asegure la independencia de la función de evaluación. Aunque el marco normativo e institucional del Coneval es el ideal para ejercer las funciones de evaluación, pues se trata de un órgano autónomo con personería jurídica y recursos propios, los países pueden buscar distintos arreglos institucionales que garanticen la estabilidad de recursos mencionada y la independencia del ejercicio evaluador. En muchos casos, la autonomía institucional puede ser el último paso de un largo proceso de aprendizaje y fortalecimiento institucional.

Algunos organismos internacionales de cooperación, y la cooperación bilateral de determinados países, han apoyado los esfuerzos de los Estados en el desarrollo institucional de los sistemas de SyE, tanto en el ámbito del gobierno central como, en ciertos casos, en el subnacional. Estos esfuerzos pueden extenderse a otros países, y profundizarse, contribuyendo al intercambio y a la difusión de las experiencias.¹²

Difundir los instrumentos implementados en algunos países de la región

Para hacer frente a la brecha instrumental, convendría elaborar un catálogo de instrumentos de seguimiento y/o de evaluación constituidos en la región, y hacerlo accesible en Internet para los países que lo requieran. Los avances realizados en Chile, Colombia y México serían útiles para otros países e incluso para estos mismos.¹³ A continuación se presentan algunos ejemplos de instrumentos disponibles en Internet:

¹¹ En la región se han verificado dos tipos de “efectos de desplazamiento” (*crowding-out*) que vale la pena tomar en cuenta: por un lado, recursos asignados para seguimiento y evaluación utilizados para otro tipo de actividades (por lo cual es importante no limitarse a constatar la asignación planificada de recursos para SyE) y, por otro lado, recursos para evaluación que han sido utilizados solo para seguimiento. Uno de los medios para evitar este segundo efecto de desplazamiento, es separar claramente las asignaciones de fondos para seguimiento de las asignaciones para evaluación.

¹² Feinstein (2014) aborda el papel de la cooperación internacional para fortalecer la institucionalización de la evaluación en América Latina.

¹³ Por ejemplo, una evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) recomendó a Chile aprovechar los avances realizados por México en el área de la evaluación de programas sociales, del mismo modo que México, y otros países de la región, se pueden beneficiar de los avances de Chile en otras áreas de la GpRD (PNUD, 2009).

- Manuales y metodologías de Colombia para llevar a cabo los procesos de seguimiento y evaluación, como el *Manual de usuario del nuevo Sistema de Información y Seguimiento a Metas del Gobierno* (2010), la *Guía para la evaluación de políticas públicas* (2012) y la *Guía Metodológica para el Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la Evaluación de Políticas Estratégicas* (2012).
- *Metodología de evaluación del impacto* de la DIPRES (2009) del Ministerio de Hacienda de Chile.
- Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) que sirven de base para la elaboración de un presupuesto para resultados, desarrolladas en México, y el mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales en 2012.

Revisar periódicamente el avance de la implementación de los sistemas de SyE

Ejercicios como el SEP permiten revisar periódicamente el avance de la implementación de los sistemas de SyE, así como de otros pilares de la GpRD, identificando brechas y orientando acciones futuras. También podría alentarse a los países a realizar una autoevaluación anual de sus sistemas de SyE, cuyos resultados podrían presentarse en encuentros técnicos de carácter regional, como por ejemplo la reunión anual de la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe (REDLACME).

Mejorar la difusión y el uso de los productos de los sistemas de SyE

Si bien la difusión de los productos de los sistemas de SyE en Internet permite que el público los conozca, no lo garantiza. De todas formas, es la principal forma de difusión, y varios países aún tienen que dar este paso. La preparación de notas breves que resuman el contenido de los productos mencionados facilitará su uso y comprensión por parte de los ciudadanos.

Por otro lado, para mejorar la difusión de los resultados de las evaluaciones al Poder Legislativo, puede ser útil tomar en cuenta la experiencia de Canadá, donde las comisiones parlamentarias acceden a los informes de evaluación. Además, los informes departamentales anuales sobre desempeño son presentados al Parlamento, y se trata de documentos públicos que se utilizan en los debates sobre el desempeño de programas gubernamentales.¹⁴

¹⁴ Sobre la experiencia de Canadá véase el enlace http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd_wp_23.pdf, especialmente pp. 23 y 24.

Referencias

- Banco Mundial. 2010. *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bonnefoy, J.C. y M. Armijo. 2005. *Los indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: ILPES.
- Cunill, N. y S. Ospina. 2008. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina*. Caracas: Banco Mundial/CLAD.
- ECG (Evaluation Cooperation Group). 2012. *Big Book on Evaluation Good Practice Standards*.
- Feinstein, O. N. 2010 "Relaciones entre la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios". *Revista del CLAD*, Núm. 46.
- . 2012. *Final Program Assessment Report. Spanish Impact Evaluation Fund*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2014 "Evaluación de la cooperación internacional al desarrollo: retos y oportunidades". *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, Núm. 3.
- IFPRI (International Food Policy Research Institute). 2000. "¿Está dando buenos resultados Progreso? Informe de los resultados obtenidos de una evaluación realizada por el International Food Policy Research Institute (IFPRI). Síntesis de la evaluación de impacto". Washington, D.C.: IFPRI.
- López Acevedo, G. P. Krause y K. Mackay (eds.). 2012. *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Naciones Unidas. 2004. *Manual de Organización Estadística (3ra. edición): El funcionamiento y organización de una Oficina de Estadística*. Nueva York: Naciones Unidas.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2002. *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París: OCDE.
- . 2005. *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda en el Desarrollo*. París: OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>.
- . 2010. *Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo*. París: OCDE.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2009. *Evaluación de los resultados de desarrollo. Evaluación de la contribución del PNUD*. Nueva York: PNUD.

- Stern, E., N. Stame, J. Mayne, K. Forss, R. Davies y B. Befani. 2012. *Broadening the Range of Design and Methods*. Londres: DFID.
- UNEG (Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas). 2005. *Normas de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas* (b). Nueva York: UNEG. Disponible en <http://www.uneval.org/document/detail/21>.
- Wood, B. et al. 2011. *Informe Final sobre la Evaluación de la Aplicación de la Declaración de París, Fase 2*. Copenhague: Instituto Danés de Estudios Internacionales.

Glosario

Análisis del riesgo fiscal: Examen de los eventos inevitables que podrían ocurrir en el futuro y que acarrearían una tensión financiera. Los riesgos pueden relacionarse con el pago de obligaciones directas (deuda externa, emisión de bonos o compromisos de largo plazo, como el pago de pensiones) o de obligaciones contingentes (garantías del gobierno central a préstamos de gobiernos subnacionales, pasivos actuariales o fallos judiciales que conlleven pagos) y ocurrencia de desastres naturales.

Auditoría: Actividad de control independiente y objetiva que tiene como fin añadir valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a la organización a lograr sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de la gestión de riesgos, el control y los procesos de dirección. Se debe distinguir entre *la auditoría de regularidad* (financiera), que se centra en el cumplimiento de las normas y regulaciones, y *la auditoría de resultados*, que se ocupa de la pertinencia, la economía, la eficiencia y la eficacia. La *auditoría interna* constituye una evaluación de los controles internos realizados por una unidad que rinde cuentas a la dirección, en tanto que la *auditoría externa* es realizada por una entidad independiente (OCDE, 2002).

Contratos de gestión: Convenios entre instituciones en los que se establecen los resultados que se obtendrán, los ámbitos de competencia en la ejecución, las condiciones de su cumplimiento y los montos de los recursos asignados.

Desempeño: Medida en que una intervención para el desarrollo o una entidad que se ocupa de fomentar el desarrollo actúa conforme a criterios/normas/directrices específicos u obtiene resultados de conformidad con metas o planes establecidos (OCDE, 2002).

Efecto: Cambio intencional o no intencional producido a una intervención de manera directa o indirecta (OCDE, 2002).

Efecto directo: Representa el conjunto de resultados a corto y mediano plazo probables o logrados por los productos de una intervención (OCDE, 2002).

Eficacia: Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa (OCDE, 2002).

Eficiencia: Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados (OCDE, 2002).

Estándares de calidad: Atributos básicos que deben tener los bienes y servicios.

Evaluación: Estudios que permiten la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. La finalidad es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo (OCDE, 2002).

Evaluación ex ante: Determinación general de la pertinencia, la factibilidad y la sostenibilidad potencial de una intervención para el desarrollo antes de tomar la decisión de otorgar financiamiento (OCDE, 2002).

Gestión para resultados: Es un marco de referencia cuya función es facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (BID y CLAD, 2007).

Gobierno central: Se extiende a todo el territorio del país. El gobierno central puede aplicar impuestos sobre todas las unidades institucionales residentes y sobre las unidades no residentes que realizan actividades económicas dentro del país. El gobierno central suele encargarse de prestar servicios colectivos en beneficio de la comunidad en conjunto, como defensa nacional, relaciones con otros países, seguridad y orden público, y funcionamiento eficiente del sistema socioeconómico del país (FMI, 2001).

Gobierno estatal: Es el nivel de gobierno que ejerce poder sobre un estado, una región o una provincia (según sea el nombre de la mayor zona geográfica en la que puede dividirse un país con fines políticos o administrativos) (FMI, 2001).

Impacto: Efectos de largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente, de manera intencional o no, por una intervención para el desarrollo (OCDE, 2002).

Incentivos: Conjunto de normas de gestión que tienen el propósito de estimular, a través de recompensas, la consecución de los objetivos y metas por parte de los equipos de trabajo de las unidades institucionales.

Indicador del desempeño (o de los resultados): Variable que permite verificar cambios debidos a la intervención para el desarrollo o que muestra resultados en relación con lo que se ha planificado (OCDE, 2002).

Insumos: Recursos financieros, humanos y materiales empleados en una intervención para el desarrollo (OCDE, 2002).

Marco fiscal de mediano plazo: Instrumento orientado a extender el horizonte de la política fiscal más allá del calendario presupuestal anual, mediante una proyección de ingresos y gastos para un período de tres años o más que se actualiza anualmente. Durante el primer año, las proyecciones del marco fiscal guardan estricta correspondencia con el presupuesto.

Marco lógico: Herramienta que se utiliza para mejorar el diseño de las intervenciones, más frecuentemente a nivel del proyecto. Comprende la identificación de elementos estratégicos (insumos, productos, efectos, impacto) y sus relaciones causales, indicadores y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o el fracaso. De esa manera facilita la planificación, la ejecución y la evaluación de una intervención para el desarrollo (OCDE, 2002).

Ministerios de línea o sectoriales: Son los ministerios encargados de determinadas áreas de actividades, proyectos o programas para la provisión de bienes y servicios. Ejemplos: Educación, Salud, Desarrollo Social, Transporte, Obras Públicas.

Plan nacional de mediano plazo: Análisis de la situación del país y definición de objetivos prioritarios a mediano plazo con sus correspondientes programas,

metas e indicadores. Los programas deben contar con un marco de resultados, es decir, con una lógica que explique la forma en que deberá lograrse el objetivo de desarrollo, que incluye las relaciones causales y los supuestos subyacentes.

Presupuesto con estructura programática: El objetivo medular de la presupuestación por programas consiste en mejorar la priorización del gasto. Esto significa que los escasos recursos gubernamentales se asignan a los programas que brinden el mayor provecho a la comunidad con respecto al dinero erogado. Al proporcionar información sobre los costos y beneficios de las alternativas de los programas, un sistema de presupuestos basado en programas facilita las decisiones con respecto a qué áreas del gasto recortar y a cuáles incrementar con el fin de satisfacer mejor las necesidades comunitarias. Por el contrario, un presupuesto tradicional, en el cual los fondos se asignan principalmente por rubro contable, tiene un valor limitado para decidir sobre las prioridades del gasto (Robinson, 2015).

Presupuesto de gasto programable: Corresponde al presupuesto de gasto total menos el servicio de la deuda.

Presupuesto por resultados o basado en el desempeño: Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo con los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones.

Producto: Comprende los productos, los bienes de capital y los servicios que resultan de una intervención para el desarrollo; puede incluir también los cambios resultantes de la intervención que son pertinentes para el logro de los efectos directos (OCDE, 2002).

Programa: Instrumento de política compuesto de múltiples intervenciones individuales similares (cada una podría ser un proyecto) (Aldunate y Córdoba, 2011).

Rendición de cuentas: Informes periódicos de las autoridades sobre los resultados obtenidos con respecto a lo programado. Incluyen los exámenes de auditoría interna y externa. Esta información debe estar a disposición de los ciudadanos a través de Internet.

Seguimiento: Función continua que utiliza una recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados para proporcionar, a los administradores y a las partes interesadas principales de una intervención para el desarrollo, indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos, así como también sobre la utilización de los fondos asignados (OCDE, 2002).

Sistema de adquisiciones públicas: Marco institucional y normativo que promueve la competencia y la transparencia de las adquisiciones públicas y que se ejecuta mediante un sistema electrónico transaccional en Internet.

Sistema Integrado de Administración Financiera: Sistema de información que integra las normas y los datos de las siguientes áreas de la administración del Estado: Contabilidad, Ejecución del Presupuesto, Administración Tributaria, Crédito Público, Tesorería.

Referencias

- Aldunate, E. y J. Córdoba. 2011. *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). 2007. *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Washington, D.C.: BID.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2001. *Manual de estadísticas de finanzas públicas*. Washington, D.C.: FMI.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2002. *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París: OCDE.
- Robinson, M. 2015. *Clasificación de programas para presupuestación basada en resultados: cómo estructurar los presupuestos para permitir el uso de evidencia*. México, DF: CIDE/CLEAR.

EFFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

Mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; paralelamente, los ciudadanos ya no solo demandan universalidad, sino calidad de los servicios que provee el Estado: escuelas, hospitales, unidades de administración de justicia que funcionen cada día mejor. Para atender esta creciente exigencia al sector público, los gobiernos han formulado nuevas leyes, se han creado o modificado instituciones y se han puesto en marcha instrumentos y metodologías de gestión innovadoras. Sobre la base de datos recopilados en 24 países, este libro analiza la situación actual, los avances y los retos que enfrentan los gobiernos de la región para lograr mayor efectividad en la actuación de las administraciones públicas.

