BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO

Avances y desafíos en América Latina y el Caribe

Roberto García López y Mauricio García Moreno



BID

LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO

Avances y desafíos en América Latina y el Caribe

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO

Avances y desafíos en América Latina y el Caribe

Roberto García López
Mauricio García Moreno

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. Todos los derechos reservados. Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library

García López, Roberto.
La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe / Roberto García López, Mauricio García Moreno.

p. cm.
Includes bibliographical references.
ISBN 978-1-59782-128-5

1. Public Administration—Caribbean Area—Evaluation. 2. Public Administration—Latin America—Evaluation. 3. Economic development projects—Caribbean Area— Management—Evaluation. 4. Economic development projects—Latin America—Management—Evaluation. 5. Public Administration—Caribbean Area. 6. Public Administration—Latin America. I. García Moreno, Mauricio. II. Inter-American Development Bank.

HD75.9.G37 2010

La producción de esta publicación estuvo a cargo de la Oficina de Relaciones Externas del BID.

Segunda edición

Contenido

SIGLAS ..... **vii**

PREFACIO ..... **ix**

PRÓLOGO ..... **xi**

PRIMERA PARTE

I. LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO **3**
Crisis y reforma del Estado 3
La génesis de la Gestión para Resultados en el Desarrollo 5
Modelo conceptual de la GpRD y metodología del estudio 9

II. AVANCES Y DESAFÍOS DE LA GPRD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE **19**
Planificación orientada a resultados 23
Presupuesto por resultados 37
Gestión financiera, auditoría y adquisiciones 50
Gestión de programas y proyectos 64
Monitoreo y evaluación 73

III. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES **85**
Propuestas para avanzar en la institucionalización de la GpRD 88

SEGUNDA PARTE

IV. ANÁLISIS DE LOS PAÍSES **99**
Argentina 100
Bahamas 104
Barbados 108
Belice 111
Bolivia 115
Brasil 120
Chile 124
Colombia 127

Costa Rica 132
Ecuador 136
El Salvador 140
Guatemala 145
Guyana 148
Haití 152
Honduras 156
Jamaica 162
México 166
Nicaragua 171
Panamá 175
Paraguay 180
Perú 184
República Dominicana 190
Suriname 195
Trinidad y Tobago 199
Uruguay 202

ANEXO 1. CRITERIOS DE CALIFICACIÓN 207

ANEXO 2. PILARES E INDICADORES DEL SEP 208

ANEXO 3. SISTEMA DE EVALUACIÓN PRODEV: INSTRUMENTO DE ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL SECTOR PÚBLICO 210

ANEXO 4. INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE GESTIÓN PÚBLICA MÁS USADOS EN ALC 220

BIBLIOGRAFÍA 223

Siglas

ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
GFAA	Gestión Financiera, Auditoría y Adquisiciones
GpR	Gestión para Resultados
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
M&E	Monitoreo y Evaluación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PNMP	Plan Nacional del Mediano Plazo
PpR	Presupuesto por Resultados
Prodev	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo
SEP	Sistema de Evaluación Prodev
SIP	Sistema de Inversión Pública
SNGP	Sistemas Nacionales de Gestión Pública

Prefacio

En las últimas dos décadas se ha producido un significativo cambio en la dinámica de las finanzas públicas en muchos países del mundo. Después de un prolongado período de expansión en las funciones públicas y de un sostenido crecimiento de los recursos para solventarlas, este proceso se detuvo bruscamente en la década de 1980. Las economías se volvieron más inestables y los contribuyentes menos tolerantes a los aumentos de la carga tributaria. La forma "incrementalista" de elaborar los presupuestos se transformó en sinónimo de rigidez y, por tanto, en un obstáculo para los ajustes fiscales. Esto hizo surgir nuevas técnicas presupuestarias más propicias para el ajuste fiscal, impulsó el regreso a las reglas de presupuesto equilibrado, y motivó drásticos ajustes fiscales como un componente fundamental de los programas de estabilización macroeconómica.

Sin embargo, la demanda de mayor disciplina fiscal no estuvo acompañada de una reducción similar en la amplitud de las responsabilidades estatales. Al contrario, desde fines de la década de 1980 comenzó a observarse una creciente brecha entre las demandas y expectativas sociales y la capacidad de los organismos públicos para satisfacerlas. Esta brecha resultó bastante visible en América Latina, no solo porque sus gobiernos debieron enfrentar demandas crecientes para combatir la gran desigualdad y la pobreza, sino porque las capacidades fiscales de los países de la región son más limitadas que las de los países desarrollados, producto de la capacidad de pago de la población, la informalidad económica y la resistencia de poderosos grupos de presión.

Esta realidad hizo surgir una insistente demanda de mayor eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos. Para responder a ella se ha enfatizado la necesidad de que la gestión de los gobiernos y las instituciones públicas se oriente al logro de resultados y no meramente al cumplimiento de funciones y actividades. Muchos gobiernos del mundo desarrollado y de América Latina declaran hoy en día su intención de aplicar sistemas de gestión para resultados. Es en este contexto que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) puso en marcha el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (Prodev) cuyo objetivo consiste, precisamente, en brindar a los países de la región recursos financieros, instrumentos técnicos y conocimientos para

implementar iniciativas tendientes a ubicar en el centro de la gestión pública los resultados que los gobiernos se han comprometido a alcanzar.

El libro que el lector tiene en sus manos es parte de los esfuerzos que el Prodev realiza para comprender mejor los desafíos que afrontan las instituciones públicas de nuestros países con miras a mejorar la gestión pública. Con esta publicación, el BID espera contribuir a un debate necesario sobre las estrategias e instrumentos que actualmente se usan para que la gerencia pública logre una mayor efectividad.

Mario Marcel
Gerente
Sector de Capacidad Institucional y Finanzas
Banco Interamericano de Desarrollo

Prólogo

La Gestión para Resultados (GpR) es una estrategia de gestión pública que conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Varios países desarrollados la han adoptado para mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas. En América Latina y el Caribe (ALC), los gobernantes y gerentes públicos muestran un interés creciente en esta estrategia de gestión. No obstante, dada la juventud de la GpR en la región, la bibliografía que existe sobre el tema es escasa.

Este libro pretende contribuir a llenar ese vacío de dos maneras. Por un lado, se propone exponer algunos conceptos básicos sobre la GpR adecuándolos a las características de los países de la región. Por otro lado, en base a estudios realizados en 25 países, presenta un diagnóstico sintético sobre la capacidad y los desafíos de ALC para implementar una gestión pública orientada al logro de resultados.

Dado que la GpR es una estrategia integral que toma en cuenta los distintos elementos del ciclo de gestión (planificación, presupuesto, gestión financiera, gestión de proyectos, monitoreo y evaluación), el documento resalta el papel que desempeñan estos elementos en la creación de valor público. Por esta razón, antes que ofrecer un análisis exhaustivo de cada uno esos elementos, presenta una reflexión sobre las características que deben poseer y la manera en que deben articularse para que los gobiernos logren los resultados a los que se comprometieron con sus ciudadanos.

El libro está dirigido especialmente a las autoridades políticas gubernamentales y a los administradores o gerentes públicos de gobiernos nacionales y subnacionales que deseen conocer los avances y los desafíos de la Gestión para Resultados en la región y, además, los diferentes instrumentos que existen para su implementación. En la medida de lo posible, se ha evitado el uso del vocabulario técnico específico que abunda en cada uno de los campos que cubre el documento, a fin de hacerlo asequible tanto a especialistas como a no especialistas.

El libro está compuesto por cuatro capítulos. En el primer capítulo se analiza la génesis de la GpR, se ofrece un modelo conceptual para aplicarlo al análisis de la gestión pública en ALC y se describe la metodología empleada en el estudio. En el segundo capítulo se presenta un diagnóstico sobre los avances y los desafíos de los países de la región para implementar una gestión pública

orientada a resultados. En el tercer capítulo se brindan algunas conclusiones y se propone una agenda para orientar las acciones de fortalecimiento de la GpR. Finalmente, en el cuarto capítulo se presenta un resumen del diagnóstico de las capacidades de GpR de cada uno de los países mencionados en este libro.

Este trabajo fue realizado en el marco de los esfuerzos del 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). El programa fue creado en 2005 con la finalidad de fortalecer la capacidad de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) de los países miembros prestatarios del BID.

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Jorge Kaufmann y Marco Varea, quienes a partir de su experiencia de realizar los diagnósticos de algunos países contribuyeron con sugerencias que permitieron enriquecer el presente documento.

Primera parte

CAPÍTULO 1

La Gestión para Resultados en el Desarrollo

Crisis y reforma del Estado

Durante la década de 1970, los países desarrollados emprendieron reformas para dar respuesta a la crisis fiscal de ese momento y para enfrentar algunas disfunciones que el Estado de Bienestar había generado. Esas reformas, conocidas genéricamente como la *Nueva Gestión Pública* e inspiradas en la gerencia del sector privado, apuntaron a modificar el *modelo burocrático* de Estado. Este se fundamentaba en una serie de principios, entre ellos, la impersonalidad de las relaciones de trabajo, la estandarización de los procedimientos y rutinas laborales, el mérito técnico y profesional como factor de reclutamiento y promoción de los funcionarios públicos, la racionalidad de la división del trabajo y el establecimiento de jerarquías de la autoridad. Con el tiempo, este modelo derivó en estructuras institucionales rígidas, centralizadas, piramidales y orientadas hacia los procedimientos, que no respondían a las demandas del nuevo contexto social y económico.

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

Ni el modelo de sustitución de importaciones ni las reformas posteriores dieron pasos importantes para dotar a los Estados latinoamericanos de capacidades administrativas acordes con los principios del Estado de Derecho y

con las funciones que les corresponde desempeñar. En efecto, la aplicación del modelo burocrático permitió a los países desarrollados profesionalizar la administración pública, separar los asuntos públicos de los privados, e implantar un sistema de méritos para el reclutamiento y la promoción del personal. Por el contrario, en América Latina y el Caribe ningún país completó la construcción del modelo burocrático weberiano según los moldes de las naciones desarrolladas. Aunque se implantaron importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios países, estos han convivido con el patrimonialismo y con la designación de los cargos a través de prácticas clientelistas (CLAD, 1998). En efecto, un estudio reciente señala que la burocracia dominante en la región muestra sistemas de empleo fragmentados, promociones más próximas al patronazgo que al mérito, directivos sujetos a designación y remoción política, entre otras distorsiones sustentadas —con pocas excepciones— en la implacable lógica político-electoral que domina los sistemas de función pública (Iacoviello y Pulido, 2008).[1]

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

Por lo señalado, el punto de partida de ALC en cuanto a la reforma del Estado es muy distinto de aquel que se observa en los países desarrollados. Por un lado, existen rémoras del patrimonialismo, es decir, de la no distinción

---

[1] No obstante, algunas de estas características no se limitan al sector público, también las empresas privadas de la región comparten algunos rasgos culturales propios de sistemas no basados en la meritocracia y la búsqueda de eficacia y eficiencia, tal como se desprende del análisis realizado por Hofstede en sucursales de la IBM en todo el mundo (Torres Fragoso, 2008).

entre lo público y lo privado, que conviven con estructuras inflexibles y con lógicas centradas en el procedimiento. Por el otro, concurren nuevas demandas ciudadanas y se crean nuevas funciones propias de la globalización de los mercados y de los derechos sociales. Todo esto, en el contexto de recursos fiscales escasos en relación con las demandas sociales, lo cual limita la capacidad de acción del Estado.

Este punto de partida condiciona la manera en que el proceso de reformas del Estado debe ser planteado y operado. En particular, exige una mirada integral que permita observar la congruencia y la articulación de los distintos sistemas que componen la administración pública (planificación, presupuesto, gestión financiera, y monitoreo y evaluación) y también reclama un análisis de la cadena de procesos que van desde las ofertas que hacen los gobernantes hasta los servicios que efectivamente se entregan a los ciudadanos.

La génesis de la Gestión para Resultados en el Desarrollo

Como se mencionó anteriormente, la Nueva Gestión Pública (NGP) es una corriente gestada en la década de 1970 por los países desarrollados que promueve la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado. Propone reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública basada en una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia. En otras palabras, promueve 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. No obstante, conviene aclarar que la NGP no es una corriente homogénea de pensamiento monolítico. Se observan, por lo menos, dos corrientes no necesariamente contrarias, pero tampoco coincidentes: la primera enfatiza los aspectos gerenciales de la reestructuración del Estado mientras que la segunda prioriza la introducción de mecanismos propios del mercado que estimulan la competencia (Larbi, 1999).

La Gestión para Resultados nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado. En cambio, en los países en desarrollo el objetivo es acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de *Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD).*

Entre los múltiples instrumentos y enfoques generados por la NGP en la perspectiva de fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo, se encuentra la "gestión para resultados, que es un marco de referencia

cuya función es la de 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).

Aunque inspirado en las transformaciones de las empresas, el enfoque de la GpRD recoge características específicas del sector público, como los procedimientos del régimen democrático para la toma de decisiones, la rendición de cuentas, y el interés público como centro de atención de la gestión. Efectivamente, en el centro del concepto de GpRD se encuentra el término 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.

Por tanto, 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. La noción de resultado en la GpRD está asociada al cambio social producido por la acción del Estado y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia tomados como parámetros para evaluar la acción gubernamental. Así, por ejemplo, el resultado de la gestión de un ministerio de Educación no se medirá solamente por la cantidad de escuelas construidas, el número de docentes capacitados o, incluso, el número de niños promovidos de año, sino 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.

Es necesario advertir que los cambios sociales no se refieren solamente a los que son materia de la política social, como la salud y la educación, sino también a los relativos a otras políticas públicas, como la seguridad ciudadana, la agricultura, el empleo, la administración de justicia o la regulación de los mercados. Es importante resaltar esta última, pues la provisión de bienes y servicios en un contexto de competencia reduce sus precios y los pone al alcance de más ciudadanos, lo cual genera una mejor calidad de vida. Todos los aspectos mencionados son creadores de valor público y generan cambios en la sociedad.

Por otro lado, la implementación de la GpRD no descansa solamente en los ministerios productores de bienes o servicios, como los sectoriales, sino también en los ministerios centrales de Planificación y Finanzas, pues estos son los entes encargados de regir el funcionamiento de los Sistemas Naciona-

RECUADRO 1.1 | Experiencias de la efectividad de la GpRD

Desde 2005 varias organizaciones multilaterales y gobiernos de todo el mundo vienen documentando la efectividad del enfoque de GpRD para lograr cambios significativos en el impacto que la actividad del sector público tiene en la calidad de vida de la población. Todos los años se producen documentos que sistematizan esas experiencias tanto en el ámbito de los gobiernos nacionales como de los subnacionales. Los libros de consulta sobre buenas prácticas en la Gestión para Resultados en el Desarrollo muestran la manera en que las distintas agencias de todo el mundo están alcanzando una mayor eficacia y eficiencia en los esfuerzos por desarrollar sus países. Además, proporcionan a los profesionales y a los directivos públicos casos de estudio y ejemplos de prácticas de cómo implementar la GpRD. Este trabajo de sistematización y difusión se enmarca en los compromisos que 88 gobiernos, 26 organizaciones multilaterales y 15 organizaciones de la sociedad civil asumieron en la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo*, en marzo de 2005. Hasta la fecha se han publicado tres ediciones mundiales del libro y están en imprenta nuevas ediciones regionales, incluso una con casos de América Latina y el Caribe.

Fuente: http://www.mfdr.org/.

les de Gestión Pública (SNGP) que realizan importantes procesos para la creación de valor público.

En este contexto, y partiendo de los conceptos hasta aquí señalados, definimos la GpRD "como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país".

La GpRD conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Por tanto, un elemento clave para su implementación es la medición de los cambios producidos por esa acción. Esto supone contar con instrumentos que capten esas variaciones, con sistemas que procesen la información, y con procedimientos que incluyan el análisis de los datos en la toma de decisiones, elementos no siempre presentes en la administración del Estado.

La implementación de la GpRD requiere 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 cuestiones, modificaciones del marco legal e institucional de los SNGP; búsqueda de consensos entre las

funciones del Estado; capacitación permanente de los funcionarios públicos; alineación de los distintos componentes del ciclo de gestión; y 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, los gobiernos subnacionales y el sector privado.

Ante todo, la GpRD requiere transformar la cultura institucional imperante, basada en el cumplimiento de los procedimientos, y crear una nueva orientada hacia los resultados. No basta desarrollar nuevas normas para generar una gestión basada en los resultados. Es necesario establecer un ambiente político e institucional en el que los resultados sean el centro del debate público; en el que se juzgue a las autoridades por los cambios que han promovido en la sociedad; en el que los servidores públicos tengan incentivos para cumplir de manera eficiente su trabajo. Por estas razones, la implementación de la GpRD debe verse no sólo como el reto de un gobierno en particular sino como un compromiso del Estado.

Tomando en consideración la cadena de resultados explicada en el recuadro 1.2 y en el gráfico 1.2.1, el gran cambio que propone la GpRD es poner en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y, en función de estos, definir la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo. Este enfoque difiere fundamentalmente del tradicional burocrático, en donde se parte de los insumos (físicos y financieros) con los que se cuenta, las actividades o los procesos actuales o conocidos y, en función de estos, se definen los resultados.

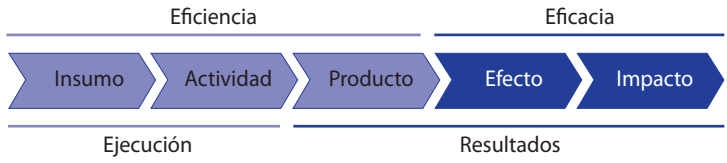
Por otro lado, la GpRD promueve que los directivos de las instituciones asuman responsabilidades por el logro de resultados y no por el mero cumplimiento de funciones, lo que promueve una rendición de cuentas más sólida y sustantiva, fundamentada en evidencias que pueden ser verificadas por parte de la opinión pública y la sociedad civil. Esto supone un giro importante en la manera tradicional de administrar y, por lo tanto, requiere una voluntad política explícita al más alto nivel, así como entidades abanderadas del cambio con poder de influencia en el conjunto del sector público.

Aunque la GpRD es principalmente una estrategia gerencial y, como tal, son las autoridades públicas y los directivos los responsables primarios de implantarla, los resultados institucionales no son posibles sin el concurso de los encargados de la provisión de los 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 prime

RECUADRO 1.2 | La GpRD y la cadena de resultados

"La gestión basada en resultados se centra en una clara noción de la causalidad. La teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto). Estos cambios generalmente se muestran en una "cadena de resultados" o "marco de resultados" que ilustra claramente las relaciones de causa y efecto. Los resultados de desarrollo por lo general se comprenden como secuenciales y restringidos por el tiempo, y los cambios se vinculan a una serie de pasos de gestión dentro del ciclo de programación de cualquier iniciativa de desarrollo (proyecto o programa). La gestión basada en resultados les pide a los gerentes que analicen de forma regular el grado en que sus actividades de implementación y resultados tienen una probabilidad razonable de lograr los resultados deseados y hacer ajustes continuos según sea necesario para asegurar el logro de los resultados."

GRÁFICO 1.2.1 | Cadena de resultados



Fuente: Banco Mundial y OCDE (2005).

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 será afectado por esas decisiones.

Para finalizar con esta breve descripción de las principales características de la GpRD, es necesario destacar, además, que permite analizar el sector público de manera comprehensiva e integrada, pues toma en cuenta todo el ciclo de gestión y la interacción de los distintos elementos que contribuyen a generar valor público. Así, la GpRD centra su interés en la manera en que el conjunto de sistemas nacionales de gestión pública se alinea para obtener los resultados que el gobierno se ha planteado, evitando un abordaje aislacionista y sesgado que, como ya quedó expuesto en esta introducción, ha estado presente en las experiencias de reforma del Estado en ALC.

Modelo conceptual de la GpRD y metodología del estudio

La conceptualización de la GpRD que se presenta aquí reconoce como antecedente un primer trabajo: Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el

Sector Público, elaborado conjuntamente por el BID y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (BID y CLAD, 2007). A partir de dicho trabajo se procedió a desarrollar un modelo conceptual que tomó en consideración dos aspectos importantes: en primer lugar, las características propias del sector público en ALC que, como se ha dicho, son: i) la existencia de una cultura organizacional basada en la lógica del control y el procedimiento, ii) la presión de las demandas ciudadanas por más y mejores servicios y por un gobierno más transparente y iii) el contexto internacional que impone el desarrollo de sistemas que generen un Estado *competitivo*. Estas características obligan a considerar la mayor parte de los SNGP involucrados en el ciclo de gestión pública y no sólo aquellos que han privilegiado los países desarrollados y que son el liderazgo, el monitoreo y la evaluación (Perrin, s/f). En segundo lugar, se ha considerado la necesidad de utilizar un enfoque que dé cuenta de la situación de un país y no solamente de una institución o agencia.

Por tal razón, el modelo integra los elementos del ciclo de gestión diferenciándose de otros instrumentos que analizan los sistemas nacionales de gestión pública desde una perspectiva parcial y que con frecuencia se usan para diagnosticar la capacidad institucional de un país.[2] En efecto, los instrumentos mencionados concentran la atención solamente en algunos elementos, por ejemplo, los aspectos financieros y presupuestarios de la gestión pública; otros sólo consideran la función de adquisiciones, dejando de lado la planificación, el monitoreo y la evaluación de las políticas. Esta visión atomizada limita el uso de esos instrumentos a la hora de examinar la capacidad que los sistemas nacionales tienen para producir los resultados establecidos en los programas de gobierno y demandados por los ciudadanos. Desde el punto de vista de la GpRD, la debilidad más importante de algunos de estos instrumentos es que fueron diseñados para rendir cuentas y no para medir la capacidad de resultados de los sistemas nacionales.

El gráfico 1.1 presenta los componentes del ciclo de gestión pública necesarios para la obtención de resultados. Además, en el gráfico se distinguen cuatro áreas principales: i) planificación, ii) presupuesto y financiamiento, iii) diseño y ejecución de programas y proyectos y iv) monitoreo y evaluación. Estas áreas deben ser parte de un sistema coherentemente articulado y no com-

[2] El anexo 4 resume los instrumentos de diagnóstico de los sistemas presupuestarios y financieros más usados en América Latina y el Caribe. La metodología SEP tomó en consideración algunos de estos instrumentos.

GRÁFICO 1.1 | Elementos del ciclo de gestión



Fuente: elaboración de los autores sobre la base de BID y CLAD (2007).

partimentos estanco, como sucede la mayoría de las veces. De esta manera, 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; en otras palabras, el qué y el con qué son indivisibles. Asimismo, el monitoreo 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 los servicios públicos en la mayoría de los casos. Sin embargo, en la práctica es frecuente que las instituciones que se encargan de estas funciones no se coordinen adecuadamente.

En el cuadro 1.1 se define cada uno de los 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.

A partir de este modelo se identificaron los principales instrumentos que se usan en ALC. Así, por ejemplo, la visión de largo plazo es un instrumento que se usa durante la planificación para establecer los objetivos de un país en un lapso mayor al período gubernamental; los contratos de

CUADRO 1.1 | Los 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 entregarse en un tiempo determinado.		
Recursos	Asignación de recursos para los programas.	**Insumos**	
Procesos productivos	Procesos de producción de los bienes y servicios que se entregan a los ciudadanos.	**Actividades**	
Consumo de productos	Distribución, consumo y uso de bienes y servicios por parte de la población.	**Productos**	**Resultados**
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**	
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.		

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, 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 a 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 metas por parte de los equipos de trabajo de las unidades institucionales.
Estándares de calidad	Atributos básicos que deben tener los bienes y servicios.
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.
Rendición de cuentas	Informes periódicos de las autoridades sobre los resultados obtenidos 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.

Nota: Algunos de los conceptos se han tomado de OCDE 2002.

gestión se usan durante los procesos de producción de bienes y servicios para establecer con precisión lo que las autoridades esperan de los gerentes públicos; los indicadores de desempeño constituyen el medio para hacer un monitoreo de los planes de los gobiernos. 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 es un listado exhaustivo, recoge las prácticas más difundidas en la región.

Cabe destacar 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 (Iacoviello y Pulido, 2006:107). Para que la gestión del personal funcione de manera eficiente, se necesita establecer claramente la cadena de resultados y contar con un sistema de monitoreo 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.

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 monitoreo y evaluación. Esta falencia impide que los planes desempeñen un rol efectivo en la cadena de resultados. Por tanto, 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.

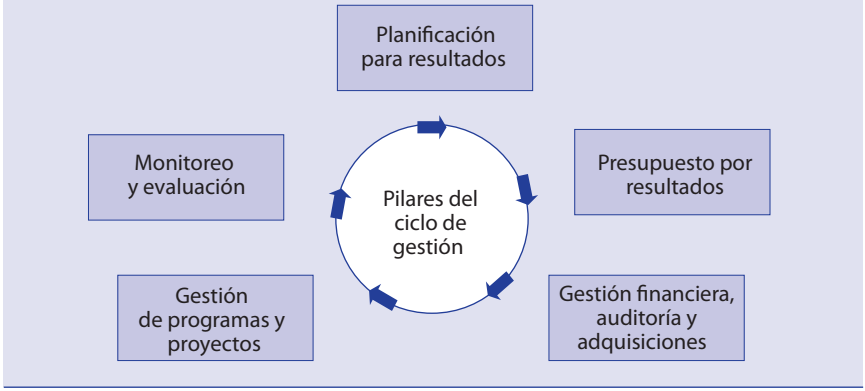
El Sistema de Evaluación Prodev (SEP)

En base al modelo conceptual enunciado y con el propósito de analizar la capacidad institucional de los países de la región para implementar una gestión pública basada en resultados, se diseñó el Sistema de Evaluación Prodev (SEP).[3]

---

[3] La elaboración de la metodología se realizó en dos etapas: en la primera se definió el modelo conceptual con la colaboración del CLAD; en la segunda, el Prodev diseñó el SEP.

GRÁFICO 1.2 | Pilares del ciclo de gestión



El diagnóstico de las capacidades institucionales es un paso importante para determinar sus fortalezas y sus debilidades y preparar e implementar un plan de acción que permita avanzar en la consolidación de una GpRD.

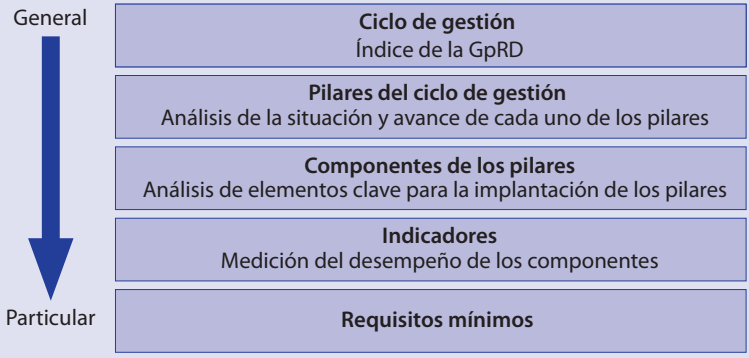
El SEP divide el ciclo de gestión en cinco pilares: i) planificación para resultados, ii) presupuesto por resultados (PpR), iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, iv) gestión de programas y proyectos y v) monitoreo y evaluación. El gráfico 1.2 ilustra los pilares considerados en el SEP.

Los cinco pilares del ciclo de gestión examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados. De acuerdo con el esquema que se observa en el gráfico 1.3, estos elementos se ordenan en tres categorías: componentes (16), indicadores (37) y requisitos mínimos o variables (141). Los requisitos mínimos se califican con una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. Los indicadores y los pilares también se califican con la misma escala. El promedio de todos los indicadores deriva en un índice que muestra la capacidad de GpRD de un país.[4]

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

[4] En el anexo 1 se presentan los criterios de calificación. La lista de componentes, indicadores y variables se adjuntan en los anexos 2 y 3.

GRÁFICO 1.3 | Niveles de análisis del SEP



hacen los instrumentos especializados en una sola temática, como es el caso de los diagnósticos de la gestión financiera pública.[5]

Hay que advertir también que el instrumento analiza el ciclo de gestión solamente en el ámbito de la administración nacional central; por lo tanto, no indaga sobre las entidades autónomas, las empresas públicas o los gobiernos subnacionales. El universo de análisis estuvo constituido por las administraciones centrales de 25 países de ALC: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay.[6]

Los diagnósticos se realizaron en cuatro etapas secuenciales: durante la primera se analizó el marco legal e institucional que sustentan el funcionamiento y la interrelación entre los pilares, y se analizaron los diagnósticos existentes y otras fuentes secundarias, como estudios e investigaciones.[7]

---

[5] Se refiere al Marco de Referencia para la Medición del Desempeño en Materia de Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA, por sus siglas en inglés) o a la Evaluación de la Responsabilidad Financiera Pública (CFAA, por sus siglas en inglés).

[6] Las evaluaciones se realizaron entre mediados de 2007 y mediados de 2009.

[7] Para el pilar de gestión financiera, auditoría y adquisiciones se utilizaron, entre otras fuentes, los siguientes diagnósticos: Evaluación de la Responsabilidad Financiera (CFAA), Diagnóstico de los Procedimientos de Adquisiciones (CPAR), el capítulo de Transparencia Fiscal del Informe sobre la Ejecución de Estándares y Códigos (ROSC), la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas

En la segunda etapa se realizaron entrevistas a funcionarios de gobierno de las principales áreas de gestión para completar la información sobre los pilares.[8] En la tercera etapa se asignaron valores a las variables en base a 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, requisito indispensable para poder divulgar la información. Las primeras tres etapas las realizaron consultores independientes y externos al BID, a fin de asegurar la mayor objetividad en el análisis.

y el Marco de Referencia para la Medición del Desempeño en Materia de las Finanzas Públicas del programa PEFA.

[8] Se entrevistó a funcionarios de los ministerios de Planificación, Finanzas y Presidencia, así como de los entes que norman los sistemas de auditoría, adquisiciones públicas y estadísticas nacionales. También se entrevistó a funcionarios de los ministerios de Educación, Salud, Protección Social y Obras Públicas para indagar los aspectos referidos a la gestión de programas y proyectos.

CAPÍTULO 2

Avances y desafíos de la GpRD en América Latina y el Caribe

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

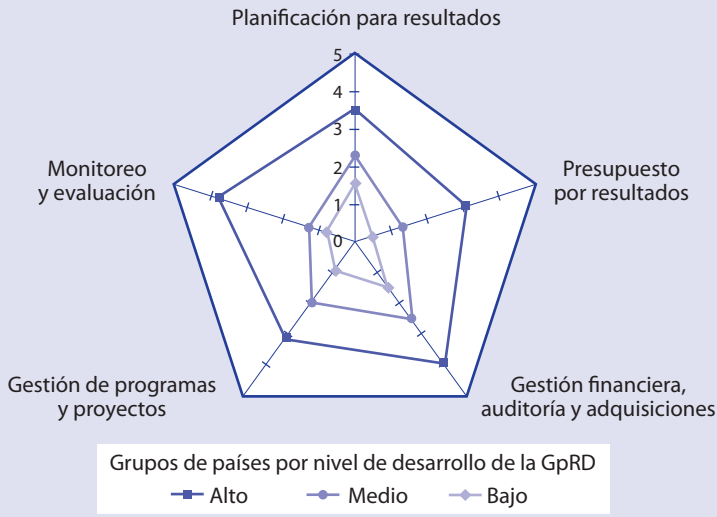
El resultado de los estudios muestra la existencia de fuertes diferencias entre los países de la región. Se los ha agregado en tres grupos, según el índice de GpRD. El primer grupo está conformado por los países que obtuvieron un índice de 3 o superior; el segundo, por los países que obtuvieron índices entre 1,5 y 3, y el tercero, por países que obtuvieron índices menores a 1,5. Más de la mitad de los países (16) se ubican en el grupo intermedio (véase el cuadro 2.1).

Respecto de las diferencias de nivel de desarrollo de la GpRD entre los países, se puede apreciar que los que poseen un índice alto son Brasil, Chile, Colombia y México, que conforman un pequeño grupo de avanzada en cuanto a innovaciones gerenciales. Llevan una gran ventaja al resto de los países en todos los pilares, particularmente en PpR y M&E, sin los cuales es imposible implementar la GpRD. Este grupo de países también posee un mayor equilibrio

CUADRO 2.1 | Nivel de desarrollo de la GpRD por países

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

GRÁFICO 2.1 | Índice de GpRD según pilar por grupo de países

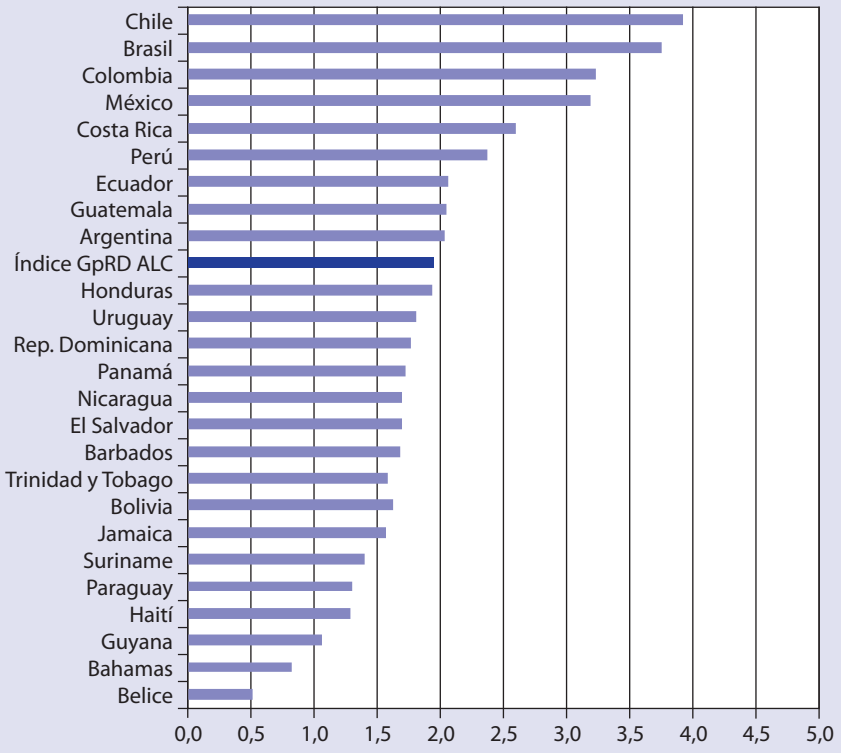


entre los pilares, lo que muestra el efecto integral que tiene el desarrollo de la GpRD en una fase avanzada (véase el gráfico 2.2).

Además de los cuatro países del grupo de alto desarrollo, resalta la posición de Costa Rica y de Perú como líderes del grupo de nivel medio de desarrollo de la GpRD, tal como puede apreciarse en el gráfico 2.2. Conviene destacar el hecho de que solamente seis de los 25 países obtuvieron puntajes significativamente superiores al promedio de la región (1,9) y que 13 países se situaron entre 1,5 y 2.

Así como existen diferentes grados de desarrollo de la GpRD entre los países, los pilares de la GpRD también muestran un desarrollo desigual (véase el cuadro 2.2). La comparación del desarrollo de los pilares indica que la gestión financiera, auditoría y adquisiciones (GFAA) (2,5) y la planificación para resultados (2,3) son los pilares más avanzados. En el caso de la GFAA, el alto índice de desarrollo es el resultado del esfuerzo que los gobiernos de la región y la cooperación internacional han realizado para mejorar la gestión financiera pública en la última década. Inicialmente, estos esfuerzos se enmarcaron en las medidas de reforma del Estado que tuvieron lugar durante la década de 1990, y que perseguían el propósito de superar la crisis económica. Como se ha explicado en párrafos anteriores, estos esfuerzos tuvieron un marcado sesgo fiscal y no mejoraron todo lo necesario la capacidad gerencial del Estado. En la actualidad, la

GRÁFICO 2.2 | Índice de GpRD por país



CUADRO 2.2 | Pilares del ciclo de gestión según nivel de desarrollo de la GpRD

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

reforma del Estado se sustenta en la convicción de que es necesaria una gestión eficaz de los recursos públicos como condición para el desarrollo de un país.

Cabe destacar que el fortalecimiento de este pilar en la región contribuyó de manera fundamental a mitigar los efectos de la crisis financiera internacional iniciada en 2008. En efecto, la mayoría de los países de la región cuenta con presupuestos equilibrados, programas fiscales sólidos y un manejo acertado de los riesgos fiscales, incluida la deuda pública. De esta forma, los países pudieron absorber mejor el impacto de esta crisis que en ocasiones anteriores.

La planificación para resultados también muestra una mejor posición que los otros pilares debido a que la mayoría de los países ha retomado la planificación como instrumento para el desarrollo tras haberla abandonado durante las décadas de 1980 y 1990. La planificación actual pone mayor énfasis en la descentralización, en los aspectos operativos y otorga mayor reconocimiento al mercado y a la participación social.

El pilar de gestión de programas y proyectos muestra un bajo desarrollo (con un puntaje de 1,9) a pesar de que, durante las últimas dos décadas, los países de la región han puesto en marcha una gran variedad de programas destinados a aliviar la pobreza y otros problemas sociales. Sin embargo, estos programas, generalmente financiados por organismos internacionales, no modificaron la cultura de gestión de los ministerios sectoriales basada en el desarrollo de actividades y poco orientada a la obtención de resultados.

Los pilares que obtuvieron los puntajes más bajos son presupuesto por resultados (PpR) (1,4) y monitoreo y evaluación (M&E) (1,6), pues la mayor parte de los países aún no ha incursionado en estas áreas. Cabe mencionar que existe un nexo muy estrecho entre ambos pilares, pues el PpR se fundamenta en la información sobre los resultados de las acciones gubernamentales que provee el sistema de monitoreo y evaluación. Aunque estos pilares son importantes para fortalecer la capacidad de GpRD, solamente los países avanzados mostraron progresos significativos.

Vista en conjunto, ALC muestra un desarrollo heterogéneo de la institucionalización de la GpRD; en un extremo, un pequeño grupo de países presenta sistemas cuyo referente son los resultados de la gestión del sector público; en el polo contrario, se encuentran los países con sistemas incipientes y en los que aún prevalece el marco de la gestión burocrática tradicional. Entre ambos extremos, se ubica la mayoría de los países de la región, en un espacio que podría definirse como fase inicial de desarrollo de la GpRD. Estos países exhiben un progreso considerable en los sistemas de gestión financiera, pero al mismo tiempo muestran un escaso desarrollo de los sistemas de monitoreo y evaluación y de presupuesto por resultados. Cabe destacar que Chile ocupa la posición de liderazgo

en la región debido a la perseverancia y la continuidad en sus innovaciones gerenciales. En las siguientes secciones, se analizará en detalle la situación de cada uno de los pilares y los componentes del ciclo de gestión de los países de ALC.

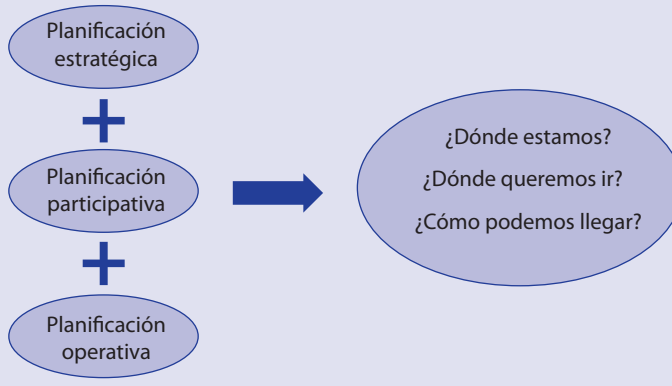
Planificación orientada a resultados

¿Qué es la 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?, ¿a dónde 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 organizaciones de la sociedad civil. Contestar a la tercera pregunta conlleva analizar distintas opciones para lograr los objetivos y elegir aquellas que se muestren más pertinentes y eficientes (véase el gráfico 2.3).

Por tanto, la planificación orientada a resultados debe tener un carácter estratégico, uno participativo y uno operativo. Estratégico porque las respuestas a la pregunta ¿a dónde queremos ir? deben partir de una visión clara del futuro, por lo menos a mediano plazo, y plantear un conjunto de objetivos que han sido priorizados y jerarquizados mediante un análisis riguroso de los factores políticos, económicos y sociales del entorno. No se pueden considerar

GRÁFICO 2.3 | Elementos de la planificación orientada a resultados



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 ¿a dónde queremos ir? es la formulación de una visión de largo plazo, pues permite que los países establezcan un consenso nacional en torno a los desafíos que los gobiernos debieran emprender durante los próximos 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 a lograr en cada una de las áreas estratégicas.

Asimismo, la decisión de hacia dónde ir y cómo hacerlo debe realizarse tomando en cuenta 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 puede lograr resultados si la mayoría de los involucrados en la tarea de obtenerlos no está explícitamente de acuerdo con el plan. Mientras mayor sea el grado de participación de los actores relevantes de la sociedad, mayores serán las posibilidades de que el plan se cumpla y de que sus logros sean sostenibles en el tiempo. Así, la participación de los Congresos asegura una discusión pluralista de las políticas contenidas en el plan, y la participación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado le aportará mayor legitimidad social.

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 son la formulación del presupuesto, la gestión de los bienes y servicios, el seguimiento y 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 y del sector privado.

Ruiz Caro (2002) sostiene que las experiencias de los últimos años permiten inferir que no hay contradicción entre la planificación y el mercado, tal como se pensaba anteriormente. En efecto, la visión de largo plazo y la flexibilidad son fundamentales en un entorno de cambios acelerados como el actual, y la democracia tanto como la participación son condiciones previas y necesarias para un proceso de planificación con una visión integral del desarrollo. Además, sostiene la autora, el análisis de los procesos de reforma institucional en ALC muestra que estos son exitosos solamente si toman en cuenta los siguientes aspectos: i) la necesidad de que las políticas públicas cuenten con una base amplia de apoyo ciudadano, ii) el requisito de que las políticas

públicas sean políticas de Estado de mediano y largo plazo, iii) la necesidad de abrir canales para maximizar la participación de la sociedad civil y iv) el requisito de que haya voluntad política para los cambios por parte del gobierno y de la oposición. Por tanto, se observa un mayor avance social y económico en aquellos países en los que el gobierno y la oposición interactúan constructivamente para mejorar la calidad de las políticas públicas.

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.

Situación de ALC en cuanto a la planificación para resultados

En las últimas décadas, la región ha experimentado cambios importantes en la perspectiva y en la institucionalización de la planificación. Hasta la década de 1970 predominó la concepción de que el desarrollo socioeconómico estaba asociado principalmente a la capacidad planificadora de un Estado centralizado y, como consecuencia, se otorgó un rol secundario al mercado. De esa tendencia, enmarcada en el afán desarrollista de los países y en el incipiente desarrollo de las instituciones democráticas, surgieron planes nacionales caracterizados por el voluntarismo, el formalismo y el reduccionismo económico (Lira, 2006).

Posteriormente, durante la década de 1980, la crisis de la deuda, las críticas a las políticas centradas en el Estado y la irrupción del modelo neoliberal impulsaron a varios países a abandonar la planificación de mediano plazo y a desmontar las oficinas creadas para cumplir esa función, llevados por la idea de que el mercado podía resolverlo todo y por el menosprecio del rol del Estado. En consecuencia, en esta década el poder institucional se traslada de los ministerios de Planificación hacia los ministerios de Finanzas, pues la estabilidad macroeconómica era el centro de la preocupación de los encargados de formular las políticas (Zurbriggen y Berretta, 2006). Del énfasis en el largo plazo se pasó al énfasis en el corto plazo.

Finalmente, desde mediados de la década de 1990 se concibe la planificación como una función fundamental del Estado y como el instrumento para lograr acuerdos nacionales y alinear los esfuerzos institucionales en torno a ellos. Se acepta que el Estado cumple una función promotora del desarrollo socioeconómico pero, simultáneamente, se admite que debe procurar la creación de un clima de negocios que favorezca la iniciativa privada y el desarrollo de los mercados.

En los sistemas de planificación vigentes en la región se reflejan las tres etapas descriptas. Así, en algunos casos se observan prácticas heredadas de la planificación voluntarista de los años sesenta; en otros, los sistemas de planificación carecen de marco institucional y legal; y en algunos casos, se está construyendo una función de planificación ligada al establecimiento de acuerdos nacionales, y articulada con el presupuesto. Los resultados del SEP en el pilar de planificación se pueden apreciar en el cuadro 2.3.

CUADRO 2.3 | Puntajes obtenidos de los indicadores de planificación para resultados según grado de desarrollo de la GpRD en los países

Indicadores de planificación para resultados	Índice GpRD	Grado de desarrollo de GpRD		
		Avanzado	Medio	Bajo
Existencia del plan de gobierno	2,8	4,0	2,8	2,2
Consistencia del plan de gobierno	2,6	4,1	2,8	1,3
Integración plan-programas-presupuesto	2,5	3,6	2,4	1,8
Articulación de mediano y corto plazo	1,7	2,8	2,0	0,2
Participación del Poder Legislativo	1,0	2,9	0,5	1,2
Participación de la sociedad civil	2,2	3,4	2,1	1,6
Índice de la GpRD por indicadores de planificación para resultados	**2,3**	**3,5**	**2,3**	**1,6**

CUADRO 2.4 | Institución planificadora de los países, 2007–08

País	Institución planificadora
Argentina	Jefatura del Gabinete de Ministros
Bahamas	Ministry of Finance
Barbados	Economic Affairs Division with the Research and Planning Unit
Belice	No existe
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo
Brasil	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión
Chile	Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)
Colombia	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Costa Rica	Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN)
Ecuador	Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo (SENPLADES)
El Salvador	Secretaría Técnica de la Presidencia
Guatemala	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)
Guyana	Ministry of Finance
Haití	Ministerio de Planificación y la Cooperación Externa (MPCE)
Honduras	Unidad de Apoyo Técnico de la Secretaría de la Presidencia
Jamaica	Planning Institute of Jamaica (PIOJ)
México	Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda
Nicaragua	Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC)
Panamá	No existe[a]
Paraguay	Secretaría Técnica de Planificación
Perú	CEPLAN (aún no se implementa)
República Dominicana	Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo
Suriname	Ministry of Planning and Development (PLOS)
Trinidad y Tobago	Program Management Office (PMO)
Uruguay	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

[a] Aunque Panamá no contaba con un marco legal e institucional para la función de planificación, el gobierno encargó la elaboración de un plan a un equipo ad hoc.

Una mirada a las instituciones y a sus marcos legales de planificación permite observar que casi todos los países cuentan con una entidad pública encargada de la planificación que, en muchos casos, tiene el rango de secretaría

o ministerio (véase el cuadro 2.4). No obstante, la mayoría de los países carece de un marco legal que norme la planificación, lo cual indica que la institucionalización de esta función aún es débil. En efecto, en muchos casos se observa que la importancia de la planificación depende del interés de los gobernantes de turno. La falta de continuidad que esto conlleva impide que se establezcan y se consoliden los recursos humanos, financieros y técnicos que esta función requiere para su buen desempeño.

Instrumentos de planificación

Los instrumentos con que cuentan actualmente los países de la región para responder a las preguntas ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar? son cuatro: las visiones de largo plazo, los planes nacionales de mediano plazo (PNMP), las agendas presidenciales y las estrategias de lucha contra la pobreza. Las visiones de largo plazo son instrumentos que contienen un acuerdo nacional en torno a objetivos prioritarios de largo plazo que se espera actúen como referente para el ejercicio de la planificación gubernamental de mediano plazo. El cuadro 2.5 muestra los instrumentos que posee cada uno de los países estudiados.

Por otra parte, los PNMP establecen los objetivos prioritarios y las estrategias correspondientes para el conjunto del sector público en un determinado período gubernamental; se elaboran mediante un proceso formal conducido por el ente central encargado de la planificación y deben contar con programas, indicadores y metas sólidamente justificados. Por su parte, las agendas presidenciales trazan los objetivos de gestión del Ejecutivo a partir de su oferta electoral y son menos estructuradas que los planes de mediano plazo. Las estrategias de lucha contra la pobreza son preparadas por las autoridades de los países pobres altamente endeudados mediante un proceso en el que participan las partes interesadas del país y los socios externos en el desarrollo.[1] Estos instrumentos sustituyen de alguna manera al PNMP, aunque presentan algunas debilidades en el tratamiento de las materias macroeconómicas, ya que se centran principalmente en los desafíos sociales. Todos estos instrumentos se complementan con planes sectoriales en varias o en todas las áreas de intervención.

Sólo seis de los 25 países analizados cuentan con una visión de largo plazo: Brasil (2022), Colombia (2019), Jamaica (2030), México (2030), Panamá (2025)

[1] Los países pobres muy endeudados en ALC son: Bolivia, Haití, Honduras y Nicaragua.

CUADRO 2.5 | Instrumentos de planificación de los países, 2007–08[a]

Países	Visión de largo plazo	Plan de mediano plazo	Agenda presidencial	Estrategia contra la pobreza
Argentina				
Bahamas			X	
Barbados		X		
Belice				
Bolivia		X		
Brasil	X	X		
Chile			X	
Colombia	X	X	X	
Costa Rica		X		
Ecuador		X		
El Salvador			X	
Guatemala		X		
Guyana				X
Haití		X		X
Honduras				X
Jamaica	X	X		
México	X	X		
Nicaragua		X		X
Panamá	X	X		
Paraguay			X	
Perú				
República Dominicana				
Suriname		X		
Trinidad y Tobago	X	X		
Uruguay		[b]		
Total	**6**	**14**	**5**	**4**

[a] En 2009 la situación se ha modificado en algunos países como República Dominicana, que publicó su estrategia 2010–30 en noviembre de ese año.
[b] Aunque Uruguay no tiene ninguno de estos instrumentos, dispone de un presupuesto quinquenal que actúa como un plan de mediano plazo.

y Trinidad y Tobago (2020).[2] Estas visiones, que fueron elaboradas con la participación de la sociedad civil, se basan en cuatro o cinco ejes estratégicos que contienen sus correspondientes metas y objetivos. Principalmente, se las utiliza como un instrumento de priorización de políticas y constituyen un marco de orientación para la toma de decisiones del sector público y del privado. No obstante, en algunos casos, las visiones de largo plazo no están suficientemente integradas en los planes de mediano plazo, lo cual les resta eficacia como instrumentos de planificación.

Existen dos modelos de visiones de largo plazo. El primero, que podría definirse como *generalista*, no indica metas específicas, sino que establece de manera amplia los grandes desafíos de un país, como luchar contra la pobreza y proteger el medio ambiente. En cambio, el segundo modelo contiene metas específicas para el largo plazo (como la visión México 2030), está más orientado a resultados y permite una mejor integración con los planes de mediano plazo.

Por otro lado, la mayoría de los países (14 de 25) cuenta con un PNMP. Aunque los planes de Brasil y de Colombia son representativos de lo que un PNMP debe contener, la mayoría de los planes presenta falencias. Algunos carecen de un análisis riguroso de la situación socioeconómica de la que parten, lo cual impide que desarrollen una justificación adecuada de la pertinencia y la priorización de los objetivos y de las correspondientes estrategias para lograrlos. El planteamiento del problema es un aspecto crítico para la formulación de los caminos que intentarán resolverlo, y este es un paso que varios PNMP no recorren con la meticulosidad necesaria.

Se observa también que varios PNPM carecen de una visión estratégica, pues no priorizan los objetivos y, al contrario, proponen numerosos propósitos sin jerarquizarlos. Así formulados, los objetivos no derivan en guías efectivas para orientar el rumbo de un país y se convierten en una lista de buenos deseos. En parte, esta debilidad es una herencia de la época en que la planificación, inscripta en una concepción centralista del Estado, producía varios volúmenes de documentos sobre todos los aspectos de la situación de un país.

Otra debilidad presente en muchos PNPM se refiere a la endeble relación entre los objetivos y los programas, lo cual expresa un déficit de operatividad de la planificación. Algunos planes no contienen programas y otros sólo los presentan para algunos objetivos. Con frecuencia los programas se enuncian

---

[2] Perú y República Dominicana se encontraban realizando este ejercicio durante la redacción de este libro.

RECUADRO 2.1 | Visiones de largo plazo: algunos ejemplos

Visión Colombia II Centenario: 2019
Esta visión fue desarrollada por el gobierno a partir de un consenso entre los gobiernos departamentales, el gobierno central y los sectores de la sociedad civil. El documento plantea cuatro grandes objetivos y 17 estrategias en materias como el crecimiento económico, la infraestructura física, el capital humano, y el desarrollo social y territorial. El Plan Nacional de Desarrollo 2006–09 es coherente con la visión.

Visión México 2030
Esta visión se estructura en torno a cinco líneas de acción, que se desglosan, a su vez, en un total de 24 metas cuantificables. Las fases que atravesó el proyecto para alcanzar una visión consensuada fueron: consulta ciudadana, análisis de documentos y, finalmente, integración de la información. El gobierno ha integrado el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Sectoriales a la visión a largo plazo. Los "ejes rectores" de la visión coinciden con los del Plan Nacional de Desarrollo 2007–12.

Visión 2020 de Trinidad y Tobago
La Visión 2020 consta de cinco pilares, algunos de los cuales se materializan en objetivos concretos a alcanzar en un plazo determinado. El Plan Operativo de Desarrollo 2007–10 forma parte de la Visión 2020, y se compone de metas cuantitativas a alcanzar al final del período y estrategias formuladas a medio plazo. En el proceso de planificación se realizaron sesiones de consulta y de diálogos participativos con entidades del sector público central y regional, organizaciones comunitarias y grupos de interés especial.

de manera vaga y general. Además, los programas de los planes sectoriales no siempre se integran a los PNMP o no responden a algún objetivo allí establecido. Esta falta de congruencia entre los objetivos y los programas, y entre el PNMP y los planes sectoriales, resta efectividad al ejercicio de planificación y repercute negativamente en todo el ciclo de gestión, obstaculizando el logro de los resultados.

Paralelamente, se advierten problemas en la formulación de los programas. Pocos planes presentan programas con un modelo lógico causal que justifique la estrategia adoptada y también es inusual que enuncien los productos que generarán, ambos elementos importantes para la GpRD. Aunque la mayoría de los planes presenta metas, generalmente estas se refieren exclusivamente a los impactos y no a los efectos y, menos aún, a los productos; de manera que es difícil establecer la ruta que les permitirá arribar al cumplimiento del objetivo. Además, no todos los planes presentan metas anuales, algunos sólo indican metas para el final del período. Varias de estas falencias tienden a atenuarse cuando el plan nacional se traduce a los planes sectoriales, que suelen ser más detallados y concretos. Sin embargo, esto no ocurre en todos los casos.

RECUADRO 2.2 | Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los PNMP

Todos los países de la región incorporan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en sus planes nacionales. Los países que no cuentan con PNMP también los incorporan en sus estrategias de lucha contra la pobreza o en los planes sectoriales. En general, los ODM están incorporados en alguno de los instrumentos que utilizan los países, tengan sistemas de planificación fuertes o débiles.

Otro problema que se detecta en varios PNMP es la ausencia de la asignación de los responsables institucionales a cada uno de los objetivos y programas. La alineación entre la estructura organizacional y el plan estratégico es un aspecto que debe considerarse tan cuidadosamente como la articulación entre el plan y el presupuesto, pues afecta la capacidad operativa del sector público para poner en marcha los programas de manera efectiva.

Participación del Congreso y de la sociedad civil

Solamente en Brasil, Colombia, México, República Dominicana y Suriname[3] el Poder Legislativo debate y aprueba el plan nacional de gobierno. En el resto de los países, el Congreso participa marginalmente en la discusión de los planes nacionales, pues en general se concibe que este es un ámbito reservado al Poder Ejecutivo. Esto contrasta con el hecho de que en todos los países el Congreso discute y aprueba el presupuesto. Si el plan es la guía del presupuesto, lo lógico sería que ambos pasen por el mismo proceso de discusión, búsqueda de acuerdos y control. El hecho de que reciban distinto tratamiento político contribuye a su desarticulación y muestra que en la práctica el plan tiene menos importancia política que el presupuesto debido, quizás, a su tradicional carácter declarativo. No obstante, en la perspectiva de la GpRD, el plan debe recibir la misma atención que el presupuesto, pues constituye un instrumento que expresa los acuerdos nacionales en el mediano plazo y es el marco para la asignación del gasto público.

Por otro lado, la participación de la sociedad civil en la discusión de los PNMP está más extendida: ocho países de los 25 estudiados poseen un marco legal que obliga a los gobiernos a solicitar la opinión de la sociedad civil. Ade-

[3] También Uruguay realiza una consulta a la sociedad civil en el marco del presupuesto plurianual.

más, algunos países han puesto en marcha diferentes mecanismos de consulta a sectores amplios de la sociedad. Por lo general, las leyes existentes concretan la participación de la sociedad civil a través de dos mecanismos: i) consejos de planificación con representantes del sector público y del privado y ii) procesos de consulta ad hoc. Los países que no tienen leyes al respecto, como Trinidad y Tobago y Panamá, han adoptado mecanismos de consulta mediante foros, talleres y encuentros. Cabe mencionar el caso de Colombia, que ha logrado acoplar el ejercicio tecnocrático con el proceso consultivo a la sociedad civil, lo que le ha permitido contar con un plan de mediano plazo con consenso social y técnicamente viable.

A pesar de algunos avances de la participación ciudadana en la planificación nacional, los mecanismos para concretarla aún son incipientes y su efectividad varía mucho no sólo de un país a otro, sino también entre los sucesivos gobiernos de un mismo país. Los avances en los procesos de concertación y participación ciudadana todavía no están institucionalizados y dependen en gran medida de los intereses de los gobernantes. El ejercicio de planificación sigue estando centrado en la visión del gobierno; por eso, la construcción de acuerdos nacionales de largo plazo aún está lejos de concretarse en la mayoría de los países.

Articulación de la planificación con el presupuesto

Aunque los gobiernos tienden a fortalecer la planificación, uno de los desafíos más importantes para los países de ALC es articular e integrar la planificación y el presupuesto para concretar los planes y lograr los resultados esperados. En la mayoría de los países existe una relación competitiva, no de cooperación e integración, entre las instituciones responsables de la planificación y las del presupuesto. Esta competencia constituye uno de los principales obstáculos que impide el avance de mejores prácticas de GpRD.

Uno de los factores que obstaculiza la buena articulación entre la planificación y el presupuesto es la desigual importancia política que se otorga a ambas funciones. En muchos países, la discusión real sobre la asignación de recursos no se hace en el plan sino en el presupuesto, pues está vigente de manera inercial el modelo de décadas anteriores centrado en el manejo del corto plazo. Muestra de ello es que, en la mayoría de los países, los Congresos discuten el presupuesto pero no el plan. Además, pocos países han arribado a acuerdos nacionales que provean una perspectiva de largo plazo a la acción de gobierno y que orienten obligatoriamente el quehacer y los recursos públicos. Sin este mandato, no hay razón para que los procesos de presupuesto y planificación se coordinen.

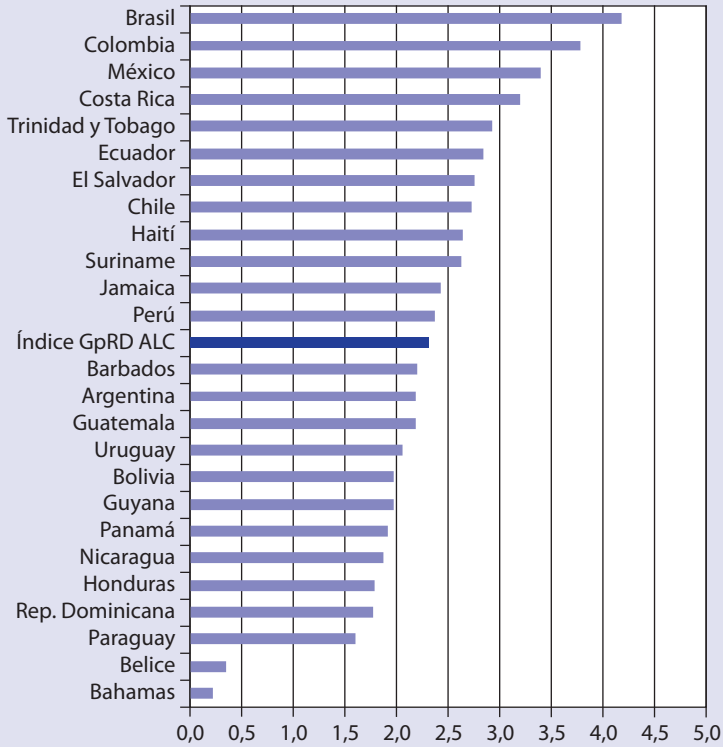
CUADRO 2.6 | Participación de la sociedad civil en la planificación nacional

País	Ley que norma la participación ciudadana en la planificación	Instancias o mecanismos de consulta a la ciudadanía en los países que no cuentan con una ley
Argentina	Inexistente	Inexistente
Bahamas	Inexistente	Inexistente
Barbados	Inexistente	Consultas amplias a organizaciones de la sociedad civil
Belice	Inexistente	Inexistente
Bolivia	Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación	No aplicable
Brasil	Constitución de la República y Ley N° 10.180	No aplicable
Chile	Inexistente	Agenda Pro Participación Ciudadana
Colombia	Ley del Plan Nacional de Desarrollo	No aplicable
Costa Rica	Inexistente	Inexistente
Ecuador	Constitución de la República	Inexistente
El Salvador	Inexistente	Inexistente
Guatemala	Inexistente	Consultas amplias a organizaciones de la sociedad civil
Guyana	Inexistente	Inexistente
Haití	Inexistente	Comisión de preparación de la Estrategia Nacional para el Crecimiento y Reducción de la Pobreza.
Honduras	Inexistente	Consejo consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza
Jamaica	Inexistente	Inexistente
México	Ley de Planeación	No aplicable
Nicaragua	Ley N° 475 de Participación Ciudadana	No aplicable
Panamá	Inexistente	Consultas amplias a organizaciones de la sociedad civil
Paraguay	Inexistente	Inexistente
Perú	Ley CEPLAN	No aplicable
República Dominicana	Inexistente	Inexistente
Suriname	Inexistente	Inexistente
Trinidad y Tobago	Inexistente	Consultas amplias a organizaciones de la sociedad civil
Uruguay	Constitución de la República	Inexistente

RECUADRO 2.3 | Planificación para resultados

Los países que lideran el pilar de planificación para resultados son Brasil y Colombia, seguidos por México y Costa Rica. De estos, solamente Costa Rica no dispone de una visión de largo plazo. De los 25 países estudiados, 19 tienen puntajes que van de 1,5 a 3 lo que significa que se encuentran en la fase de propuesta o implementación inicial de sistemas de planificación orientados a resultados. Solamente dos países (Belice y Bahamas) se encuentran en una fase en la que tales sistemas aún no han sido propuestos. El pilar de planificación es el único en el que Chile no se encuentra en uno de los dos primeros lugares, debido al hecho de que no cuenta con un plan nacional de mediano plazo.

GRÁFICO 2.3.1 | Índice de planificación para resultados por países



Por otro lado, el desarrollo normativo, institucional y técnico de los entes planificadores es comparativamente inferior al de los encargados del presupuesto. Como se ha visto anteriormente, varios países carecen de un marco legal que norme la función de planificación e, incluso, algunos no cuentan con

un órgano planificador. Al contrario, todos los países disponen de normas que rigen el proceso presupuestario y de instituciones encargadas de implementarlo. Asimismo, los ministerios de Economía y Finanzas han desarrollado sus métodos y sistemas permanentemente durante las últimas décadas. Además, en la mayoría de los países tienen un estatus superior al de los entes encargados de la planificación; de hecho, sus funcionarios suelen tener mejores salarios que los del resto de la administración pública. En cambio, las autoridades de la planificación no siempre gozan del rango de ministros y, en varios países, los entes han sido creados pocos años atrás, por lo cual no disponen de sistemas maduros.

A esto se suma el hecho de que, en varios países, la planificación aún mantiene su carácter normativo y centralizado: el plan es producto del ente rector, los ejecutores proveen información pero no son sus coautores y el ejercicio carece de perspectiva estratégica. Así concebida, la planificación no es una función que atraviesa todo el sector público y, por tanto, no se inscribe en la dinámica real de las instituciones.

Sin embargo, conviene destacar los sistemas de Chile y de Brasil como experiencias exitosas de coordinación entre estas dos funciones. El primer país optó por un esquema en el que el ente encargado del presupuesto (Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda) es, a la vez, el encargado de la planificación (con énfasis en el corto plazo), el seguimiento y la evaluación, mediante mecanismos e instrumentos que giran en torno al ciclo presupuestal y al análisis de la efectividad del gasto público. Por el contrario, Brasil incluyó en su órgano planificador la función presupuestal y desarrolló un sistema centrado en la planificación. Ambos modelos han mostrado ser efectivos para enfrentar el problema de la desarticulación plan-presupuesto. No obstante, hay que tener presente que el desarrollo institucional de estos dos países ha sido posible en el marco de acuerdos políticos nacionales de largo plazo que han generado la continuidad de las políticas públicas, condición poco común en el resto de los países de la región.

En resumen, en la década de 1980 la mayoría de los países de la región abandonó la planificación siguiendo las políticas de ajuste estructural ante la crisis de la deuda. A partir de la década de 1990, muchos países la han retomado y han establecido leyes e instituciones con un enfoque menos centralista que considera al mercado como un elemento importante para el desarrollo. La fortaleza de los sistemas de planificación está estrechamente asociada a la estructura política de los países: donde existe mayor consenso social en torno a las políticas estratégicas y hay mayor estabilidad institucional, dichos sistemas han logrado más progresos.

Asimismo, se observa una variedad de instrumentos de planificación que incluyen la visión de largo plazo, el plan nacional, la agenda presidencial, las estrategias de lucha contra la pobreza y los planes sectoriales. Desde la perspectiva de la GpRD, el reto más importante de los sistemas de la región es fortalecer la planificación para hacerla más estratégica, operativa y participativa, lo que supone solidificar las estructuras programáticas de los planes, articular el mediano y corto plazo y coordinar la planificación con el presupuesto. Además, se requiere desarrollar un proceso planificador más inclusivo, que involucre al Poder Legislativo y a la sociedad civil a fin de que los objetivos estratégicos reflejen el pensamiento de toda la sociedad y tengan así mayor oportunidad de trascender de un gobierno a otro.

Presupuesto por resultados

¿Qué es el presupuesto por resultados?

En América Latina y el Caribe, la búsqueda de mayor eficiencia y efectividad en la asignación de los recursos públicos motivó el interés por el presupuesto por resultados o presupuesto basado en resultados (PpR o PBR). Cuanto más escasos son los recursos, más importante es aumentar la efectividad de su uso. 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 sólo los productos (bienes y servicios) que generan los programas, sino también los efectos que tienen en la población. Los análisis provenientes de las evaluaciones de las políticas, los programas y los proyectos también son un

RECUADRO 2.4 | Presupuesto tradicional y presupuesto por resultados

El presupuesto tradicional asigna recursos a un organismo para gastarlo en ciertos insumos. El presupuesto tradicional informa sobre qué insumos utilizan los organismos públicos y cuánto gastan en insumos los organismos públicos. El control presupuestario tradicional vigila que los actos sean legales y que el gasto se encuentre dentro de los límites autorizados.

Insumos ⇨ Productos

El presupuesto por resultados otorga recursos a los organismos para que los gasten en insumos con el fin de generar un cierto volumen de productos previsto. Esos productos, a su vez, generarán ciertos resultados en la sociedad. El presupuesto por resultados brinda información adicional sobre qué se produce en los organismos públicos, quién produce los bienes públicos, cuántos bienes se producen, qué resultados se planea lograr con esos bienes y cuánto cuesta lograr dichos resultados.

Insumos ⇨ Productos ⇨ Resultados

Fuente: Tavares y Berretta (2006).

insumo importante 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 en base a los mecanismos tradicionales que no toman en cuenta la efectividad y la eficiencia del gasto público. Entre esos mecanismos, se encuentran 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 los sistemas presupuestarios sólo toman en cuenta los datos relacionados con la ejecución financiera y los insumos empleados.

La manera en que un PpR liga los recursos con los resultados proviene del análisis de tres factores: i) proyecciones de los gastos y de los resultados si la situación presente no varía, ii) análisis de las tendencias que siguen los fenómenos sociales con las actuales políticas y iii) propuesta de cambios en el presupuesto y análisis de la manera en que esto afectaría las tendencias (Schick, 2008). Estos elementos deben someterse a debate por parte de los actores políticos y la opinión pública.

RECUADRO 2.5 | Las reformas presupuestarias y el entorno gerencial

"Las reformas a los sistemas de presupuesto pueden fallar por muchas razones, pero nunca tendrán éxito si las condiciones del entorno gerencial y gubernamental no son propicias a las mejoras. En particular, los gobiernos no pueden presupuestar por resultados si no gestionan para resultados. El presupuesto está incrustado en las normas, tradiciones, cultura, prácticas y relaciones de la gestión pública. Los gobiernos presupuestan de la misma forma en que administran, razón por la cual es necesario modernizar las prácticas administrativas a fin de reformar el proceso presupuestal."

Fuente: Schick (2008).

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 su 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 básicas en el proceso de gestión del presupuesto. Estas condiciones son las siguientes:

1. *Elaborar el presupuesto en base a 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 los planes sectoriales. De aquí que uno de los retos principales para implantar un PpR consiste en articular la planificación con el presupuesto, procesos que en la mayoría los de países de ALC, como se ha visto, 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 (MMP), que permite que el presupuesto anual sea elaborado con una visión más estratégica de mediano plazo.[4]

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 se pueden citar las siguientes (Schick, 2008):

- Contar con un presupuesto creíble y realista que se ejecute sin desviaciones significativas de los montos autorizados.
- Gastar los fondos públicos solamente para los propósitos autorizados.
- Correspondencia entre los gastos reportados y los gastos reales.
- Certidumbre sobre los fondos que dispondrán los ejecutores del gasto durante el año fiscal.
- Alto nivel de transparencia en las finanzas públicas.
- Bajo nivel de corrupción en las erogaciones públicas.
- Cultura gerencial que promueva la observancia de las reglas formales.
- Servicio civil profesional.

Un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2007) sobre las prácticas presupuestarias de sus

[4] Hay tres tipos de MMP: 1) el más elemental de ellos es el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), que incluye proyecciones agregadas de ingresos y egresos, 2) el Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP), que incluye proyecciones de ingresos y gastos más desagregadas y 3) el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), que incluye proyecciones de gasto por programa y sectores. Este último es el que permite mayor articulación con la planificación. Para una revisión de estos instrumentos en ALC véase Filc y Scartascini, 2008.

CUADRO 2.7 | Tipos de presupuestos por resultados

Tipo de PpR	Nexo entre la información sobre el desempeño y la asignación de los recursos	Propósito en el proceso presupuestario	Grado de uso
Informativo	Inexistente	Rendir cuentas	Se usa en países con un grado desarrollado de responsabilidad social, como los países escandinavos y Chile..
Sustentado	Indirecto	Planificar y/o rendir cuentas	Es el más común en los países miembros de la OCDE.
Decisional	Directo	Asignar recursos y rendir cuentas	Se usa solamente en programas específicos y en Corea del Sur.

Fuente: OCDE (2007) y Banco Mundial (2008).

países miembros clasificó el PpR en tres tipos, según la función que cumple la información sobre el desempeño en el proceso de elaboración del presupuesto (véase el cuadro 2.7). 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 preestablecidas.

El presupuesto por resultados en ALC

La mayoría de los países de la región aún diseña su presupuesto de forma *incrementalista*, es decir, aplicando cada año un aumento que depende del incremento previsto de los recursos. Generalmente, se aplica una proporción similar de este aumento a todos los entes o instituciones. En este esquema no hay espacio para los cambios que demanda una buena gestión gubernamental. Por el contrario, el *incrementalismo* perpetúa estructuras de gasto pasadas como si fueran válidas para todos los años. Además, es común que en la asignación de los recursos intervengan consideraciones sobre intereses políticos particulares por encima del bien público. Esto genera ineficiencia, ineficacia y falta de transparencia en la gestión. La ineficiencia se produce porque todas

las instituciones reciben los recursos, independientemente de lo bien o mal que realicen su trabajo. Esto promueve la desidia de los funcionarios públicos y no estimula una buena gestión de las autoridades. También genera ineficacia porque los recursos no se asignan a las estrategias que el gobierno considera prioritarias, lo que convierte a la planificación en un ejercicio inútil. Finalmente, los procesos presupuestarios tradicionales no permiten transparentar los mecanismos mediante los que se toman las decisiones sobre la asignación de los recursos públicos.

Por otro lado, la cultura presupuestaria imperante en la mayoría de los países no facilita el escrutinio público de los recursos del Estado pues, al no considerar los resultados del gasto, impide que los ciudadanos y las autoridades conozcan de manera cabal lo que se ha realizado con los fondos públicos. Si las autoridades no pueden dar cuenta del valor público que se ha creado con el dinero de los ciudadanos, no es posible una real rendición de cuentas de la gestión gubernamental. Además, el fundamento de la cultura presupuestaria imperante es el control y no la rendición de cuentas. Tavares y Berretta (2006) señalan que "el control centralizado se basa en la desconfianza, lo cual genera una orientación negativa en la evaluación de las decisiones de los directivos públicos. A su vez, como respuesta, se genera una actitud defensiva en los organismos y el reiterado argumento de que la escasez de sus logros se deriva de la escasez de los recursos asignados por el gobierno central." Además, añaden los autores, por lo general las reformas presupuestarias se han centrado hasta ahora en la disciplina presupuestaria a nivel agregado (marco fiscal de mediano plazo, reglas de responsabilidad fiscal) y en la eficiencia en la gestión operativa (el presupuesto operativo anual); o sea en los niveles macro y micro. Sin embargo, al diseñar la reforma presupuestaria no se ha prestado suficiente atención a la necesidad de mejorar la capacidad de gestión estratégica y a la adaptación de las políticas públicas. El cuadro 2.8 muestra el puntaje de los indicadores de este pilar.

Clasificación del presupuesto en base a programas

Un presupuesto clasificado en base a programas es un buen apoyo para avanzar en un PpR; sin embargo, esta no es una condición sine qua non para desarrollarlo. Por ejemplo, una alternativa es realizar asignaciones en base a la clasificación funcional (educación, salud, etc.) y establecer metas de desempeño para cada función. No obstante, la ventaja de la clasificación por programas es que permite realizar el seguimiento y la evaluación de los programas estratégicos y, además, facilita la articulación del presupuesto con el PNMP y el logro de los resultados esperados. Si ambos instrumentos contienen la misma

CUADRO 2.8 | Puntajes obtenidos de los indicadores de presupuesto por resultados según grado de desarrollo de la GpRD en los países

Componentes del presupuesto por resultados	Índice GpRD	Grado de desarrollo de la GpRD		
		Avanzado	Medio	Bajo
Clasificación del presupuesto en programas	2,3	3,5	2,4	1,2
Marco fiscal de mediano plazo	2,1	4,4	2,0	0,9
Ley de responsabilidad fiscal	1,7	4,3	1,4	0,6
Evaluación de efectividad del gasto	0,9	2,8	0,7	0,2
Incentivos para la efectividad en la gestión	0,6	1,9	0,5	0,0
Difusión de la información	2,6	4,1	2,7	1,3
Índice de la GpRD por indicadores de presupuesto por resultados	**1,4**	**3,1**	**1,3**	**0,5**

estructura de programas es más fácil analizar sus resultados y relacionarlos con los recursos asignados.

De los 25 países estudiados, ocho tienen un presupuesto estructurado por programas, pero de ellos sólo Brasil muestra correspondencia entre los programas del presupuesto y los del plan. Chile, aunque no posee un PNMP explícito, dispone de una agenda presidencial y de una Agenda Estratégica de

CUADRO 2.9 | Relación entre la planificación y el presupuesto

Relación entre las estructuras del presupuesto y del plan	Países
Países en los que la planificación y el presupuesto están articulados.	Brasil, Chile.
Países que están desarrollando una estructura programática similar para el plan y para el presupuesto.	Bolivia, México, Perú.
Países cuyo presupuesto está estructurado por programas pero sin correspondencia con el plan.	Argentina, Barbados, Panamá, Paraguay.
Países cuyo plan y presupuesto coinciden parcialmente.	Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Nicaragua, Rep. Dominicana, Suriname, Uruguay.
Países cuyo presupuesto no está estructurado por programas y no tiene correspondencia con el plan.	Bahamas, Belice, El Salvador, Honduras, Jamaica, Trinidad y Tobago.

Programas Ministeriales que contienen los objetivos nacionales que guían la asignación presupuestal. Diez países más tienen presupuestos que incluyen algunos programas, generalmente en el marco de una estructura funcional y como parte del gasto de inversión. Conviene mencionar el caso de Perú que paulatinamente está implementando una clasificación programática a partir de la reciente promulgación (2007) de una ley orientada a crear un PpR.

Perspectiva presupuestaria de mediano plazo

Como se mencionó anteriormente, un aspecto fundamental para estructurar un PpR es contar con una perspectiva presupuestaria de mediano plazo que permita divisar un horizonte más amplio que el presupuesto anual. Esta perspectiva es importante para elaborar el presupuesto porque algunos gastos pueden tener efectos en los ingresos y los gastos del siguiente año, o depender de los ingresos futuros. De los 25 países estudiados, 15 cuentan con una perspectiva presupuestaria de mediano plazo con distintos grados de desagregación y detalle en las proyecciones, y con horizontes temporales que van de tres a seis años. Aunque la proporción de los países que elabora un Marco de Mediano Plazo (MMP) es alta, no todos los usan efectivamente para la programación presupuestaria anual, de manera que en varios casos se trata de un ejercicio formal y referencial.

Un estudio reciente (Filc y Scartascini, 2008) señaló algunos de los problemas más comunes relacionados con la elaboración de los MMP en ALC: i) se elaboran sin la participación de los ministerios ejecutores del gasto, lo que provoca falta de interés y de compromiso de estos actores para cumplir con lo establecido en el MMP, ii) se realizan sin la coordinación suficiente con los gobiernos subnacionales que ejecutan una proporción alta del presupuesto, lo que provoca que la información sea imprecisa e inoportuna y iii) se basan las proyecciones en estadísticas cuya calidad no siempre es adecuada. Mejorar la elaboración y el uso de los MMP posibilitará que los países cuenten con mejores capacidades para una gestión orientada a obtener resultados.

En la región, los países que disponen de un marco fiscal de mediano plazo son: Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

Responsabilidad fiscal

Las leyes de responsabilidad fiscal tienen el objetivo de mejorar la disciplina en el manejo de los recursos públicos haciéndolo más predecible y reduciendo el

CUADRO 2.10 | Países que cuentan con un marco legal sobre responsabilidad fiscal con reglas numéricas

Países	Leyes de responsabilidad Fiscal
Argentina	Ley Federal de Responsabilidad Fiscal N° 25.917 (2004)
Brasil	Ley de Responsabilidad Fiscal (2000)
Chile	Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal (2006)
Colombia	Ley de Responsabilidad Fiscal N° 819 (2003)
Ecuador	Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (2002)[a]
México	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006)
Panamá	Ley N° 20 que dicta medidas de Reactivación Económica y Responsabilidad Fiscal (2002)
Perú	Ley N° 27.245 de Prudencia y Transparencia Fiscal (2003)
Países	**Otras leyes que contienen reglas numéricas de responsabilidad fiscal**
Costa Rica	Ley N° 8.131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (2001)
Uruguay	Ley de Presupuesto N° 17.930 (2005)

[a] En 2008 se aprobó la Ley Orgánica para la Recuperación de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización administrativa de los procesos de Endeudamiento que limita en gran medida los contenidos de responsabilidad fiscal de la ley de 2002.

grado de discrecionalidad de las autoridades. Contienen reglas de procedimiento y reglas numéricas. Las primeras, referidas al proceso presupuestal y a sus responsables, buscan dar más autoridad a los funcionarios encargados de establecer la disciplina fiscal. Por su parte, las reglas numéricas establecen metas sobre variables como el gasto, el endeudamiento y el déficit, con el propósito de impedir el excesivo gasto y el comportamiento procíclico (gastar excesivamente cuando se dispone de recursos sin ahorrar para épocas de escasez).

Ocho países de la región cuentan con leyes de responsabilidad fiscal y otros dos poseen leyes que, aunque no son específicamente de ese tipo, sí contienen reglas numéricas. Debe destacarse que la existencia de estas leyes no garantiza su cumplimiento. En el sentido inverso, existen países que mantuvieron una buena disciplina fiscal sin disponer de una ley específica, como es el caso de Chile hasta antes de 2006. Por otro lado, los países del Caribe anglófono, como Barbados y Trinidad y Tobago, muestran una mayor cultura de responsabilidad fiscal a pesar de no contar con una ley específica.

Una cultura de responsabilidad fiscal es la base para el manejo eficiente de los recursos, y este es un factor indispensable para contar con la estabilidad

económica necesaria a fin de lograr los objetivos consignados en la planificación estratégica.

Evaluación de la efectividad del gasto

La evaluación del gasto es el corazón del PpR y lo que lo diferencia del presupuesto tradicional. Consiste en analizar el desempeño en el uso de los recursos públicos, es decir, el logro o el resultado de las actividades realizadas para proveer bienes y servicios a la población. Esto supone analizar la cadena de resultados de la gestión gubernamental, para lo cual se requiere disponer de un sistema de seguimiento y de evaluación. El eje de este sistema es un conjunto de indicadores y estudios evaluativos que valoran el progreso y el logro de los objetivos estratégicos del país realizados con los recursos públicos. La mayor parte de estos indicadores son producidos por las mismas entidades que ejecutan los programas y los proyectos, por ello su desarrollo exige coordinación y cooperación interinstitucional. Las evaluaciones pueden ser de distintos tipos y apuntan a explicar de qué manera y por qué las acciones han afectado la realidad social.

Por tanto, la evaluación de la efectividad del gasto se realiza en base al sistema de seguimiento y evaluación de los objetivos, las estrategias y los programas. Además, incorpora información sobre los costos de los bienes y servicios producidos, con el fin de examinar las distintas alternativas de acción. El sistema se usa tanto para asignar adecuadamente los recursos como para mejorar la gestión de los programas. El único país de ALC que dispone de un sistema de evaluación de la efectividad del gasto es Chile. Otros países, como México y Perú, están avanzando en el diseño y la implementación de estos sistemas.

Incentivos para la efectividad de la gestión

Los incentivos son una parte importante no sólo del PpR, sino también de la GpRD pues contribuyen a la creación de una cultura basada en la obtención de resultados. Esa nueva cultura se crea mediante reglas de juego que guían a las personas y las instituciones a actuar en función del logro de los objetivos institucionales. Para que tales reglas funcionen adecuadamente, se requiere información confiable y oportuna sobre el desempeño de las instituciones y del personal. Sin tal información, no es posible implantar las nuevas reglas, ya que no habría puntos de referencia para aplicarlas. Puesto que hasta el momento Chile es el único país que dispone de un sistema de ese tipo, es también el único que cuenta con mecanismos de discusión y análisis presupuestario

RECUADRO 2.6 | El Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) de Chile

¿En qué consiste?

El Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) es un instrumento de apoyo a la gestión de los servicios públicos que asocia el cumplimiento de los objetivos de la gestión a un incentivo monetario para los funcionarios. Se ejecuta a través de los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas de mejoramiento de los servicios. En 1998 se sancionó la Ley N° 19.553, que establece que el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual dará derecho a los funcionarios del servicio respectivo a un incremento de sus remuneraciones al año siguiente. Por ejemplo, para 2009 este incremento fue del 7% siempre que la institución en la que se desempeñe haya alcanzado un grado de cumplimiento de los objetivos anuales comprometidos igual o superior al 90%, y de un 3,5% si dicho cumplimiento fuere igual o superior al 75% e inferior al 90%.

¿Cómo funciona?

El PMG busca mejorar las prácticas en los servicios públicos a partir del desarrollo de los sistemas de gestión basados en estándares predefinidos. La formulación de los PMG cuenta con tres documentos técnicos para una adecuada comprensión por parte de las instituciones: el Marco Básico, el Marco Avanzado y el Marco de la Calidad. En cada documento se deja explícita la vinculación entre los Programas Marco del PMG, se describen los objetivos de gestión sin los medios de verificación, y se numeran los objetivos para cada sistema.

A partir de 2001, se constituyó un Programa Marco Básico, cuyos PMG se centran en el desarrollo de los sistemas de gestión correspondientes a las áreas estratégicas de las instituciones públicas. Estos programas abarcan cinco áreas estratégicas y desarrollan 11 sistemas, cada uno de ellos con etapas o estados de avance definidos y con requisitos técnicos que permiten evaluar su cumplimiento.

En 2004 se lograron muchos avances en el nivel de desarrollo de los PMG: 22 servicios habían alcanzado las etapas superiores definidas en el Programa Marco Básico. Para profundizar estos logros, en 2005 se incorporó el Programa Marco Avanzado, que funciona como un estándar externo que, a su vez, hace reconocibles los logros por parte del conjunto de la sociedad. Este programa incorpora los primeros elementos para transitar hacia un mecanismo de certificación externa de siete de los sistemas de gestión del Programa Marco Básico, a través de las Normas ISO 9001:2000.

Debido a los progresos del Programa Marco Avanzado, a partir 2009 se profundiza en la incorporación del mecanismo de certificación externa de los servicios públicos a través de la Norma ISO. Se transita así del Programa Marco Avanzado hacia un Programa Marco de la Calidad. Este contempla la implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad en los servicios públicos, certificando procesos de provisión de bienes y servicios, si corresponde, ampliando el alcance de la certificación de los sistemas de gestión del Programa Marco Avanzado a regiones e incorporándolos en el Sistema de Gestión de la Calidad único para la institución.

sólidamente anclados en información sobre el desempeño con incentivos institucionalizados que promueven la eficiencia y la eficacia en la gestión de las instituciones (véase el recuadro 2.6). Por su parte, algunos países, como Brasil y Costa Rica, están empezando a desarrollar experiencias en este campo.

CUADRO 2.11 | Países que difunden información sobre el presupuesto y los estados financieros en Internet

Grado de difusión de la información a través de Internet	Información	
	Presupuesto	Estados financieros
Países con información completa a disposición de la ciudadanía.	14	10
Países con información parcial a disposición de la ciudadanía.	7	9
Países que no difunden la información a la ciudadanía.	4	6

Difusión de la información a la ciudadanía

Para que el presupuesto público sea realmente *público* se debe informar a la ciudadanía el momento en que este se envía al Poder Legislativo. De esta manera, la sociedad civil podrá opinar sobre su contenido y canalizar sus inquietudes a través de sus representantes políticos. Asimismo, para una apropiada rendición de cuentas, se requiere que los informes relativos a la ejecución del presupuesto (informes financieros) se hagan públicos una vez que la entidad fiscalizadora superior de la nación los haya revisado. El mecanismo de difusión más idóneo es Internet.

De los 25 países estudiados, 14 ponen en conocimiento del público la documentación completa del presupuesto, y solamente 10 difunden los informes financieros en su totalidad. Algunos de los países más pequeños de la región no publican ninguno de los dos documentos (véase el cuadro 2.11).

Además, para fomentar la transparencia se requiere que la información sobre el presupuesto y los estados financieros se difunda en un formato comprensible para un público amplio. La mayoría de los países difunde los documentos técnicos sin anexos que expliquen su contenido de una manera clara y sencilla. Esto limita notablemente la discusión pública del presupuesto y de lo realizado con los recursos públicos.[5]

En resumen, el pilar de presupuesto por resultados (PpR) es el menos desarrollado de todos y, por ello, ALC todavía tiene que recorrer un largo camino

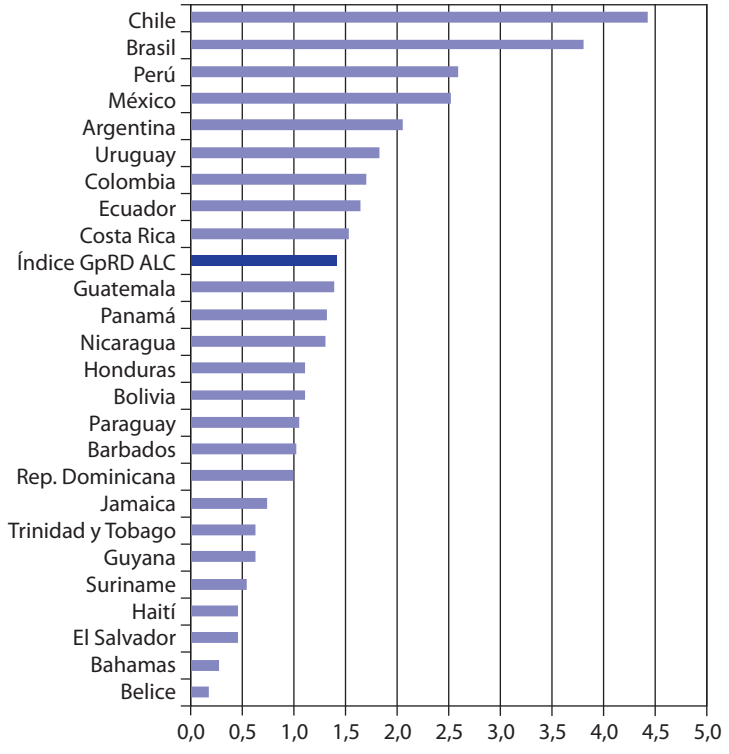
[5] Entre otras organizaciones no gubernamentales se puede citar al CIPPE de Argentina, el Grupo FARO de Ecuador, el Estado de la nación de Costa Rica, el FUNDAR de México y el CAD de Perú.

para lograr su institucionalización. La inmensa mayoría de los países aún presupuesta en base a insumos y asigna los recursos de forma *incrementalista*, de manera que los resultados de la gestión están ausentes durante el proceso de análisis y elaboración del presupuesto. La introducción de sistemas de evaluación del gasto y de incentivos para la efectividad de la gestión aún no

RECUADRO 2.7 | Presupuesto por resultados

Chile es el país más avanzado en este pilar, seguido por Brasil. Por su parte, durante los últimos tres años, México y Perú iniciaron la construcción de sistemas de PpR, lo cual los aleja de la mayoría de los países la región. De los 25 países estudiados, 13 obtuvieron puntajes entre 1 y 2, lo cual indica que disponen de propuestas formalmente aprobadas para desarrollar algunos de los componentes de este pilar. Ocho países se colocaron bajo el mínimo de 1, es decir, aún no han iniciado su camino hacia la construcción de las capacidades necesarias para desarrollar un PpR.

GRÁFICO 2.7.1 | Índice de PpR por países



se ha iniciado en la mayoría de los países y está en ciernes en México y Perú. No obstante, se observa que varios países están incorporando gradualmente nuevos instrumentos para mejorar la gestión presupuestaria y, eventualmente, implementar un PpR. Esos instrumentos se relacionan con la articulación entre el presupuesto y la planificación, la elaboración de marcos fiscales de mediano plazo y el establecimiento de leyes de responsabilidad fiscal. Por otro lado, aunque muchos países publican en Internet los documentos sobre el presupuesto y los estados financieros, muy pocos anexan documentos que permitan que el gran público los comprenda. No obstante, se observa que en algunos países han surgido organizaciones no gubernamentales dedicadas al análisis y la discusión de la gestión pública, y que con frecuencia publican exámenes tanto del presupuesto como de los informes financieros en un formato asequible a la opinión pública y a los medios de comunicación.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

¿Qué son la gestión financiera, la auditoría y las adquisiciones?

Gestión financiera pública

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).

La GFP está integrada por los siguientes componentes: i) administración del presupuesto,[6] 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

[6] El presupuesto desempeña un doble rol: por un lado, es un instrumento para la ejecución de las políticas públicas y, por otro, es uno de los sistemas de la administración financiera. En este apartado se lo analiza en cuanto a su segundo rol, mientras que en el apartado de presupuesto por resultados se lo considera en cuanto instrumento de ejecución de políticas públicas.

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 (Transparencia Internacional, 2000). Por ello, la integración de los sistemas de la administración financiera es un requisito importante para la GpRD.

Además de estos componentes que forman el núcleo principal de la administración financiera, conviene que los sistemas electrónicos de administración financiera (SIAF) estén conectados con otros subsistemas conexos, 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, tal como lo ilustra el gráfico 2.4.

Es importante resaltar que el subsistema de contabilidad es una pieza importante 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,

GRÁFICO 2.4 | Subsistemas y componentes de un Sistema Integrado de Administración Financiera



Fuente: Seco (2010).

ambos insumos importantes 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.

Auditorías: control interno y externo

El modelo de control actual busca asegurar que las organizaciones públicas operen de la manera prevista, para lo cual cuenta con mecanismos internos y externos a la organización. Los mecanismos externos son puestos en marcha por la Entidad Fiscalizadora Superior dependiente del Poder Legislativo, mientras que los mecanismos internos son ejercidos por las mismas entidades públicas. 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 que, a pesar de ser poco eficaz, 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. Por el contrario, la tendencia actual en los países desarrollados es un modelo en el que la responsabilidad del control ex ante recae en la propia organización (control interno). Este modelo también fortalece el control externo ex post que examina la calidad de la información sobre el desempeño institucional y analiza el proceso de gestión estratégica (OCDE, 2007).

El antiguo modelo de la administración pública intentaba vigilar detalladamente las decisiones que tomaba la burocracia con el propósito de evitar la corrupción y la ineficiencia administrativa. El énfasis en los controles ex ante proviene de este modelo. Sin embargo, la experiencia demostró que cuanta más reglamentación se creaba, mayor control tenía el poder informal sobre el sector público, y más irracional se tornaba el funcionamiento del sistema (CLAD, 1998).

En cambio, 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. Obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizarlos en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos.

CUADRO 2.12 | Características de las auditorías según su tipo

Elemento de las auditorías	Auditoría financiera	Auditoría legal o de cumplimiento	Auditoría de gestión o desempeño
Objetivos	Asegurar la calidad de la información sobre la ejecución presupuestal.	Asegurar el cumplimiento de las normas y las regulaciones.	• Asegurar la calidad de los informes sobre desempeño. • Asegurar la calidad de los sistemas de medición de desempeño. • Evaluar el desempeño.
Objeto de análisis	Informes de ejecución presupuestal consolidados e individuales.	• Transacciones con motivo de revisiones del control interno o de las auditorías financieras. • Contratos u operaciones específicas de interés.	• Operaciones y procesos de una institución. • Calidad de los sistemas utilizados para evaluar el desempeño. • Informes sobre el desempeño. • Desempeño de programas de gobierno.
Grado de complejidad	Menor por disponer de referentes como el presupuesto aprobado y las normas de contabilidad.	Menor por disponer de un marco legal con reglas específicas o de los contratos u otros referentes.	• Mayor por las dificultades de medición y, en algunos casos, la ausencia de parámetros.
Beneficios	Proporciona confiabilidad a los usuarios y contribuye a mejorar la calidad de la rendición de cuentas en el ámbito financiero.	Proporciona confiabilidad a los usuarios y contribuye a prevenir o tomar acciones legales.	• Contribuye a mejorar los métodos de medición y los informes sobre el desempeño. • Contribuye a mejorar las decisiones para alcanzar resultados. • Contribuye a ahorrar y a encauzar los recursos.

Fuente: Guardiola (2009).

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 a reglas que, en muchas ocasiones, son auto referidas. La evaluación del desempeño de las instituciones no sirve sólo para establecer si las metas fueron alcanzadas, sino también como un instrumento técnico útil para que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto, elaboren sus

estrategias futuras. Esta manera de aprendizaje organizacional es fundamental para que la gestión pública no se limite solamente a sancionar o encontrar responsables por el eventual mal desempeño de los organismos públicos, sino que logre que los servicios públicos desarrollen la capacidad de aprender de su desempeño y mejoren continuamente (CLAD, 1998).

En esta perspectiva, el control interno es un proceso efectuado por la gerencia y el personal de las entidades públicas que proporciona una seguridad razonable acerca de que la organización: i) se apega 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. Los gerentes y los auditores internos desempeñan un papel destacado en esta función. Los primeros son responsables de crear una estructura de control adecuada y efectiva. Por su parte, los segundos se encargan de examinar las políticas, las prácticas y los procedimientos de control interno de la entidad para asegurar que los controles se adecuen al cumplimiento de la misión institucional (INTOSAI, 2004). Toda institución pública debe contar con un órgano interno de control a cargo de un auditor.

Por otro lado, 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)[7] que debe gozar de independencia financiera y administrativa para cumplir cabalmente sus funciones.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores tradicionalmente realizan el control de la legalidad y de la regularidad de las operaciones gubernamentales mediante auditorías financieras y de cumplimiento. Las auditorías financieras tienen el propósito de determinar la confiabilidad de los informes de ejecución presupuestal mediante el análisis de los documentos que respaldan las transacciones y de la observancia de las normas existentes. Por otro lado, las auditorías legales o de cumplimiento buscan determinar la legalidad de las transacciones o actos en los que se utilicen recursos públicos (véase el cuadro 2.12).

---

[7] Según el país, la Entidad Fiscalizadora Superior puede ser la Contraloría o el Tribunal de Cuentas.

Durante los últimos años se ha sumado a las funciones de algunas EFS de ALC el control de la rentabilidad, la utilidad, la economía y la eficiencia de las operaciones estatales (control ex post). Para llevar a cabo esta función, las EFS realizan auditorías de gestión o desempeño, que consisten en examinar los planes, los proyectos, las operaciones y los procesos de una organización pública, a fin de medir e informar sobre el logro de los objetivos previstos, la utilización de los recursos públicos y la fidelidad con que los responsables cumplen las normas establecidas. Las auditorías de gestión no reemplazan a las auditorías tradicionales; por el contrario, ambos tipos de auditoría se complementan y son necesarios para un buen desempeño de las instituciones públicas.

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. No obstante, como se verá posteriormente, en la mayoría de los países de ALC el control interno se restringe principalmente al examen ex ante de los procedimientos, y el control externo no siempre goza de la independencia y la eficiencia requeridos para cumplir sus funciones de guardián de la integridad y la probidad de la gestión pública.

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). Este sistema es importante para la GpRD porque garantiza la eficiencia, la eficacia y la transparencia de la gestión pública. Un sistema de adquisiciones adecuado 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 redunda 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 ejecución de programas públicos.

La GFP, la auditoría y las adquisiciones públicas en ALC

El pilar de gestión financiera, auditoría y adquisiciones muestra mayor desarrollo que los otros pilares de la GpRD (véase el cuadro 2.8). Esto es producto del énfasis que los gobiernos y la cooperación internacional han puesto en el manejo de las finanzas públicas a partir de la crisis de la deuda. Se han invertido sostenidamente esfuerzos y recursos para mejorar los sistemas en este campo. En la mayoría de los países se observan avances importantes tanto en la legislación como en el desarrollo institucional de los tres componentes de este pilar. Sin embargo, como se ha insistido en este trabajo, la cultura institucional de muchos países de ALC aún está basada en los procedimientos y, en consecuencia, la mayoría de las normas y de las ideas se originan en las instituciones y entidades que tienen a su cargo este pilar. En el cuadro 2.13 se presentan los resultados de este pilar.

Gestión financiera pública

La integración de los subsistemas de administración del presupuesto, contabilidad, crédito público, tesorería y administración tributaria es una condición importante para una buena gestión de las finanzas públicas y, por tanto, merece la atención de la GpRD. Dicha integración, como se mencionó anteriormente, debe cumplirse en los ámbitos normativo, institucional e informático.

La mayoría de los países de la región cuenta con normas e instituciones que rigen la administración financiera pública y con sistemas electrónicos que integran la información de los subsistemas. Aunque casi todas las leyes adhieren a los principios internacionalmente aceptados para el manejo de las finanzas públicas y un nutrido grupo de países cuenta con instituciones rectoras que poseen un grado avanzado de desarrollo, la integración informática aún requiere fortalecerse en la mayoría de los países. En efecto, sólo Brasil, Chile y México han logrado integrar a los sistemas de administración financiera otros sistemas complementarios, como los de inversión pública y adquisiciones.

CUADRO 2.13 | Puntajes obtenidos de los indicadores de GFP, auditoría y adquisiciones según grado de desarrollo de la GpRD de los países

Indicadores de GFP, auditoría y adquisiciones	Índice GpRD	Grado de desarrollo de la GpRD		
		Avanzado	Medio	Bajo
Sistema Integrado de Administración Financiera	2,0	3,0	2,3	0,7
Contabilidad	3,4	4,6	3,3	2,8
Clasificación de gastos del presupuesto	3,3	4,5	3,6	1,7
Análisis de riesgo	1,5	4,4	1,1	0,5
Gasto extrapresupuestario	4,2	4,9	4,4	3,3
Aprobación del presupuesto por parte del Poder Legislativo	4,2	4,5	4,1	4,4
Relación entre gasto presupuestado y gasto ejecutado	2,6	3,5	2,7	2,0
Control interno	3,5	4,8	3,8	2,1
Marco legal e institucional del control externo	2,6	4,0	2,6	1,6
Marco legal e institucional del sistema de adquisiciones	2,7	3,7	3,0	1,6
Sistema electrónico de adquisiciones	1,2	3,7	0,9	0,3
Índice de la GpRD por GFP, auditoría y adquisiciones	**2,5**	**4,0**	**2,5**	**1,5**

Otro tema pendiente en muchos países es la articulación con la administración financiera de los gobiernos subnacionales, ya que estos entes gestionan una amplia proporción de los recursos fiscales.

La mayoría de los países cuenta con sistemas contables acordes a los estándares internacionales, que preparan anualmente informes consolidados sobre los ingresos y los gastos, así como sobre los activos y los pasivos financieros. Estos informes son importantes no sólo para la gestión de las autoridades, sino también para la rendición de cuentas ante el Poder Legislativo y ante los ciudadanos. Los informes se presentan a la Entidad Fiscalizadora Superior (Contraloría, Tribunal de Cuentas), aunque no todos los países lo hacen oportunamente.

Por otro lado, un aspecto importante de la GFP es el análisis del riesgo fiscal (Polackova Brixi and Schick, 2002), es decir, el examen, es decir, el examen de los eventos no evitables 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. Una adecuada GFP debe analizar estas situaciones y disponer de mecanismos para mitigar sus efectos, de lo contrario el país se verá en dificultades financieras que podrían impactar en la capacidad de gasto de los programas estratégicos. Solamente los países con un índice de GpRD alto desarrollan análisis de riesgo tanto de las obligaciones directas como de las contingentes y, además, disponen de mecanismos para reducir o mitigar sus posibles impactos. Por lo general, los otros países se limitan a analizar la deuda externa.

Un elemento fundamental en la gestión presupuestaria es el rol del Congreso en el proceso de aprobación, ejecución y control del presupuesto. Se aprecia que en la gran mayoría de los países los Congresos cumplen con la aprobación del presupuesto en los plazos establecidos por las leyes respectivas. Esto es muy importante para una adecuada gestión financiera del presupuesto. Sin embargo, tras esta buena práctica se ocultan serios problemas relacionados con el papel que desempeña el Poder Legislativo en el proceso presupuestario: i) la limitada capacidad técnica de los Congresos para mejorar el proceso presupuestario, es decir, la programación, la discusión, la aprobación, la ejecución y la evaluación del presupuesto y ii) el reducido margen de acción que tienen los Congresos para introducir modificaciones al presupuesto presentado por el Ejecutivo. En relación al primer problema, sólo tres parlamentos en la región cuentan con oficinas técnicas independientes para analizar el presupuesto. En cuanto al segundo, en muchos países el Poder Legislativo tiene una capacidad muy limitada para aumentar el gasto o el déficit o para reasignar volúmenes importantes de recursos de un área a otra.

Aunque se observa un avance importante de la GFP en la región, desde el punto de vista de los requerimientos de la GpRD, la mayoría de los subsistemas aún responde a la lógica de insumos y, por tanto, debe evolucionar hacia enfoques en los que estén presentes los productos y los resultados. Además, la integración electrónica con los subsistemas de adquisiciones, inversión y gestión subnacional debe profundizarse, y el análisis del riesgo fiscal debe ampliarse. Todo esto será posible sólo en la medida en que el conjunto de Sistemas Nacionales de Gestión Pública esté concebido para producir y analizar resultados.

Control interno

Casi la totalidad de los países de la región, salvo Bahamas, Barbados, Belice y Suriname, cuenta con un marco legal para el control interno de las institu-

ciones públicas y con oficinas de auditoría en las instituciones del gobierno central. No obstante, en la mayoría de los casos el trabajo de las oficinas de control interno es deficiente debido a varios problemas, por ejemplo: la falta de capacitación de los auditores, la inexistencia de metodologías uniformes y estándares de auditoría, la alta rotación del personal de las oficinas y la falta de independencia y de recursos para cumplir con las funciones adecuadamente, entre otros.

Por lo general, las oficinas de control interno se dedican exclusivamente a la revisión de la legalidad de los procedimientos previos a la realización de transacciones o de contratos (control ex ante) y no se ocupan de los efectos y los resultados que producen tales acciones (control a posteriori), aspecto de interés central para la GpRD. El control interno debería ser un instrumento de gestión gerencial e institucional que contribuya a asegurar la idoneidad de los sistemas de gestión financiera y técnica utilizados por la institución para la consecución de sus fines y objetivos, especialmente los sistemas de seguimiento y de control de calidad. En la mayoría de los países estos sistemas no existen o tienen un desarrollo embrionario, y cuando existen no son objeto de análisis por parte del control interno.

Tal como se lo practica en la región, el control interno no está articulado al ciclo gerencial de creación de valor público y está desconectado de los propósitos enunciados en la planificación y el presupuesto. Además, no contribuye a la gestión de los programas y proyectos y es poco significativo para el proceso de aprendizaje institucional que debe derivarse del monitoreo y la evaluación. La ausencia o la debilidad de la función de control a posteriori resta potencia a la conducción de los directivos públicos y mina la capacidad de las instituciones para obtener resultados.

Control externo

Excepto Belice y Suriname, el resto de los países de la región cuenta con una ley de control externo comprehensiva y común a todas las organizaciones del Estado. En la mayoría de los casos, esa ley adhiere explícitamente a normas internacionales de auditoría, como las de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (OIEFS),[8] a la cual pertenecen todos los países de ALC excepto Belice.

[8] La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OIEFS) es una organización no gubernamental autónoma, independiente y apolítica, con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Fue

Aunque todos los países establecen la autonomía administrativa y económica de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), se verifican algunos problemas que limitan esa independencia. El principal problema es que, en la mayoría de los casos, la EFS forma parte del Poder Ejecutivo y no del Legislativo, con lo cual se acorta la distancia necesaria que debe existir entre el contralor y el controlado. Por otro lado, aunque la ley les otorga autonomía administrativa y financiera, algunas EFS no reciben del Ejecutivo todos los recursos que solicitan, lo cual también restringe la independencia de su capacidad de acción.

La cobertura de las auditorías financieras que realizan anualmente las EFS varía según se trate de ingresos y gastos o de activos y pasivos. Las primeras están más difundidas que las segundas y en la mayoría de los países se examina a más del 60% de las instituciones del gobierno central. No obstante, en algunos países las EFS efectúan el control ex ante de los actos que realizan las instituciones (incluso en algunos casos autorizan dichas acciones), lo cual vulnera la independencia que deben tener y crea un conflicto de intereses al momento de ejecutar las auditorías, pues evalúan un proceso del cual formaron parte (Guardiola, 2009).

Las normas sobre la presentación de informes de auditoría financiera al Poder Legislativo varían de país a país: mientras que la mayoría dispone la presentación de informes en un lapso que no debe sobrepasar los cuatro meses después de finalizado el período de estudio, otros países establecen períodos de hasta un año o dejan esa decisión a juicio de la EFS o del Congreso. La difusión de estos informes a través de Internet es una práctica extendida en la región, pero aún hay países que no lo hacen.

Las auditorías de gestión o desempeño, que no sólo revisan la legalidad y la regularidad de las operaciones institucionales sino que además examinan los sistemas y los procesos para el cumplimiento de objetivos, están poco extendidas entre los países de la región. Aunque la legislación de muchos países las contempla, las EFS no cuentan con el personal, los recursos y la metodología idóneos para realizar este tipo de examen. Sólo en los países con un grado avanzado de GpRD se observa cierto desarrollo de las auditorías de gestión. Cabe destacar el caso del *Tribunal do Contas da União* de Brasil, que desarrolla un sistema de auditorías de gestión de los programas de gobierno y cuenta

---

creada para fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países miembros, en lo que se refiere a la auditoría gubernamental. Tiene su sede en Viena y fue fundada en 1953. Cuenta con 189 miembros de pleno derecho y tres miembros asociados.

con una batería de instrumentos y con los recursos humanos debidamente entrenados para utilizarlos.

La limitada capacidad gubernamental en GpRD de América Latina impone una limitación al alcance del control externo. Si las entidades y los organismos del Estado no preparan planes estratégicos, no disponen de medios para hacer el monitoreo y la evaluación y no reportan su desempeño más allá de los informes de ejecución presupuestal, las EFS no tienen un escenario adecuado para practicar los exámenes sobre los resultados del desempeño de los organismos públicos. Por consiguiente, tampoco tienen herramientas para apoyar la labor del Poder Legislativo y aportar sugerencias para mejorar la gestión. Asimismo, la inexistencia de sistemas de control interno acordes a las normas vigentes en los países y los estándares internacionales aconsejados por la OIEFS, impide que se genere información confiable y oportuna sobre el desempeño institucional y, por tanto, crea dudas sobre los informes que se preparan para reportarlo (Guardiola, 2009).

Adquisiciones públicas

Durante la presente década, el marco legal e institucional de las adquisiciones públicas de la región se ha modernizado, generalmente, mediante la incorporación de las prácticas más aceptadas a nivel internacional. Así, tres de cada cuatro de los países analizados cuentan con un marco legal que norma comprensivamente el proceso de adquisiciones y contrataciones de las instituciones públicas, y que se basa en los criterios de competencia y transparencia para la adjudicación de los contratos públicos. Además, en esos países se han creado entes reguladores de las adquisiciones del Estado que han alcanzado distintos niveles de desarrollo: mientras que en los países más avanzados han llegado ha consolidarse, en otros países aún se encuentran en proceso de implementación. La creación de un marco jurídico e institucional con las características señaladas ha sido un paso importante para los países de la región, y es un elemento positivo para la implementación de la GpRD.

Durante los últimos años, varios países han intensificado sus esfuerzos para implementar sistemas electrónicos que difundan a través de Internet información sobre las leyes y las normas de adquisiciones y contrataciones, invitaciones a licitar y solicitudes de propuestas y de adjudicación de contratos. Estos sistemas han permitido transparentar las adquisiciones públicas, mejorar la competencia y difundir oportunidades de negocios con el Estado a los proveedores pequeños. Algunos de estos sistemas permiten realizar transacciones electrónicamente y han logrado que los organismos multilaterales

CUADRO 2.14 | Sistemas electrónicos de compras de los países

País	Sitio en Internet
Argentina	www.argentinacompra.gov.ar
Bahamas	Inexistente
Barbados	Inexistente
Belice	Inexistente
Bolivia	www.sicoes.gob.bo/paginicio/inicio.php
Brasil	www.comprasnet.gov.br
Chile	www.chilecompra.cl
Colombia	www.contratos.gov.co
Costa Rica	https://www.hacienda.go.cr/scripts/criiiext.dll?UTILREQ=VACIO
Ecuador	www.compraspublicas.gov.ec
El Salvador	www.mh.gob.sv/moddiv/HTML
Guatemala	www.guatecompras.gt
Guyana	Inexistente
Haití	www.cnmp.gouv.ht
Honduras	www.honducompras.gob.hn
Jamaica	Inexistente
México	www.compranet.gob.mx
Nicaragua	www.nicaraguacompra.gob.ni
Panamá	www.panamacompra.gob.pa
Paraguay	www.contratacionesparaguay.gov.py
Perú	www.osce.gob.pe
Rep. Dominicana	https://comprasdominicana.gov.do/compras
Suriname	Inexistente
Trinidad y Tobago	Inexistente
Uruguay	www.comprasestatales.gub.uy

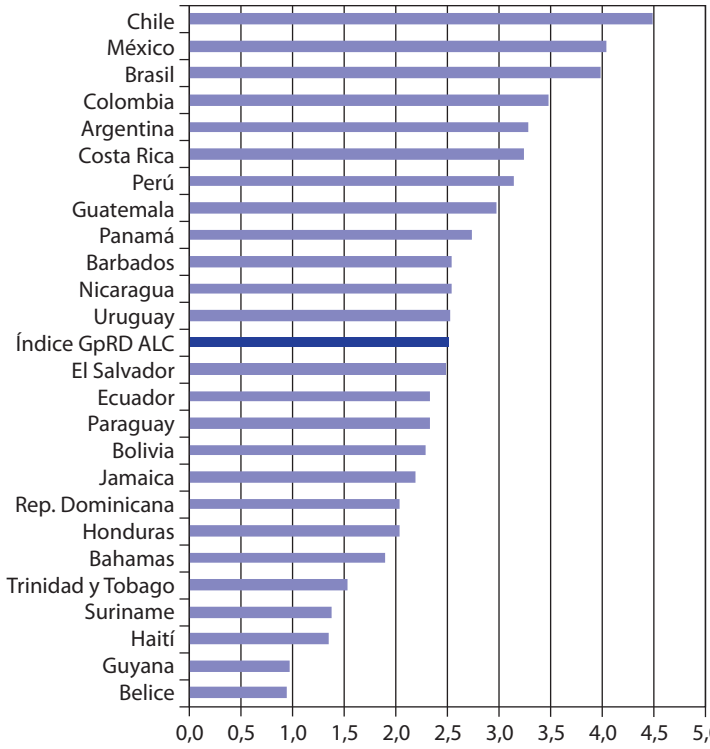
los reconozcan como sistemas válidos para usarlos en los proyectos que financian. Este es el caso de los sistemas de Argentina, Brasil, Chile y México.

No obstante, aún hay aspectos que varios países deben atender y mejorar para disponer de procedimientos confiables. Uno particularmente importante es establecer los procedimientos para la presentación y la resolución de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones, y garantizar que estos procedimientos sean ejercidos por un organismo externo a la entidad que realiza la

RECUADRO 2.8 | Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

Este es el pilar que menor grado de heterogeneidad presenta entre los países de la región y, al mismo tiempo, es el que muestra mayores puntajes. Chile, Brasil y México superan los cuatro puntos, es decir que sus sistemas se encuentran en una fase de consolidación. Siete de los 25 países analizados tienen un puntaje mayor a 3, lo que indica que los componentes de auditoría y adquisiciones orientados a resultados de GFP se encuentran en fase de desarrollo. Solamente dos países tienen un puntaje menor a 1.

GRÁFICO 2.8.1 | Índice de gestión financiera, auditoría y adquisiciones



compra. Asimismo, se requiere que algunos países avancen en la organización, el procesamiento y el análisis de las estadísticas de las compras a fin de disponer de información útil que les permita mejorar la programación de sus adquisiciones y disponer de datos para calcular los costos de los bienes y servicios.

A pesar de los avances en materia de adquisiciones públicas, aún son pocos los países que cuentan con sistemas suficientemente confiables como para

que los organismos multilaterales los utilicen en la ejecución de las operaciones que financian.

En resumen, se observa un avance significativo de los sistemas de GFP y de adquisiciones, así como también en la actualización de las normas relativas a los controles interno y externo. No obstante, la mayoría de los sistemas de GFP no está construida en base a los conceptos de la GpRD, sino en base a la lógica tradicional. El control interno se restringe a la auditoría ex ante y hay pocos avances en torno al desarrollo de control a posteriori debido, en parte, a la debilidad de los sistemas institucionales de monitoreo y de control de calidad de la producción de bienes y servicios. La mayoría de los países ha realizado reformas a su marco legal de control y lo ha alineado con las normas internacionales; sin embargo, es común que la independencia de las EFS esté en entredicho dada su estrecha vinculación con el Poder Ejecutivo.

Gestión de programas y proyectos

¿Qué es la gestión de programas y proyectos?

La gestión de programas y proyectos está en el centro de 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 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 gestión de programas y proyectos.

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

Puesto que muchos bienes y servicios se producen a través de proyectos específicos con una duración determinada, es indispensable que se realicen análisis sobre su pertinencia y sus beneficios potenciales antes de ser finan-

ciados. 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 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 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, todos estos aspectos 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 a trabajar en función de la obtención de resultados personales e institucionales.

La satisfacción de los usuarios es un aspecto importante 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 perfeccionamientos. En un ámbito más general, se debe disponer de mecanismos de consulta a las organizaciones de la sociedad civil, 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 producen estos sistemas son la fuente principal que nutre el sistema de monitoreo y evaluación y, por tanto, la que 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 evaluación ex ante de los proyectos, la gestión de los bienes y servicios y los sistemas de información. El análisis se basa en la información recopilada en los sectores de educación, salud, protección social e infraestructura.

CUADRO 2.15 | Puntajes obtenidos de los indicadores de gestión de programas y proyectos según grado de desarrollo de la GpRD en los países

Indicadores de gestión de programas y proyectos	Índice GpRD	Grado de desarrollo de la GpRD		
		Avanzado	Medio	Bajo
Evaluación ex ante de los proyectos	2,2	3,8	2,5	0,3
Visión sectorial de mediano plazo	3,0	3,6	3,0	2,4
Gestión de la producción de bienes y servicios	1,5	2,8	1,4	0,9
Sistemas sectoriales de Información	1,5	2,8	1,5	0,6
Índice de la GpRD para programas y proyectos	**1,9**	**3,1**	**1,9**	**1,0**

La gestión de programas y proyectos en ALC

Puesto que este pilar es el centro de la creación de valor público, expresa las debilidades y las fortalezas del conjunto de componentes del ciclo de gestión. Así, los aspectos fuertes del pilar (planificación sectorial) están relacionados con los aspectos fuertes de todo el ciclo (planificación nacional y GFP) y, al mismo tiempo, sus aspectos débiles (gestión e información sectorial) están vinculados a los aspectos débiles de todo el ciclo (PpR y M&E). En el cuadro 2.15 se presentan los resultados de este pilar.

La planificación sectorial

La mayoría de los países de la región cuenta con planes o políticas en las que se trazan los objetivos y las estrategias de los sectores. Por lo regular, esos planes se elaboran al inicio de la gestión de cada gobierno y, en algunos casos, se basan en planes o visiones de largo plazo que han sido elaborados con la participación de la sociedad civil. Los planes también recogen los compromisos internacionales de los países, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) o las convenciones internacionales.

En los sectores de salud y de educación se observa un proceso más depurado y maduro de planificación: sus planes están mejor formulados, tienen horizontes de mediano y largo plazo, y recogen las estrategias y las metas de los compromisos internacionales. Con frecuencia, los planes de largo plazo han sido formulados con el apoyo financiero y técnico de organismos de cooperación multilateral o bilateral. Además, en la mayoría de los países las organiza-

ciones de la sociedad civil[9] participaron activamente en la elaboración de los planes sectoriales de salud y de educación.

En cambio, el sector de protección social[10] no siempre cuenta con un plan y, en algunos países, esos planes están compuestos por programas desconectados entre sí. Por su parte, el sector infraestructura muestra las prácticas más débiles de planificación y de participación de la sociedad civil en la elaboración de los planes sectoriales.

En general, los planes sectoriales concuerdan con los objetivos y las estrategias planteados en los planes nacionales. En varios países, los objetivos de los planes de largo plazo de educación y salud fueron incluidos en los planes nacionales de gobiernos sucesivos, lo cual fortaleció la continuidad de las políticas. No obstante, la articulación entre el mediano y el corto plazo es débil; los planes operativos anuales no siempre se basan en los planes de mediano plazo.

Aunque con frecuencia los planes sectoriales disponen de metas y de indicadores, estos se restringen a las actividades y a los efectos y olvidan el eslabón intermedio: los productos. En parte, esto se debe a que durante el proceso de planificación los sectores raramente identifican los bienes y servicios que producen, señal de la debilidad de la planificación operativa. Además, es común que los planes solamente presenten metas de mediano plazo, sin su correlato anual, lo cual limita la utilidad de las metas como instrumento de gestión y de seguimiento.

La evaluación ex ante de los proyectos

El diseño y la evaluación ex ante de los proyectos representa un aspecto fundamental de la GpRD. Un proyecto mal diseñado genera desperdicio de recursos, provoca frustración entre sus beneficiarios y puede tener consecuencias políticas negativas. Para prevenir esto, los Sistemas de Inversión Pública (SIP) definen los procesos y los instrumentos idóneos para el análisis y la selección de las inversiones que más convienen al país, asegurando que los proyectos sean pertinentes (que respondan adecuadamente a un problema y estén articulados al plan de gobierno) y eficientes (que posean rentabilidad socioeconómica). Adicionalmente, los SIP contribuyen a transparentar la asignación de recursos mediante el establecimiento de procedimientos formales y criterios

[9] La expresión organizaciones de la sociedad civil designa a grupos variados, como las ONG, los gremios profesionales, los gremios empresariales y los sindicatos.

[10] El sector de protección social corresponde a ministerios que, con distintos nombres según los países, generalmente ejecutan programas de lucha contra la pobreza.

técnicos que garantizan que los proyectos aprobados contribuyen al logro de los objetivos del gobierno a un costo adecuado y con la calidad esperada.

Diecisiete de los 25 países estudiados disponen de una institución encargada de realizar evaluaciones ex ante de los proyectos de inversión; sin embargo, sólo 13 países poseen normas y metodologías formalmente establecidas para que dichas instituciones cumplan su misión. Además, existen países que, si bien no cuentan aún con un sistema establecido de evaluación ex ante, están empezando a construirlo.

Un problema relevante desde el punto de vista de la GpRD es que varios sistemas de evaluación ex ante no son capaces de asegurar la vinculación de las inversiones con los objetivos y las metas establecidas en el PNMP. Esto se debe a que dichos sistemas no analizan detalladamente la contribución de los proyectos de inversión al PNMP. Esta es una consecuencia más de la falta de articulación entre la planificación estratégica y la planificación operativa mencionada en apartados anteriores.

Además, en algunos casos los instrumentos de evaluación ex ante fueron concebidos para analizar proyectos de infraestructura que no se adecuan a proyectos de otro tipo, como los sociales y los ambientales. Por ejemplo, pocos países utilizan técnicas de evaluación ex ante para establecer la solidez del planteamiento de los problemas y de las estrategias para resolverlos.

Por otro lado, las técnicas de evaluación ex ante no se aplican en la misma proporción a los proyectos ejecutados por el gobierno central y a los ejecutados por los gobiernos subnacionales. En efecto, un proyecto del gobierno central tiene casi el doble de probabilidades de ser evaluado que uno preparado por un gobierno subnacional (véase el cuadro 2.16). Tomando en cuenta el alto porcentaje de recursos que invierten estos últimos, esta es una debilidad importante que merece pronta atención.

CUADRO 2.16 | Puntajes obtenidos de los indicadores de aplicación de la evaluación ex ante en los proyectos nacionales y subnacionales

Proyectos que se someten a evaluación ex ante	Índice GpRD	Grado de desarrollo de la GpRD		
		Avanzado	Medio	Bajo
Proyectos del gobierno central	2,5	4,0	3,0	0,3
Proyectos de los gobiernos subnacionales	1,4	2,3	1,8	0,0
Índice de la GpRD para proyectos que se someten a evaluación ex ante	**2,2**	**3,8**	**2,5**	**0,3**

En varios países se observan problemas que constriñen el valor y el uso de las evaluaciones ex ante. Entre otros, se pueden señalar los siguientes problemas: i) la cobertura de las evaluaciones ex ante es limitada, ii) los funcionarios encargados del análisis de los proyectos no están debidamente capacitados y iii) las metodologías de evaluación no son lo suficientemente sólidas. Estos factores limitan la capacidad de los países para asegurarse de que los proyectos se diseñen de manera rigurosa y, por tanto, ponen en riesgo la eficiencia y efectividad del uso de los recursos públicos.

Gestión de la producción de bienes y servicios

Una de las herramientas más eficaces de la GpRD es el contrato de gestión, es decir, el acuerdo entre dos partes por medio del cual se establecen compromisos sobre los resultados que se obtendrán, las condiciones para su cumplimiento y el monto de los recursos que se asignarán. Los contratos de gestión permiten establecer las características del bien público que se desea proveer, y asignar las responsabilidades correspondientes a las unidades o las entidades respectivas. A su vez, el contrato de gestión fomenta la participación de la sociedad civil en el control social de la acción pública, mediante la cogestión en la producción de bienes y servicios (Baralt y otros, 2003).

Sin embargo, esta herramienta es muy poco utilizada en ALC. Apenas se registran algunas experiencias, básicamente en el sector salud de algunos países cuyos ministerios firman contratos de gestión con los hospitales.[11] Brasil es un caso interesante, pues está desarrollando y expandiendo este instrumento en varios sectores; por ejemplo, el ministerio de Educación firma contratos de gestión con las unidades responsables de los programas, y el ministerio de Salud, con los municipios. Por su lado, Perú desarrolló los Convenios de Administración por Resultados (CAR), que se implementaron entre 2002 y 2006. Los CAR eran acuerdos suscritos de manera voluntaria entre las entidades públicas y la Dirección Nacional de Presupuesto Público. Su objetivo era mejorar la cantidad, la calidad y la cobertura de los bienes y servicios que provee el sector público.[12]

---

[11] Es el caso de Bolivia, Colombia, El Salvador y Nicaragua.

[12] En el CAR se establece un conjunto de indicadores asociados a metas cuantitativas que una entidad se compromete a alcanzar. Las metas deben estar alineadas a los objetivos institucionales de la entidad que suscribe el convenio. Además, la entidad se compromete a cumplir una serie de compromisos orientados a mejorar sus procesos de gestión institucional.

Otro instrumento valioso para estimular la obtención de resultados es la adopción de esquemas de remuneración de personal ligados a la obtención de resultados institucionales. Salvo Chile, ningún otro país cuenta con un instrumento de este tipo. Hay que tener presente que la implementación de mecanismos de remuneración ligada al desempeño institucional requiere disponer de sistemas avanzados de gestión para resultados, pues conlleva la capacidad de establecer y de medir los resultados de manera sólida (véase el recuadro 2.6 en la página 47).

Los instrumentos vistos hasta aquí están relacionados con los aspectos gerenciales y administrativos de la creación de valor público. Sin embargo, estos tienen que complementarse con la implementación de estrategias de mejoramiento continuo de la calidad de los bienes y servicios. Así, por ejemplo, el mejoramiento de la calidad de la educación supone, principalmente, intervenciones en el campo estrictamente pedagógico, como la capacitación a los maestros, el desarrollo de textos escolares y la actualización curricular.

De los países estudiados, solamente ocho disponen de estrategias de mejoramiento de la calidad de los servicios de salud y de educación. En algunos casos se trata de proyectos puntuales y, en otros, de unidades institucionales cuya función es permanente. No obstante, no todas las estrategias disponen de estándares de calidad de los servicios como parámetros para medir su evolución, lo cual debilita seriamente la posibilidad de mejora continua. En los sectores de protección social y de infraestructura, ese tipo de estrategias son más escasas y débiles aún. En general, el mejoramiento de la calidad de los servicios es un campo en el que se observa una gran debilidad institucional en los países y que, sin embargo, es de primera importancia para la GpRD.

Satisfacción de los usuarios

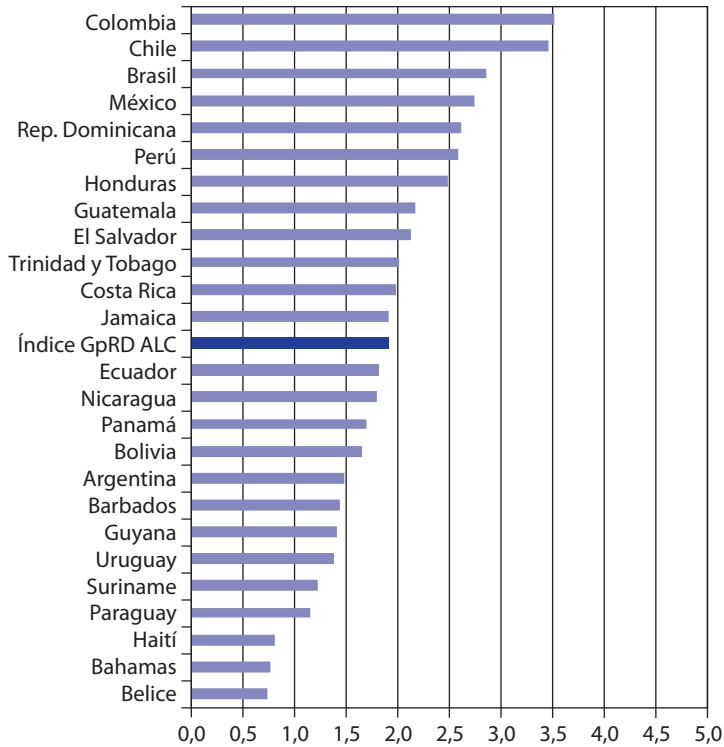
Conocer la satisfacción de los usuarios es una práctica importante en la GpRD, pues permite adecuar los bienes y servicios a las expectativas de quienes los usan y los consumen, y también es un medio para evaluar la gestión institucional. Este es un aspecto débilmente abordado por los países de la región, pues son muy escasos los mecanismos formalizados y sistemáticos de recolección de información sobre la satisfacción de los usuarios y su consideración en la gestión de los servicios.

Son pocas las experiencias que existen en el campo del análisis de la satisfacción de los usuarios: algunos países realizan encuestas para conocer

RECUADRO 2.9 | Gestión de programas y proyectos

En el pilar de gestión de programas y proyectos se destacan Chile y Colombia, que son los únicos países que tienen un puntaje mayor a 3. Ambos aplican algunas estrategias de GpRD en la gestión de programas y proyectos. Trece de los 25 países obtuvieron entre 1 y 2 puntos, lo que indica que se encuentran en la etapa de formulación de iniciativas y propuestas, mientras que tres países tienen puntajes menores a 1.

GRÁFICO 2.9.1 | Índice de gestión de programas y proyectos



la opinión de los usuarios sobre la calidad de la atención en los servicios de salud (Honduras, México y Trinidad y Tobago) y otros contratan estudios de satisfacción de los usuarios (Fondo de Solidaridad Social de Chile). Por otro lado, es frecuente que las instituciones ofrezcan buzones electrónicos o líneas telefónicas para que los usuarios envíen sus quejas y sus opiniones. No obstante, la información recopilada no suele usarse para analizar la satisfacción de los usuarios.

Sistemas sectoriales de información

Los ministerios sectoriales y las instituciones que brindan servicios cuentan con sistemas de información que se alimentan directamente de los registros administrativos de los servicios públicos. Estos sistemas contienen datos que son la base de los sistemas de monitoreo de la GpRD en todos los niveles (servicio, programa, institución, país), así como la materia prima de los indicadores de desempeño para la evaluación del gasto. Por tanto, la idoneidad de estos sistemas de información es indispensable para el buen funcionamiento de una gestión orientada a los resultados.

Los diagnósticos realizados muestran que los sistemas de información de los ministerios de Salud y de Educación son más sólidos que los de Desarrollo Social y de Infraestructura. Por lo general, existe una unidad institucional encargada exclusivamente de las estadísticas del sector, que dispone de información sobre los bienes y servicios que se producen. Sin embargo, la información tiene un retraso de uno o dos años y no siempre incorpora datos sobre los servicios que brinda el sector privado. La mayoría de los países carece de información sobre la calidad de los servicios debido a la falta de estándares y de instrumentos de recolección de información. Además, muy pocos países disponen de indicadores que permitan analizar la eficiencia de las acciones que realizan, pues no cuentan con información sobre los costos y, en varios casos, no existe información confiable sobre insumos importantes, como por ejemplo, el número de maestros o de médicos.

La mayor parte de las unidades institucionales de estadísticas no dispone de los recursos humanos, financieros y tecnológicos adecuados para desarrollar sistemas de información oportunos y confiables. En algunos países, los registros aún se ingresan centralizadamente, pues los servicios no disponen de computadoras o no están conectados mediante una red electrónica, problema particularmente extendido en el área rural.

Por otro lado, es común encontrar, sobre todo en los ministerios de Protección Social, varios sistemas de información pertenecientes a distintos programas, que no están vinculados entre sí. Esto dificulta la tarea de consolidación de la información y limita la aplicación de estándares para su manejo.

Debido a las características mencionadas, los sistemas de información existentes en la mayoría de los países son poco útiles para el uso gerencial, que requiere datos oportunos y confiables. El mejoramiento de la calidad de los servicios va de la mano del fortalecimiento de los sistemas de información, pues sin ellos no es posible establecer referencias y medir los avances institucionales.

CUADRO 2.17 | Puntajes obtenidos de las sistemas de información según sector

Sistemas sectoriales de información	Educación	Salud	Desarrollo social	Infraestructura
Información sobre la producción de los bienes y servicios	2,5	2,5	1,5	1,8
Información sobre la calidad de los bienes y servicios	1,9	1,6	0,9	1,0
Indicadores sobre costos de los bienes y servicios	0,9	1,5	0,5	0,7
Indicadores sobre cobertura de los servicios	1,5	1,9	1,0	0,9
Índice de la GpRD	**1,6**	**1,9**	**1,0**	**1,1**

En resumen, el pilar de gestión de programas y proyectos muestra un desempeño menor que el de planificación para resultados y el de GFP, auditoría y adquisiciones, pero está más desarrollado que los de PpR y M&E. Los componentes fuertes de este pilar son la evaluación ex ante de los proyectos y la planificación de mediano plazo, aspectos que están vinculados a los sistemas nacionales de inversión pública y de planificación. Por otro lado, los componentes débiles se relacionan con los sistemas de gestión e información los que, a su vez, están relacionados con PpR y M&E. El elemento más crítico de este pilar es la debilidad de las estrategias de mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios, piedra angular de la GpRD.

Monitoreo y evaluación

¿Qué son el monitoreo y la evaluación?

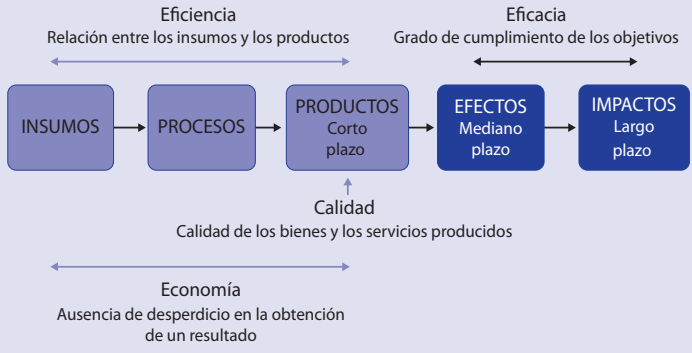
El monitoreo es la "función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos para proporcionar a los administradores y a las principales partes interesadas de una intervención para el desarrollo indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos así como de la utilización de los fondos asignados" (OCDE, 2002). En la gestión pública, el monitoreo busca conocer el avance de los objetivos y 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 monitoreo está estrechamente ligada a las de planificación y de presupuesto, y analiza tanto la consecución de los objetivos como los recursos que se invierten para lograrlos.

En el marco de la GpRD, el sistema de monitoreo es un instrumento para gestionar el sector público mediante un conjunto de indicadores que permiten verificar el cumplimiento de los objetivos y de sus expresiones cuantitativas: las metas. Un sistema tradicional de seguimiento de la ejecución se distingue de uno basado en resultados en 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 los insumos, las actividades y los productos realizados, pero sin fijarse si con ellos se logran o no los objetivos (resultados).

Por otro lado, el sistema de monitoreo debe dar cuenta del desempeño de las instituciones, 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 importantes de las intervenciones para el desarrollo: i) los resultados establecidos en la planificación (los productos, los efectos y los impactos) y ii) los criterios, las normas y las directrices que guían la intervención de las entidades. Usando la cadena de resultados como referencia, se pueden identificar las dimensiones críticas que dan cuenta de los dos aspectos ya mencionados del desempeño. El gráfico 2.5 ilustra las relaciones entre los elementos de la cadena de resultados y las dimensiones del desempeño.

Conviene añadir que el monitoreo es una función transversal del ciclo de gestión, pues cada uno de los pilares desempeña un papel en su ejecución. Así,

GRÁFICO 2.5 | Dimensiones del desempeño

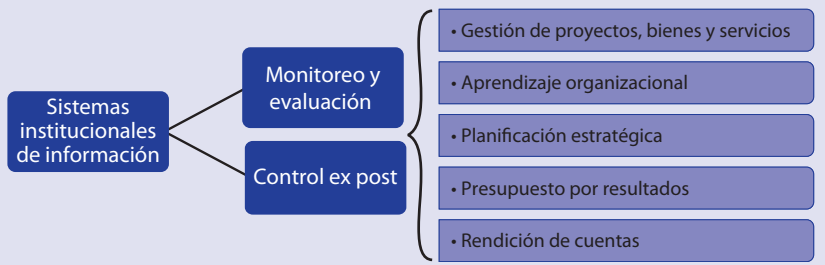


por ejemplo, el pilar de planificación se encarga de establecer los objetivos de gestión, el de PpR participa en el establecimiento de metas, y la GFP provee información. Por otro lado, el sistema de monitoreo se ocupa de informar sobre los distintos niveles en los que se ejecutan las políticas públicas: 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, retos que sólo pueden enfrentarse mediante una labor continua de perfeccionamiento y de mejora que necesariamente trasciende varios períodos gubernamentales.

Por otro lado, 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 monitoreo y la evaluación radica en que el monitoreo 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. La evaluación, mediante un proceso sistemático de recolección y de análisis de información relevante, 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.

GRÁFICO 2.6 | Relación del sistema de M&E con otros componentes del ciclo de gestión



Cabe señalar que los datos que nutren el sistema de monitoreo y evaluación 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 M&E.

Sistemas de monitoreo en ALC

De los países estudiados, solamente cinco no cuentan con una unidad para realizar el seguimiento de los objetivos y las metas del gobierno. A pesar de que la mayoría de los países tiene entidades formalmente encargadas de la función de monitoreo, sólo 15 disponen de sistemas en marcha, aunque con distinto grado de madurez. La mayoría de ellos se ha conformado durante la década de 2000 y aún se encuentra en etapa de diseño o de implantación

Las unidades de monitoreo están adscriptas a la Presidencia de la República o a los ministerios de Planificación y, en menor medida, a los ministerios de Finanzas o Hacienda. El establecimiento de las entidades de seguimiento en los ministerios de Planificación es una consecuencia lógica del nexo estructural entre la planificación y el seguimiento. Por otro lado, la tendencia a ubicar esta función en la Presidencia de la República muestra el interés creciente de las altas autoridades por contar con instrumentos de rendición de cuentas y gestión. Con respecto a los sistemas de seguimiento afincados en los ministerios de Hacienda o Finanzas, se observa que corresponden a aquellos países que han consolidado (como Chile) o han emprendido (como México y Perú) sistemas de presupuestos por resultados. El cuadro 2.18 presenta los resultados del pilar de monitoreo y evaluación.

En general, se aprecia un modesto desarrollo institucional de la función de monitoreo en los países del grupo medio. Una de las debilidades más importantes de los sistemas de estos países es que no cuentan con indicadores de efecto, sino principalmente de actividades y, ocasionalmente, de productos. Esto limita la implementación de la GpRD, pues no permite conocer si los productos contribuyeron al logro de los efectos e impactos que se esperaban. Así, por ejemplo, la construcción de edificios escolares y la entrega de textos de enseñanza (productos) no conllevan necesariamente el mejoramiento de la lectoescritura de los niños (efecto), que se mide a través de pruebas estandarizadas de aprendizaje.

Los datos recopilados muestran que en materia de seguimiento existe una gran brecha entre los países avanzados y las demás naciones. En efecto, los primeros obtienen una calificación mucho mayor que los otros países y,

CUADRO 2.18 | Indicadores de los sistemas de monitoreo y evaluación según grupos de países

Indicadores de los sistemas de seguimiento y evaluación	Índice GpRD	Grado de desarrollo de la GpRD		
		Avanzado	Medio	Bajo
Instituciones de monitoreo.	2,1	4,5	2,1	0,6
Alcance del monitoreo de los programas y los proyectos.	1,4	4,0	1,0	0,8
Uso y difusión de la información de monitoreo.	1,1	3,7	0,9	0,1
Sistemas de información estadística.	2,8	4,1	2,7	2,0
Marco legal e institucional de la evaluación.	1,5	3,9	1,3	0,6
Alcance y articulación del sistema de evaluación.	0,6	2,8	0,3	0,1
Acciones derivadas del incumplimiento de metas.	0,8	3,1	0,4	0,2
Difusión de los resultados de las evaluaciones.	1,2	4,6	0,7	0,3
Total	**1,6**	**3,8**	**1,3**	**0,7**

además, exhiben una mejor correspondencia entre el marco institucional de la función del seguimiento y el uso efectivo de la información que produce el sistema, lo cual expresa claramente su mayor madurez. No obstante, en todos los casos se observa que el indicador de uso del sistema y de difusión de la información es el que menor puntaje alcanza, lo cual indica que la implementación de un sistema de monitoreo no trae consigo necesariamente el uso de la información con fines de gestión. En este sentido, se observó que varios países han hecho énfasis en la elaboración de indicadores y en la construcción de aplicaciones informáticas, pero han avanzado poco en la creación de las condiciones normativas y las capacidades institucionales para aplicar tales herramientas en el análisis y la conducción de la gestión pública.

Muestra de lo anterior es que, con la excepción de Chile, ningún otro país aplica criterios y procedimientos institucionalizados para analizar y gestionar la acción gubernamental a partir de la información que entrega el sistema de monitoreo. Esto no significa que otros países no usen de ningún modo la información, sino que la usan de manera no institucionalizada y sin integrarla formalmente a los distintos momentos del ciclo de gestión. Así, por ejemplo, en aquellos países en los que el sistema de seguimiento está ubicado en una

dependencia de la Presidencia de la República, es común que las más altas autoridades usen la información para tomar decisiones. Sin embargo, ese uso es discrecional y depende exclusivamente de la voluntad de los actuales gobernantes. Las próximas autoridades podrían no usar ese instrumento. Asimismo, en los países que cuentan con Sistemas de Inversión Pública, el uso de la información de seguimiento de los proyectos suele estar normado; no obstante, tales sistemas están restringidos a los proyectos de inversión que conforman sólo una parte del presupuesto. Finalmente, los países que recientemente han emprendido el desarrollo de presupuestos por resultados (México y Perú) aún no cuentan con sistemas de indicadores de desempeño lo suficientemente maduros como para usarlos formalmente.

Una debilidad importante de la mayoría de los sistemas de seguimiento es la falta de articulación tanto vertical (gobierno, organización, unidad operativa) como horizontal (planificación, presupuesto, ejecución, seguimiento y evaluación). En efecto, estudios anteriores encontraron que la mayoría de los sistemas de seguimiento, en particular aquellos vinculados a las oficinas de los presidentes, son usados principalmente por las altas autoridades y, sólo marginalmente, por los directivos públicos para la gerencia de sus organizaciones (Cunill y Ospina, 2008). Asimismo, se constata una débil relación de los sistemas de seguimiento con el proceso presupuestario y la gestión de programas y proyectos. Todo lo anterior lleva a pensar que muchos países consideran los sistemas de monitoreo más como un mecanismo de rendición de cuentas ubicado en la cúspide de la organización gubernamental que como un instrumento de gestión que fluye a través de todo el tejido institucional.

En conclusión, solamente Brasil, Chile, Colombia y México poseen sistemas de monitoreo lo suficientemente desarrollados como para aportar a la GpRD. No obstante, muestran algunas diferencias que pueden observarse en el cuadro 2.19. El resto de los países posee sistemas con distintos niveles de madurez, pero la mayoría aún se encuentra en una fase inicial. Las limitaciones más importantes de estos sistemas para contribuir a la GpRD son: i) no cuentan con normas técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente, ii) no articulan el cumplimiento de las metas y los objetivos con la inversión de recursos y iii) se basan en indicadores de insumos y de actividades más que en indicadores de productos y de efectos. Adicionalmente, con la asunción de un nuevo gobierno, los sistemas de monitoreo suelen enfrentarse al desafío de adaptarse a cambios que podrían o no considerar los avances técnicos realizados durante el gobierno saliente, más aún si se trata de coaliciones políticas opuestas.

CUADRO 2.19 | Sistemas de monitoreo y evaluación en ALC

Uso del sistema de monitoreo[a]				
	Alto Se usa para tomar decisiones técnicas, administrativas y presupuestarias.			Chile.
	Medio Se usa para tomar decisiones a alto nivel.		Costa Rica.	Brasil y Colombia.
	Bajo No se usa o se usa poco para analizar y corregir cumplimiento de metas.	Barbados, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Uruguay.	Argentina, Honduras y Perú.	México.
		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 monitoreo		

[a] Sin sistema de monitoreo: Bahamas, Belice, Bolivia, Guyana, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Suriname,Trinidad y Tobago.

Sistemas de evaluación en ALC

De los países estudiados, 13 cuentan con leyes que, de una u otra manera, obligan a la evaluación de la gestión pública. No obstante, sólo cinco de ellos tienen un marco legal que específicamente establece la necesidad de evaluar los resultados de las políticas, los programas y los proyectos: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Los restantes establecen normas que no examinan los resultados de las acciones gubernamentales en el sentido que aquí se ha dado al término. En la mayoría de los casos, esas normas se refieren a la evaluación financiera y/o al análisis del cumplimiento de metas físicas de los proyectos.

De los cinco países señalados en el párrafo anterior, sólo Perú no dispone de mecanismos institucionalizados para la evaluación de resultados, pues

CUADRO 2.20 | Países que cuentan con un marco legal y con sistemas de evaluación de resultados

País	Marco normativo sobre evaluación de resultados	Mecanismo operativo
Brasil	Decreto ministerial 329 de 2006 sobre el Reglamento Interno del *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*.	Sistema de Seguimiento y Evaluación de Programas y Políticas Sociales de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI) del *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*.
Chile	Ley N° 19.896 de 2003 que introduce modificaciones al Decreto Ley Orgánico de la Administración Financiera del Estado de 1975.	Sistema de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres).
Colombia	Constitución de la República. Ley N° 152 Orgánica del Plan de Desarrollo de 1994. Decreto N° 195 de 2004 que modifica la estructura del Departamento de Planeación.	Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia), coordinado por el Departamento Nacional de Planeación.
México	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Financiera 1976/2003. Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública General (2007).	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

las normas fueron creadas recientemente y el sistema aún se encuentra en proceso de implementación. Los otros países disponen de mecanismos y de metodologías debidamente formalizados, así como de un programa de evaluaciones con su respectivo presupuesto.

Hay que resaltar que las normas específicas sobre la función de evaluación de resultados de las políticas, los programas y los proyectos es reciente en los cuatro países: Chile (2003), Colombia (2004), Brasil (2006) y México (2007). Esto muestra claramente que la evaluación ex post sistemática e institucionalizada de las políticas, los programas y los proyectos es un fenómeno nuevo en la región.

Otro elemento que vale la pena mencionar es que los cuatro países privilegian la evaluación de los programas y los proyectos sociales. Más aún, los sistemas de evaluación de Brasil y de México están ubicados en el sector social y, por ahora, evalúan exclusivamente las acciones orientadas al desarrollo so-

RECUADRO 2.10 | Difusión de la información

La difusión de la información sobre el quehacer gubernamental es un aspecto que contribuye al fortalecimiento de la GpRD, pues fomenta la cultura de rendición de cuentas y contribuye a que las organizaciones de la sociedad civil y la opinión pública formulen sus juicios sobre la acción del gobierno en base a evidencias. El SEP incluye indicadores sobre la difusión de la información en cada uno de los pilares. En el cuadro 2.10.1 se han reunido todos esos indicadores a fin de generar un índice sobre este tema. Se observa que los países con grados medios y altos de desarrollo de la GpRD ponen a disposición del público gran cantidad de información a través de los portales de los ministerios. La información más difundida tiene que ver con el presupuesto, los estados financieros, las adquisiciones del Estado, los informes de auditoría y el PNMP. Hay menos información sobre el seguimiento, los informes de gestión y las evaluaciones, debido, en parte, a que los países generan pocos datos sobre estas áreas.

CUADRO 2.10.1 | Tipo de información disponible en Internet según grado de desarrollo de la GpRD

Información disponible en Internet	Índice GpRD	Grado de desarrollo de la GpRD		
		Avanzado	Medio	Bajo
Información sobre el presupuesto	3,3	5,0	3,5	1,7
Información sobre las adquisiciones del Estado	3,0	4,3	3,2	1,7
Información sobre los estados financieros	2,9	4,5	3,0	1,7
Plan nacional de mediano plazo	2,5	4,5	2,7	0,9
Informes de auditoría	2,5	4,8	2,7	0,5
Informes sobre resultados de gestión sectorial	1,4	3,2	1,4	0,1
Sistema de seguimiento	1,3	4,0	1,1	0,0
Informes de evaluación ex post	1,2	4,5	0,8	0,0
Informes de evaluación ex ante	0,9	2,0	0,9	0,0
Índice de la GpRD para la información disponible en Internet	**2,1**	**4,1**	**2,1**	**0,7**

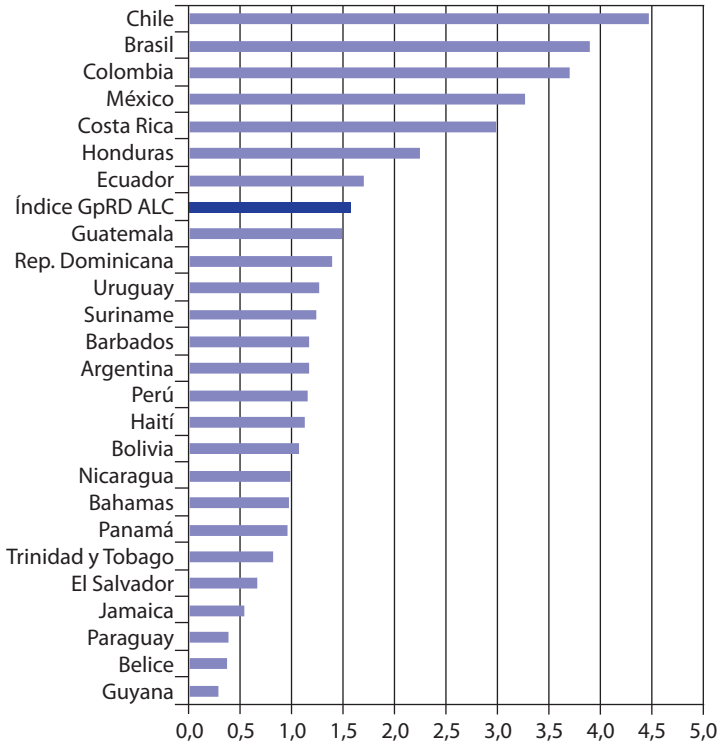
cial y a la lucha contra la pobreza. Aunque el sistema de Colombia está ubicado en el Departamento Nacional de Planeación y el de Chile pertenece al ministerio de Hacienda, también centran su atención en los programas sociales.

También se observan diferencias entre los cuatro sistemas. El de Chile muestra capacidad de articulación vertical (gobierno, organización, personal) y transversal (planificación, presupuesto, ejecución, M&E), mientras que

RECUADRO 2.11 | Monitoreo y evaluación en los distintos países

En el pilar de monitoreo y evaluación, Chile mantiene la posición de liderazgo, lo cual es coherente con su posición en la cima del pilar de PpR. Brasil, Colombia, México y Costa Rica también muestran fortalezas en este pilar, pues tienen un puntaje de 3 o más, lo que significa que están desarrollando medidas para implantar sistemas de M&E. Conviene resaltar el hecho de que 16 de los 25 países analizados tienen un puntaje menor a 1,5, es decir, se encuentran en la fase inicial de propuesta o aún no cuentan con propuestas para crear sistemas en este pilar.

GRÁFICO 2.11.1 | Índice de seguimiento y evaluación



los otros sistemas aún tienen *cuellos de botella* en este campo. Por tanto, el sistema chileno es capaz de evaluar tanto políticas como programas y proyectos, y de tomar en cuenta de manera sistémica los resultados de las evaluaciones en el proceso de elaboración del presupuesto y en la gestión de los servicios.

En resumen, el pilar de monitoreo y evaluación es, conjuntamente con el de presupuesto por resultados, el que menores avances muestra en la región. Aunque la mayoría de los países de ALC posee sistemas de seguimiento del cumplimiento de los objetivos de gobierno, aún se encuentra en la fase inicial de desarrollo. Las limitaciones más importantes de esos sistemas para contribuir a la GpRD son: i) ausencia de normas técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente, ii) falta de articulación entre la información de cumplimiento de metas-objetivos y la de inversión de recursos y iii) inexistencia de indicadores de productos y de efectos.

Por otro lado, se observa que los sistemas de evaluación están menos desarrollados que los de seguimiento. Muy pocos países han institucionalizado la práctica de evaluación ex post de los programas y los proyectos. Se evidencia que, con excepción de los cuatro países avanzados en la implementación de la GpRD, los demás no tienen capacidad evaluadora. No obstante, es frecuente que en todos los países se evalúen los proyectos financiados con recursos externos, pero los informes de evaluación no se suelen utilizar para mejorar el diseño y la ejecución de otros proyectos.

Lo dicho hasta aquí supone un gran reto para el desarrollo de las capacidades de GpRD en la región, pues la ausencia de evaluación de los resultados de la gestión gubernamental es un obstáculo serio para solidificar los pilares de planificación para resultados, presupuesto por resultados y gestión de programas y proyectos. Sin análisis evaluativo, es imposible construir un nexo entre la planificación y el presupuesto basado en resultados, o generar una cultura de mejora continua en la prestación de los servicios públicos.

CAPÍTULO 3

Conclusiones y reflexiones finales

Del análisis realizado hasta aquí, tanto respecto de los países como de los pilares, se destacan los siguientes aspectos que caracterizan la situación y las perspectivas futuras de la implementación de la GpRD en ALC.

En su conjunto, la región se encuentra en una etapa inicial del proceso de implementación de la GpRD, aunque cada uno de los países muestra diferente nivel en su institucionalización: en un extremo, un pequeño grupo está consolidando sistemas orientados a medir y a analizar los resultados de la gestión del sector público para usarlos en las decisiones técnicas y políticas; en el otro extremo, se encuentran los países con sistemas básicos que responden a la lógica de la gestión burocrática tradicional. Entre ambos extremos se ubica la mayoría de los países de la región que, en general, exhiben una institucionalización incipiente. Asimismo, existen diferentes grados de avance de los cinco pilares de la gestión pública: se observa un notable progreso en los sistemas de gestión financiera, pero, al mismo tiempo, se ve un escaso desarrollo de los sistemas de monitoreo y evaluación y de presupuesto por resultados.

Existe un proceso de reforma y de fortalecimiento de las instituciones que busca mejorar la gestión pública: desde finales de la década anterior, y con mayor énfasis a partir de 2005, la mayoría de los países ha emprendido cambios institucionales que apuntan a una gestión pública más orientada a resultados. En general, el espíritu de estas innovaciones es estimular la eficiencia y la eficacia de la acción pública, promover la transparencia de la gestión de los recursos y estimular la participación ciudadana en las políticas públicas. No obstante, todavía se observa una gran distancia entre los marcos legales e institucionales existentes en los países y su implementación práctica, pues aún no se han efectuado muchos de los cambios previstos en las nuevas normas.

El proceso de institucionalización de la GpRD todavía es atomizado o parcial: en general, las reformas implementadas no toman en cuenta el conjunto de instituciones y de procesos involucrados en la creación de valor público y, por

lo tanto, no prevén las articulaciones necesarias entre los pilares del ciclo de gestión. Esto ha motivado la creación de mecanismos y de instrumentos aislados que compiten unos con otros y que carecen de cohesión. En algunas ocasiones, esta práctica desalienta y demora la implementación de una cultura orientada a la GpRD.

Sin embargo, en algunos países se verifica un retroceso en la consolidación institucional de los sistemas de gestión pública ocasionado por prácticas políticas no consistentes con la profundización de la democracia: este grupo lo integran tanto los países pobres como aquellos que gozan de rentas media y media alta.

En relación a la evolución de los pilares de la GpRD, se pueden destacar los siguientes aspectos:

En cuanto al pilar de planificación, se observa que la mayoría de los países ha establecido leyes e instituciones con un enfoque menos centralista que el anterior, pues toman en cuenta el mercado como un componente importante del desarrollo. El mayor reto de los sistemas de planificación de la región es fortalecer la planificación de mediano plazo, lo que supone solidificar las estructuras programáticas de los planes, articular el largo, el mediano y el corto plazo y coordinar la planificación con el presupuesto. Otro desafío importante es desarrollar un proceso planificador más inclusivo que involucre al Poder Legislativo y a la sociedad civil, a fin de que los objetivos estratégicos reflejen el pensamiento de la gran mayoría de la sociedad y tengan así mayor oportunidad de trascender de un gobierno a otro.

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

Por otro lado, varios países realizan algunas prácticas presupuestarias que, paulatinamente, están mejorando la credibilidad de este instrumento y que preparan el terreno para una profundización de las reformas. Esas prácticas se relacionan con la estructuración del presupuesto en base a las políticas formuladas en la planificación, la elaboración de marcos de mediano plazo y el establecimiento de leyes que promuevan e incentiven un manejo fiscal previsor y responsable. Algunos países también han construido sistemas de indicadores para monitorear la ejecución del presupuesto. No obstante, la mayoría

de estos sistemas no está diseñada para evaluar la calidad del gasto y analizar los resultados de las acciones gubernamentales, sino que se limita a informar sobre la ejecución física y financiera del presupuesto.

Comparativamente, el pilar de GFP, auditoría y adquisiciones es el más desarrollado de la región: se observa un importante proceso de actualización de las normas relativas a esas áreas y de automatización de los procedimientos. No obstante, la mayoría de los sistemas de GFP no está construida en base a los conceptos de la GpRD, sino que está basada en la lógica tradicional de insumo-producto. Por otro lado, el control interno se restringe a la auditoría ex ante y hay pocos avances en torno al control a posteriori debido, en parte, a la debilidad de los sistemas institucionales de monitoreo y control de calidad de la producción de bienes y servicios. En cuanto al control externo, la mayoría de los países ha realizado reformas a su marco legal de control y lo ha alineado con las normas internacionales. Sin embargo, es común que la independencia de las EFS sea escasa dada su vinculación con el Poder Ejecutivo.

El pilar de gestión de programas y proyectos está menos avanzado que el de planificación y el de gestión financiera, auditoría y adquisiciones, pero está más desarrollado que los de PpR y M&E. La evaluación ex ante de los proyectos es el componente más institucionalizado de este pilar, aunque la vinculación de esas evaluaciones con el proceso de asignación presupuestaria es débil.

El problema central de la gestión de programas y proyectos es la ausencia de dispositivos institucionales para asegurar la calidad de los bienes y servicios producidos. Pocos países disponen de estrategias permanentes para este fin y, salvo el sector salud, no es frecuente que los sectores cuenten con estándares de calidad. Adicionalmente, los sistemas de información existentes no siempre aseguran la idoneidad de los datos acerca de lo que se produce, lo cual compromete el avance de los pilares de PpR y M&E. Puesto que, como se ha explicado en este documento, el centro de atención de la GpRD es la creación de valor público mediante la provisión de bienes y servicios, la debilidad de este pilar es crítica. Las mejoras en los campos de planificación, PpR, GFP, M&E tendrán poca utilidad si no hay un progreso significativo de la gestión de los bienes y servicios.

El pilar de monitoreo y evaluación es, conjuntamente con el de presupuesto por resultados, el que menores avances muestra en la región. Aunque la mayoría de los países posee algún sistema para monitorear el cumplimiento de los objetivos del gobierno, pocos disponen de sistemas maduros e institucionalizados. Por otro lado, la evaluación está menos desarrollada que el monitoreo. Sólo los cuatro países avanzados en la implementación de la GpRD han logrado construir la capacidad institucional necesaria para evaluar los efectos

y los impactos de sus programas y proyectos. Sin un análisis evaluativo, es imposible construir un nexo entre la planificación y el presupuesto basado en resultados o generar una cultura de mejora continua en la prestación de los servicios públicos.

Propuestas para avanzar en la institucionalización de la GpRD

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

Decálogo para la institucionalización de la GpRD

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

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

La planificación orientada a resultados debe construirse sobre tres criterios:

1. La visión de largo plazo y el PNMP definen pocos objetivos y metas prioritarios. Se deben abandonar los ejercicios *voluntaristas* con exce-

sivo número de objetivos y de metas porque atomizan los esfuerzos. Las metas deben ser realistas y alcanzables. Tanto las metas como los objetivos deben definir con precisión las estrategias que se llevarán a cabo para alcanzarlos. En el caso de los PNMP, las metas deben ser anuales a fin de que sea posible monitorearlas adecuadamente y corregir los desvíos que se produzcan en la ejecución.

2. La elaboración de la visión de largo plazo y de los PNMP debe realizarse de manera participativa. Conviene iniciar el proceso con un ejercicio tecnocrático, en el que se elabora una primera propuesta con los objetivos y las metas viables. Estas se validan mediante un proceso participativo que incluye a la sociedad y al Congreso. De esta manera, se logran los consensos necesarios para llevarlas adelante y se identifican los costos y los beneficios para los principales actores sociales.
3. Luego de elaborar la estrategia y de validarla ante la sociedad, se debe realizar la planificación operativa. Esta consiste en identificar los insumos, los procesos y los productos para lograr los objetivos y las metas propuestas, y en designar a los responsables institucionales y personales de llevarlas a cabo. Además, en esta fase se deben identificar y asignar los recursos financieros para la ejecución de cada uno de los programas y el logro de sus metas.

2. Implementar gradualmente un PpR.

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

1. Conviene implementar el PpR de manera gradual mediante un proceso en el que, paulatinamente, se vayan generando sus componentes.

2. La velocidad de la implementación dependerá de la solidez de la información financiera existente al momento de empezar el proceso.
3. El cambio será más rápido si se cuenta con los recursos humanos necesarios, tanto en cantidad como en calidad.
4. Se debe generar más flexibilidad en los procesos para que los gerentes públicos puedan rendir cuentas en base a los resultados logrados.
5. Por último, se deben implementar incentivos para los responsables de los programas y de los proyectos, así como también para las agencias y su personal.

3. Fortalecer la Gestión Financiera y la de Riesgos Integrada y orientarlas al logro de resultados.

La gestión financiera pública debe procurar que los recursos asignados a los programas y los proyectos estén disponibles oportunamente y en los volúmenes acordados. Para incrementar la eficiencia en el uso de los recursos públicos que se utilizan en la ejecución del PNMP, se requiere:

1. Integrar los subsistemas de administración del presupuesto, contabilidad, crédito público, tesorería y administración tributaria en los ámbitos normativo, institucional e informático. La arquitectura de esos subsistemas debe posibilitar que los recursos y la información necesaria para elaborar, ejecutar, monitorear, auditar y evaluar los resultados del presupuesto estén disponibles oportunamente.
2. Por otro lado, las normas que regulan esos subsistemas deben estimular la iniciativa de los gerentes públicos para alcanzar los resultados.
3. Asimismo, se debe realizar una gestión de riesgos fiscales que contemple todos los pasivos contingentes (precios de las materias primas, desastres naturales, pasivos previsionales, entre otros).
4. Asegurar que el presupuesto ejecutado no tenga desvíos significativos del presupuesto programado.

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

El uso de sistemas electrónicos modernos, regulados por un marco normativo adecuado, permite transparentar los procesos de adquisiciones gubernamentales, reduce la corrupción, estimula la competencia y contribuye a la eficiencia. Para aprovechar al máximo el potencial de estos sistemas es necesario dotarlos de capacidad transaccional y expandirlos a todo el sector público,

tanto en el ámbito nacional como en el subnacional. Para ello, se deben consolidar sistemas que aseguren:

1. La oportunidad de la provisión de bienes y servicios para alcanzar los resultados previstos.
2. Procesos competitivos y ampliamente conocidos por compradores y por proveedores.
3. Acceso sin restricciones de todos los proveedores que están en condiciones de competir.
4. Mecanismos que garanticen que los precios y la calidad de los bienes y servicios adquiridos sean adecuados.
5. Reglas y mecanismos que permitan realizar reclamos o quejas sobre el proceso de adquisiciones y la adjudicación de contratos.

5. Desarrollar el control interno a posteriori.

El control interno debe ser un aliado de las instituciones y de los gerentes públicos en la búsqueda de los resultados esperados. Por eso, es necesario realizar un control ex ante más efectivo pero limitado, y fortalecer un control a posteriori que se oriente a promover el logro de los resultados. Para ello se requiere:

1. Contar con oficinas de control interno articuladas a la función gerencial de las instituciones.
2. Implementar sistemas de información e indicadores sobre los resultados de la gestión institucional.
3. Desarrollar gradualmente instrumentos y procedimientos de control interno a posteriori, además de los controles ex ante.

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

El control externo debe apoyar las reformas institucionales que pretenden construir una gestión pública orientada a resultados. Para ello, se requiere que la Entidad Fiscalizadora Superior actúe con independencia y enfoque su análisis no sólo en los procedimientos, sino también en los efectos de la acción gubernamental. Además, es necesario que se garantice:

1. Independencia real de las Entidades Superiores de Fiscalización.
2. Sistemas de información sobre los resultados de la gestión institucional.

3. Instrumentos y procedimientos de auditorías de desempeño.
4. Presentación oportuna de los informes al Congreso y a la ciudadanía.

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

La entrega de bienes y servicios concreta la creación de valor público y es la cara visible de la gestión gubernamental ante los ojos de la ciudadanía. Por ello, es muy importante que los sectores cuenten con estrategias de mejoramiento continuo de la calidad de los bienes y servicios que producen, así como también de la ampliación o consolidación de su cobertura, sean estos educación, salud, seguridad pública o registro civil. Todas las entidades públicas deberían contar con una estrategia de GpRD institucional, comenzando por aquellas que tienen mayor participación en el presupuesto del Estado. Además, es indispensable fortalecer la evaluación ex ante de los proyectos, procurando su correspondencia con los objetivos y las estrategias nacionales de mediano plazo. Para ello es necesario:

1. Diseñar o consolidar sistemas de evaluación ex ante de los programas y los proyectos que permitan identificar sus costos y beneficios sociales y que aseguren su pertinencia para el logro de los objetivos y las metas establecidos en los planes sectoriales y en el PNMP.
2. Desarrollar estrategias de mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios producidos por los ministerios sectoriales mediante una gestión enfocada en el usuario o cliente.

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

La única manera de saber si la gestión pública produce los resultados esperados es disponer de información oportuna y confiable sobre los cambios que aquella produce en la sociedad. Esto contribuirá a mejorar la gestión tanto de las autoridades políticas como de los gerentes públicos y los prestadores de servicios. Para que los sistemas de monitoreo y de evaluación alcancen a todos los pilares del ciclo de gestión es necesario:

1. Diseñar o consolidar sistemas articulados de monitoreo y de evaluación independientes que cuenten con normas, procedimientos y mecanismos específicos para la evaluación y el monitoreo de las políticas, los programas y los proyectos.

2. Establecer mecanismos e incentivos para el uso de los informes de evaluación y de monitoreo.
3. Implementar procesos para que la información sobre el monitoreo y la evaluación sea difundida y conocida por el Congreso y la ciudadanía.

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

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

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

La creación de una cultura institucional fundamentada en la meritocracia es la base para una gestión de los recursos humanos orientada al logro de resultados. Esta es una tarea compleja que debe acometerse en forma continua. La creación de equipos con cuadros profesionales que operen las decisiones gerenciales en una cultura de resultados es una base fundamental para el éxito de la implementación de la GpRD. Estos profesionales deben capacitarse y entrenarse permanentemente, tener remuneraciones adecuadas y estabilidad laboral, y su desempeño debe evaluarse de manera técnica. Los aspectos sobre los que es necesario trabajar son:

1. Marco legal e institucional para la gestión de los recursos humanos que estimule el logro de resultados e incentive el buen desempeño.
2. Sistema de contratos de desempeño para los gerentes públicos.
3. Capacitación permanente en GpRD a los servidores públicos en todos los niveles: gerentes públicos, técnicos superiores, prestadores de servicios.

Cabe destacar que la agenda de reformas será diferente en cada país ya que dependerá de las características específicas de sus sistemas institucionales particulares. No obstante, hay algunos elementos que conviene considerar en

todos los casos pues ayudarán a ordenar y a conducir el proceso de reformas institucionales. En primer lugar, se debe tomar en cuenta el involucramiento de tres actores importantes y desarrollar una estrategia para cada uno de ellos: las autoridades políticas, los gerentes públicos y las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

Compromiso de las autoridades políticas: un elemento de primordial importancia es el compromiso de las autoridades políticas para emprender las reformas. En efecto, la transformación de la vieja cultura institucional presupone cambios políticos que sólo pueden ser impulsados por líderes convencidos de que es necesario innovar.

Capacidad de los gerentes públicos: paralelamente, se requiere potenciar la voluntad política con la debida capacidad gerencial, pues sin gerentes públicos experimentados y comprometidos no será posible plasmar los deseos de cambio en una estrategia sólida. Hay que advertir que una reforma gestada exclusivamente en el ámbito técnico corre el riesgo de no legitimarse entre las autoridades y de no considerar adecuadamente los elementos de la esfera política.

Corresponsabilidad de la sociedad civil y del sector privado: las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado son corresponsables del cambio. Para ello, deben cumplir dos funciones: i) demandar a los gobiernos el cumplimiento de los resultados comprometidos y ii) aportar propuestas de soluciones cuando los resultados obtenidos por el sector público no sean los esperados. No obstante, el objetivo de estas funciones no es que las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado se conviertan en coadministradores de lo público, pues esa es una responsabilidad que le corresponde al gobierno, sino que promuevan la efectividad de la gestión gubernamental y que contribuyan con sus conocimientos y opiniones a gestar una cultura basada en el logro de resultados.

Además de los actores mencionados, conviene tomar en cuenta las siguientes consideraciones para conducir el proceso de reformas institucionales.

No generar expectativas sobredimensionadas: como se ha visto en este documento, muchos de los cambios aquí propuestos requieren procesos de mediano y largo plazo; por tanto, es conveniente ser prudente en cuanto a lo que se puede esperar en el corto plazo. Las reformas legales, el diseño y la implementación de los sistemas y la capacitación del personal son actividades que

no se realizan rápidamente. Asimismo, la institucionalización de los cambios ocurre paulatinamente a medida que los sistemas maduran. Por lo tanto, es recomendable no generar expectativas que, al no cumplirse, pudieran producir frustración y restar interés en los cambios.

Apuntar al éxito: conviene iniciar los cambios en aquellos componentes y pilares cuyas condiciones técnicas y políticas permitan prever mayor éxito. Una vez que las reformas hayan adquirido una buena dinámica en esas áreas, se puede pasar a las áreas de mayor dificultad. Es muy importante que el proceso de reformas adquiera prestigio y goce de buena reputación no sólo en el interior de la institución que lo está ejecutando, sino también en el conjunto del sector público. Eso animará a otras instituciones a involucrarse activamente cuando les toque el turno.

Aprender de otras experiencias y adaptarlas: los procesos de reforma institucional de cada país ofrecen oportunidades valiosas de aprendizaje a la comunidad internacional, de modo que el conocimiento y el intercambio de experiencias es un elemento que coadyuva a una mejor implementación de la GpRD. El propósito de tal intercambio es aprender de los errores y los aciertos de otros países, así como también comprender por qué funcionaron o fracasaron las estrategias implementadas. No obstante, no es aconsejable adoptar los instrumentos y las metodologías de otros países sin primero adaptarlos a los objetivos y las condiciones propias.

Estrategia gradual o de shock: una disyuntiva en la que suelen encontrarse quienes diseñan las reformas institucionales es si deben optar por una estrategia de shock que afecte a todas las instituciones de una sola vez o por una que incorpore las reformas gradualmente. Aunque no existe una respuesta que se pueda aplicar a todos los casos, pues la estrategia correcta dependerá de varios factores, es conveniente tomar en cuenta que cualquier estrategia que se adopte debe contar con un enfoque integral de la reforma. Esto implica analizar el conjunto del ciclo de gestión y pensar los cambios que se introducirán en cada pilar para que se articulen adecuadamente. No obstante, la estrategia gradual tiene la ventaja de permitir una expansión progresiva del nuevo modelo y, con ello, un desarrollo más pausado y sistemático de los instrumentos y los procedimientos. También permite manejar mejor la resistencia al cambio y crear efectos demostrativos positivos. Un proceso gradual bien llevado augura una mayor sostenibilidad de los cambios institucionales.

Segunda parte

CAPÍTULO 4

Análisis de los países

En las siguientes páginas se presentan los resúmenes de los informes sobre la capacidad de la GpRD de cada uno de los países analizados en este trabajo. Cada resumen incluye el puntaje obtenido por el país y el promedio de ALC en cada uno de los cinco pilares de la GpRD. Además, se analizan las principales características y los esfuerzos que los distintos países realizan en cada uno de los pilares. El cuadro 4.1 presenta una visión general de la situación de los países analizados. Conviene aclarar que el año que aparece en los resúmenes corresponde a la fecha en que se validaron los SEP con las autoridades de los países. No obstante, por lo general la información expresa la situación de los países un año antes.

CUADRO 4.1 | **Puntajes obtenidos por los países en cada uno de los pilares de la GpRD**

	Pilares de la GpRD					
Países	Planificación para resultados	Presupuesto por resultados	Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	Gestión de programas y proyectos	Monitoreo y evaluación	Índice GpRD
Argentina	2,2	2,1	3,3	1,5	1,2	**2,0**
Bahamas	0,2	0,3	1,9	0,8	0,8	**0,8**
Barbados	2,1	1,0	2,5	1,3	1,2	**1,6**
Belice	0,4	0,2	0,9	0,7	0,4	**0,5**
Bolivia	2,0	1,1	2,3	1,6	1,1	**1,6**
Brasil	4,2	3,8	4,0	2,9	3,9	**3,7**
Chile	2,7	4,4	4,5	3,5	4,5	**3,9**
Colombia	3,8	1,7	3,5	3,5	3,7	**3,2**
Costa Rica	3,2	1,5	3,2	2,0	3,0	**2,6**
Ecuador	2,8	1,6	2,3	1,8	1,7	**2,1**
El Salvador	2,8	0,5	2,5	2,1	0,7	**1,7**

(*continúa en la siguiente página*)

CUADRO 4.1 | Puntajes obtenidos por los países en cada uno de los pilares de la GpRD *(cont.)*

	Pilares de la GpRD					
Países	Planificación para resultados	Presupuesto por resultados	Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	Gestión de programas y proyectos	Monitoreo y evaluación	Índice GpRD
Guatemala	2,2	1,4	3,0	2,2	1,5	**2,0**
Guyana	1,2	1,4	1,4	1,3	0,3	**1,1**
Haití	2,7	0,5	1,3	0,8	1,1	**1,3**
Honduras	1,8	1,1	2,0	2,5	2,2	**1,9**
Jamaica	2,4	0,7	2,2	1,9	0,5	**1,6**
México	3,4	2,5	4,0	2,7	3,3	**3,2**
Nicaragua	1,9	1,3	2,5	1,7	1,0	**1,7**
Panamá	1,9	1,3	2,7	1,7	1,0	**1,7**
Paraguay	1,7	1,1	2,3	1,1	0,4	**1,3**
Perú	2,4	2,6	3,1	2,6	1,2	**2,4**
Rep. Dominicana	1,8	1,0	2,0	2,7	1,4	**1,8**
Suriname	2,6	0,5	1,4	1,2	1,2	**1,4**
Trinidad y Tobago	2,9	0,6	1,5	2,0	0,8	**1,6**
Uruguay	2,1	1,8	2,5	1,4	1,3	**1,8**
Índice GpRD ALC	**2,3**	**1,4**	**2,5**	**1,9**	**1,6**	**1,9**
Desviación estándar	**0,9**	**1,0**	**0,9**	**0,8**	**1,2**	**0,8**
Avanzados	3,5	3,1	4,0	3,1	3,8	**3,5**
Medios	2,3	1,3	2,5	1,9	1,3	**1,9**
Bajos	1,5	0,7	1,5	1,0	0,7	**1,1**

Argentina

Resumen ejecutivo del SEP – 2008

El índice de la GpRD de Argentina coincide con el promedio de la región. El pilar que mejor desempeño muestra es el de gestión financiera, auditoría y adquisi-

ciones. Por el contrario, el pilar de monitoreo y evaluación es particularmente débil debido a que, aunque el país cuenta con algunas instituciones gubernamentales que realizan esa función, la coordinación interinstitucional es débil y no se utilizan los resultados de los análisis en la gestión del presupuesto. Hay que resaltar que Argentina no cuenta con un plan nacional de mediano plazo.

Planificación para resultados

El gobierno no cuenta con un plan estratégico de carácter nacional que establezca las prioridades nacionales; sin embargo, existen algunos planes sectoriales. Legalmente, existe una entidad gubernamental responsable de articular la implementación de los objetivos del gobierno: la Jefatura de Gabinete de Ministros, que está a cargo de la supervisión de las políticas públicas del gobierno nacional y, en particular, de la coordinación de las actividades de los ministerios. No existen leyes ni mecanismos formales para la participación del Congreso nacional y de la sociedad civil en la discusión de los objetivos estratégicos y las metas del gobierno.

Presupuesto por resultados

En lo que se refiere a gestión presupuestaria orientada a resultados, se constata que la mayor parte del presupuesto está estructurada por programas, pero existe una débil correspondencia entre los programas presupuestarios y los planes sectoriales. Si bien se preparan previsiones de los ingresos fiscales de mediano plazo, su uso es aún insuficiente en las decisiones de asignación de los recursos públicos. Existe un programa de evaluación de la calidad del gasto que aplica mecanismos de responsabilización, como las cartas de compromiso con el ciudadano y los compromisos de desempeño institucional y de resultados de gestión. Asimismo, durante los últimos años se elaboraron indicadores de resultado para algunos programas. La Ley de Responsabilidad Fiscal se cumple parcialmente, ya que se han subestimado los ingresos del presupuesto.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

El gasto efectivo ha excedido al presupuesto original en un 15% o más en los últimos tres años. Se cuenta con un sofisticado análisis de riesgo de la deuda, pero no existe análisis de riesgo sobre otro tipo de obligaciones contingentes. El gasto extrapresupuestario representa el 12% y corresponde, principalmente, a fondos fiduciarios y a empresas. Por su parte, el Congreso nacional ha aprobado

CUADRO 4.2 | Puntaje de Argentina en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Argentina	Promedio regional
1. Planificación para resultados	2,2	2,3
2. Presupuesto por resultados	2,1	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	3,3	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	1,5	1,9
5. Monitoreo y evaluación	1,2	1,6
Índice GpRD	**2,0**	**1,9**

GRÁFICO 4.1 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Argentina y en ALC



puntualmente el presupuesto durante los últimos tres años. Los sistemas de contabilidad presentan diversas fortalezas en cuanto a estructura y a procesos.

En cuanto a las compras públicas, la legislación establece el uso mayoritario de la competencia abierta para la adjudicación de contratos, justifica con prescripciones reglamentarias claras el uso de métodos menos competitivos, y propone un mecanismo de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones. Las debilidades en el sistema de compras se presentan en algunos

aspectos de la aplicación de la Ley de Compras y Contrataciones, en la insuficiente regulación debido a falta de decretos reglamentarios, y en la inexistencia de un sistema de incentivos que incremente la eficiencia, la eficacia y la transparencia del sistema. También hay una inadecuada integración entre el sistema de compras y contrataciones y el sistema presupuestario.

El control de la gestión, tanto interna como externa, se orienta a controles formales y de procedimientos, con escasa relevancia para el seguimiento de los objetivos de los programas. En la actualidad, no existe una adecuada retroalimentación entre los sistemas de gestión y control interno a cargo de la Sindicatura General de la Nación. La cuenta anual de la Auditoría General de la Nación, que se encarga de fiscalizar la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo, ha sido aprobada por el Congreso nacional con un significativo retraso, aún cuando se observa una tendencia de mejoras en este campo.

Gestión de programas y proyectos

La Dirección Nacional de Inversión Pública, dependiente del ministerio de Economía y Finanzas Públicas, es la entidad gubernamental que realiza las evaluaciones ex ante de las inversiones públicas. No todos los proyectos cuentan con una evaluación ex ante al momento de asignar recursos en el presupuesto, y las evaluaciones existentes no siempre se usan para tal propósito. Aunque la Dirección Nacional de Inversión Pública difunde en Internet amplia información sobre la normativa legal vigente y sobre el Banco de Proyectos, no se encuentran a disposición del público las metodologías de evaluación utilizadas y los resultados de los exámenes ex ante. También existe una Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública dependiente del ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que realiza proyectos provinciales. La coordinación entre ambas entidades es limitada.

Con respecto a la gestión de programas y proyectos se observa que no existen mecanismos de asignación presupuestaria que incentiven la eficiencia y la eficacia en la gestión de las instituciones. También se constatan debilidades en los sistemas de información sectorial.

Monitoreo y evaluación

Existen tres entidades que poseen sistemas de indicadores de desempeño para realizar el seguimiento de los objetivos y las metas del gobierno: el ministerio de Economía y Producción, la Jefatura del Gabinete de Ministros y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. No obstante, no exis-

te una adecuada coordinación interinstitucional entre ellas y los esfuerzos se dispersan. Además, los indicadores aún no se han constituido en un elemento relevante para la toma de decisiones de carácter presupuestario. Si bien hay una ley que establece la obligación de evaluar la calidad del gasto por parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros, no hay normas que dispongan la evaluación de las políticas o los programas gubernamentales. La evaluación de los programas y los proyectos no es una función de carácter prioritario. Asimismo, el incumplimiento de las metas detectado por las evaluaciones no conlleva acciones correctivas de carácter técnico, administrativo o financiero.

Conclusiones

De acuerdo con este diagnóstico, los principales desafíos que enfrenta Argentina son: i) articular las entidades y los sistemas de inversión pública y de monitoreo y evaluación a fin de sentar las bases para que las decisiones gerenciales y presupuestarias cuenten con información sobre el desempeño, ii) desarrollar la planificación y alinearla con el presupuesto para que este último sea efectivamente un instrumento de gestión de las políticas, iii) incorporar la información sobre el desempeño en el análisis presupuestal y iv) implementar estrategias de mejoramiento de los bienes y servicios mediante incentivos.

Bahamas

Resumen ejecutivo del SEP – 2009

Bahamas se encuentra entre los países que tienen un desarrollo bajo de la GpRD. Su pilar más avanzado es el de gestión financiera, auditoría y adquisiciones. El área de planificación es particularmente débil pues el país no cuenta con un plan nacional de mediano plazo ni con planes sectoriales. En el área de presupuesto, Bahamas aún debe avanzar en la construcción de los sistemas básicos para que en el futuro pueda emprender el desarrollo de un presupuesto por resultados.

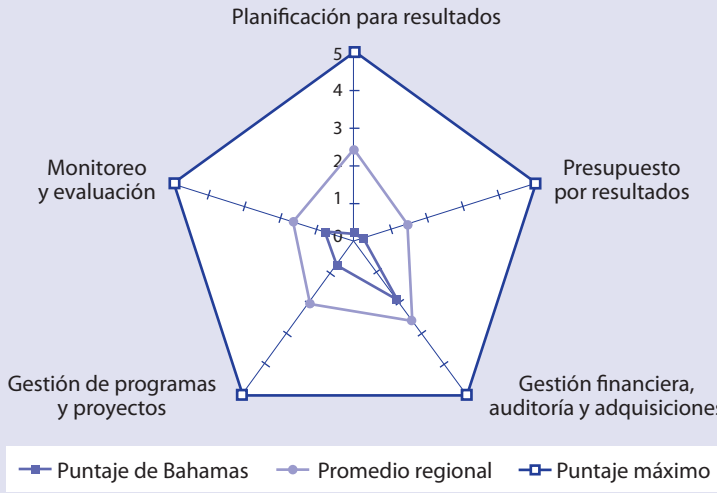
Planificación para resultados

Bahamas no cuenta con un plan nacional de mediano plazo ni con un marco legal que regule la planificación en el sector público. Sólo los ministerios de Educación y Salud han elaborado borradores de planes para 10 y cinco años respectivamente. La falta de un plan nacional y de planes sectoriales provoca

CUADRO 4.3 | Puntaje de Bahamas en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Bahamas	Promedio regional
1. Planificación para resultados	0,2	2,3
2. Presupuesto por resultados	0,3	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	1,9	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	0,8	1,9
5. Monitoreo y evaluación	0,8	1,6
Índice GpRD	**0,8**	**1,9**

GRÁFICO 4.2 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Bahamas y en ALC



que el presupuesto se elabore sin considerar las políticas nacionales y que estas no se discutan con el Congreso ni con la sociedad civil.

Presupuesto por resultados

El ministerio de Finanzas es la institución del gobierno central responsable de la conducción económica de país, mientras que la Oficina del Gabinete se encarga de priorizar y dar seguimiento a la inversión pública.

El ministerio de Finanzas realiza un presupuesto de corte *incrementalista*. Además, elabora un pronóstico macroeconómico para tres años, pero como este no se descompone en ninguna de las clasificaciones presupuestarias (administrativas, funcionales o programáticas) resulta de poca utilidad práctica.

Dado que no existen leyes que requieran la evaluación de la eficacia y de la calidad del gasto público, no se han desarrollado indicadores de desempeño ni se realiza ningún tipo de examen para evaluar estos aspectos. Además, el borrador de trabajo que busca introducir reformas a la gestión financiera pública de Bahamas no hace mención alguna respecto de los mecanismos de evaluación del gasto público.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

El Banco Central gestiona la deuda pública según las necesidades financieras del país y examina y regula la política crediticia y cambiaria. No obstante, esta institución no analiza el riesgo fiscal de la deuda.

Los informes presupuestarios incluyen la totalidad de la información sobre los ingresos y los gastos correspondientes a los proyectos financiados por países donantes. La clasificación del presupuesto no se rige por los estándares internacionales, sino que se basa en un sistema básico de categorías funcionales. En los últimos tres años, el Parlamento ha aprobado el presupuesto dentro de los plazos establecidos.

El sistema contable del país se basa en caja y se ajusta a las normas de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe (CAROSAI, por sus siglas en inglés). El gobierno elabora un informe que contiene toda la información sobre los ingresos y los gastos, así como sobre los activos y los pasivos financieros. No obstante, los informes más recientes corresponden a 2005. El Departamento del Tesoro se encuentra actualmente esperando los informes de auditoría 2006–07 para proceder a su publicación.

El país no dispone de un sistema integrado de administración financiera, de manera que los sistemas de información del presupuesto, la contabilidad, la tesorería y el crédito público funcionan independientemente. Tampoco existe un sistema electrónico para las adquisiciones públicas.

Las reglas internas que actualmente rigen el sistema de adquisiciones del gobierno de Bahamas son elementales y sólo se aplican a montos que oscilan entre B$ 50.000 y B$ 250.000. Las compras y los contratos que están fuera de estos límites no cuentan con reglamentación. Existe un ente regulador de las adquisiciones públicas: el ministerio de Finanzas, pero no existen instancias que atiendan las inconformidades sobre las adjudicaciones de contratos.

La Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Finanzas es la única entidad de auditoría interna del gobierno de Bahamas. Su función es prestar apoyo al Secretario de Finanzas en su papel de Oficial Auditor del Ministerio y en su función general de regulación y control del gasto público. La unidad debe trabajar en estrecha colaboración con el Auditor General y su mandato consiste en auditar todos los demás ministerios, departamentos y agencias. Lleva a cabo un programa de auditorías propio y, además, realiza auditorías especiales por solicitud del ministerio de Finanzas o de la gerencia de la entidad que desee ser auditada.

El Auditor General es la máxima autoridad de la auditoría externa y audita a todos los ministerios sectoriales, pero no a todos los organismos públicos. El Auditor General ha llevado a cabo auditorías de gestión de algunos fondos utilizados por los ministerios de Vivienda, Policía y Salud.

Gestión de programas y proyectos

Bahamas no cuenta con un ente encargado de realizar evaluaciones ex ante de las inversiones públicas. Ante la falta de un sistema de inversión pública, cada ministerio sectorial elabora una lista de opciones que el ministerio de Finanzas utiliza para tomar las decisiones sobre la asignación presupuestaria.

El ministerio de Educación es la institución que posee mayor capacitad de gestión. Ha desarrollado un borrador para un Plan de Educación con 22 metas a desarrollarse durante el decenio 2010–20. En la elaboración del documento participaron los representantes de los sindicatos, la Cámara de Comercio y las asociaciones de padres y profesores. El sistema de información del ministerio contiene exclusivamente datos sobre la cobertura del sistema escolar, aunque estos no están a disposición del público en Internet. Por su parte, el ministerio de Salud sólo trabaja con planes operativos anuales, aunque actualmente está considerando elaborar un plan de mediano plazo. El sistema de información este ministerio contiene datos actualizados sobre la cobertura y los costos de los servicios, aunque no los utiliza como herramienta de gestión. Finalmente, el ministerio del Trabajo cuenta con un borrador incompleto de plan sectorial que se realizó en colaboración con la sociedad civil.

Monitoreo y evaluación

No existe un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión pública ni tampoco un marco legal e institucional para el seguimiento y evaluación de las políticas, los programas y los proyectos. Solamente los proyectos con financiamiento externo cuentan con sistemas de monitoreo propio.

Aunque las estadísticas basadas en los registros institucionales no siempre están actualizadas, el Departamento de Estadísticas lleva a cabo todos los años una encuesta anual de ingresos familiares que le permite contar con información básica sobre la situación socioeconómica del país.

Conclusiones

En función de este diagnóstico, se prevé que los desafíos más importantes de Bahamas incluyen: i) el desarrollo de las capacidades institucionales básicas en las áreas de planificación y de presupuesto; en efecto, el país requiere contar con un plan de gobierno de mediano plazo que incorpore planes sectoriales que sean la base para la formulación del presupuesto y ii) paralelamente, es necesario fortalecer los sistemas de gestión financiera pública para que los avances que puedan registrarse en la planificación y el presupuesto cuenten con el apoyo de un sistema integrado de administración financiera.

Barbados

Resumen ejecutivo del SEP – 2009

Los pilares más sólidos de Barbados son la planificación para resultados y la gestión financiera, auditoría y adquisiciones. En cambio, sus áreas más débiles son el presupuesto por resultados, y el monitoreo y la evaluación. Aunque el país elaboró una visión de largo plazo y dispone de un plan de gobierno de mediano plazo, no existe coordinación entre estos instrumentos. Tampoco se observa una articulación entre la planificación y el presupuesto, y carece de un sistema para evaluar los resultados de la gestión institucional.

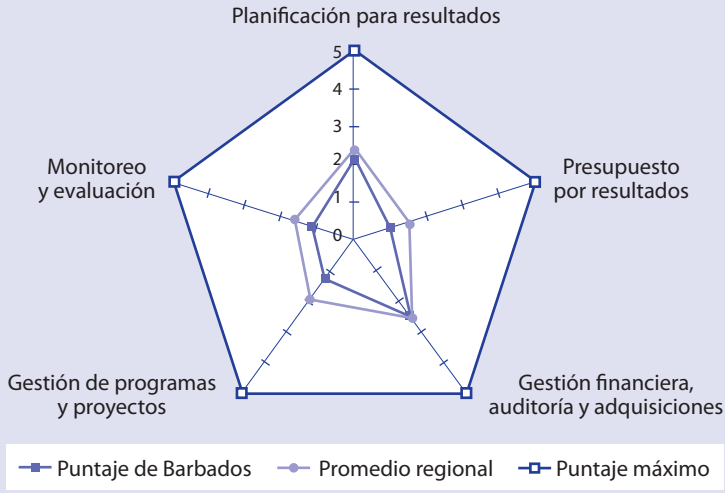
Planificación para resultados

Barbados dispone de una visión de largo plazo (Plan Estratégico Nacional 2006–25) que fue elaborada por la administración anterior, pero aún no es evidente si el gobierno actual la va a adoptar como suya o no. Además, dispone de un plan nacional de mediano plazo (Marco Estratégico de Mediano Plazo 2007–09) que contiene metas e indicadores. Por otro lado, está en elaboración un nuevo plan para el período 2009–12. No obstante, no existe plena concordancia entre la visión de largo plazo y los planes de mediano plazo. La institución responsable de la ejecución del Plan Estratégico Nacional y del Marco Estratégico de Mediano Plazo es el ministerio de Finanzas, Asuntos Económi-

CUADRO 4.4 | Puntaje de Barbados en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Barbados	Promedio regional
1. Planificación para resultados	2,1	2,3
2. Presupuesto por resultados	1,0	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	2,5	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	1,3	1,9
5. Monitoreo y evaluación	1,2	1,6
Índice GpRD	**1,6**	**1,9**

GRÁFICO 4.3 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Barbados y en ALC



cos y Energía. Finalmente, cabe aclarar que Barbados no cuenta con un marco legal que reglamente la planificación de la gestión gubernamental.

Presupuesto por resultados

Aunque existe una clasificación presupuestaria basada en programas, el vínculo entre estos programas y las estrategias de políticas establecidas en el plan de

mediano plazo no son claras, incluso en aquellos ministerios que están aplicando un presupuesto plurianual. En efecto, el gobierno de Barbados emprendió a partir del año fiscal 2005–06 un proyecto piloto para introducir una perspectiva plurianual en los ministerios sectoriales. Actualmente, esa iniciativa se lleva adelante en cinco ministerios. Por otro lado, la ley establece que el presupuesto anual debe basarse en las previsiones del marco fiscal de mediano plazo, lo cual se cumple en la práctica. Por último, aunque no existe una ley de responsabilidad fiscal, existen límites para el endeudamiento y el déficit del sector público.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

El promedio de desviación entre el presupuesto aprobado y el ejecutado ha sido de –3,4% en los últimos tres años. Además, durante el mismo período, el Poder Legislativo aprobó el presupuesto antes del inicio del año fiscal correspondiente. Por otro lado, los gastos extrapresupuestarios que no formaron parte de los informes fiscales representaron menos del 5% del gasto total, y todos los ingresos provenientes de la cooperación internacional constan en dichos informes. El Banco Central de Barbados realiza el análisis del riesgo fiscal en lo que concierne a la deuda soberana, pero no realiza ningún análisis respecto de otras obligaciones directas o contingentes.

En lo que concierne a las adquisiciones públicas, Barbados no cuenta con un sistema electrónico específico para estas operaciones. Sin embargo, el país está ejecutando un programa de reforma de las adquisiciones que se aplicará a todas las entidades públicas. Su propósito es la modernización del sistema mediante el establecimiento de mecanismos de licitación y de apelación, y la profesionalización de los servidores públicos que administran las adquisiciones públicas.

El marco legal de la auditoría externa está contemplado en la Ley de Administración Financiera y Auditoría de 2007. Los informes de auditoría externa se remiten al Parlamento dentro de los cuatro meses siguientes al período de auditoría. La Oficina de Auditoría de Barbados se ajusta a varias de las normas establecidas por la OIEFS para la auditoría, pero en lo relativo a las finanzas y al manejo del personal no cuenta con el nivel mínimo de independencia operacional propugnado por dicha organización.

Gestión de programas y proyectos

La evaluación ex ante de los proyectos de inversión está a cargo de la Unidad de Inversión Pública del Ministerio de Finanzas, que elabora un programa

quinquenal de inversiones. Sin embargo, la función de evaluación ex ante no está estipulada en ninguna ley, y las normas y las metodologías para la evaluación ex ante están desactualizadas.

Los ministerios de Educación, Salud, Transformación Social y Obras Públicas cuentan con planes sectoriales de mediano plazo que, por lo general, son congruentes con el Marco Estratégico de Mediano Plazo 2007–09. Los sistemas de información de esos ministerios son básicos y no disponen de toda la información necesaria sobre la gestión institucional.

Monitoreo y evaluación

No existe un sistema de monitoreo del plan de gobierno. Solamente se hace seguimiento de los proyectos a través de la Unidad de Inversiones Públicas del ministerio de Finanzas. El país tampoco cuenta con un sistema de evaluación de las políticas, los programas y los proyectos.

El Departamento de Servicios Estadísticos depende administrativamente del ministerio de Asuntos Económicos. Si bien los ministerios y las instituciones públicas entregan periódicamente sus registros institucionales a este Departamento, la información tiene un retraso promedio de dos años.

Conclusiones

De acuerdo con este diagnóstico, los retos de mediano plazo de Barbados son: i) incorporar al presupuesto las políticas enunciadas en el plan nacional de gobierno y en los planes sectoriales, haciendo uso de la clasificación programática y de la programación plurianual que ya dispone y ii) complementariamente, fortalecer los sistemas de información institucional a fin de sentar las bases para la implantación de un sistema de seguimiento de los objetivos y las metas establecidos en el plan de gobierno que, al mismo tiempo, pueda ser usado en el futuro para evaluar la calidad del gasto y gestionar efectivamente la ejecución de los proyectos y la producción de bienes y servicios.

Belice

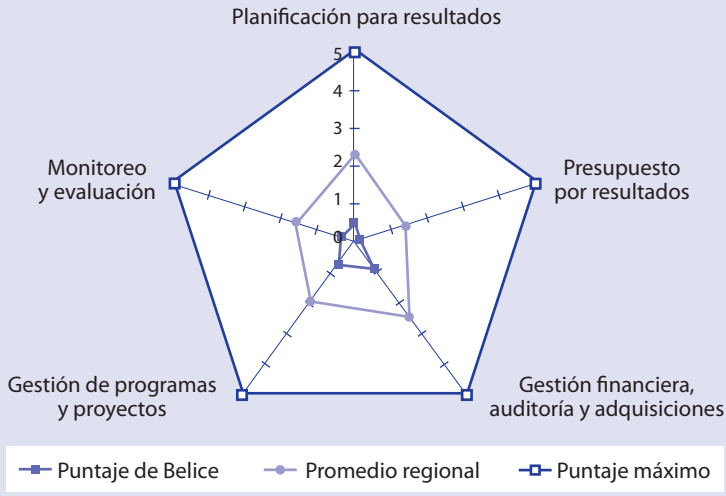
Resumen ejecutivo del SEP – 2010

Belice se encuentra en una etapa de construcción de las bases de su sistema de gestión pública. Dado que carece de un plan de mediano plazo, sus sistemas

CUADRO 4.5 | Puntaje de Belice en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Belice	Promedio regional
1. Planificación para resultados	0,4	2,3
2. Presupuesto por resultados	0,2	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	0,9	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	0,7	1,9
5. Monitoreo y evaluación	0,4	1,6
Índice GpRD	**0,5**	**1,9**

GRÁFICO 4.4 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Belice y en ALC



de gestión financiera son incipientes, al igual que los de gestión de programas y proyectos.

Planificación para resultados

Hacia fines de 2007, el gobierno de Belice emprendió la tarea de elaborar un Plan de Desarrollo Nacional denominado *Visión 2025*. Para ello, se creó un co-

mité compuesto por representantes de un amplio sector de la sociedad. Sin embargo, el país no cuenta con un plan estratégico nacional de mediano plazo ni con planes sectoriales. Tampoco ha definido un conjunto de objetivos de mediano plazo que deba alcanzarse antes de que el actual gobierno cumpla su mandato. Además, no se han promulgado leyes que fomenten la participación del Poder Legislativo y de la sociedad civil en las deliberaciones sobre el plan nacional.

Presupuesto por resultados

La estructura presupuestaria de Belice no se rige por programas y, además, la integración de los procesos de planificación y de presupuesto es débil. El presupuesto anual carece de información relativa a los objetivos y las metas, y no existe un marco fiscal de mediano plazo ni una ley de responsabilidad fiscal. Por otro lado, el país no cuenta con un marco legal que exija la realización de evaluaciones del gasto y que promueva la calidad del gasto público, ni con un sistema de asignación del presupuesto que fomente una gestión institucional eficiente y eficaz. La información es escasa y no se divulga de manera oportuna; por ejemplo, el proyecto de presupuesto se publica en Internet con posterioridad a su presentación a la Asamblea Nacional y en un formato resumido.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

No se realiza el análisis de riesgo fiscal y, por tanto, no existen mecanismos que permitan mitigar los efectos derivados de esos riesgos. El presupuesto se clasifica por ministerio y según el gasto corriente y de capital. Asimismo, el sistema contable no se rige por las normas internacionales existentes; sin embargo, la contabilidad refleja todas las partidas de la clasificación presupuestaria.

En cuanto al sistema de adquisiciones, a pesar de la falta de una entidad específica responsable de estas operaciones, el Contratista General cumple un papel de importancia en los contratos públicos, aunque no tiene participación directa en las adquisiciones. No existe en el país un organismo que dirima los desacuerdos en materia de adquisiciones, así como tampoco hay un sistema electrónico que compile y publique la información sobre estos procesos.

Por otro lado, Belice no dispone de un marco legal común que regule las auditorías internas. No obstante, los funcionarios contables son los responsables de administrar los recursos financieros de sus dependencias. Estos funcionarios son auditados por la Oficina del Auditor General, organismo

independiente que también realiza auditorías externas a todas las entidades del gobierno central. El presupuesto que se le asigna a esta Oficina depende del ministerio de Finanzas, pero la falta de recursos ha restringido su capacidad para operar adecuadamente y de manera eficiente. En cuanto a la divulgación de la información, no se publican informes de auditoría externa en Internet.

Gestión de programas y proyectos

En la actualidad, en Belice no existe una evaluación ex ante para los proyectos de inversión. Sólo los proyectos que cuentan con el financiamiento de donantes y de instituciones multilaterales se someten a ese examen. Si bien algunos ministerios realizan algún tipo de planificación, los proyectos no necesariamente se ciñen a los objetivos de esta. El ministerio de Desarrollo, entidad responsable del Programa de Inversiones para el Sector Público, ha llevado a cabo iniciativas tendientes a reforzar los sistemas de gestión y de gasto públicos y a crear capacidades que permitan pronosticar los gastos de mediano plazo.

Belice no dispone de planes sectoriales de mediano plazo, aunque el ministerio de Salud (uno de los tres ministerios consultados junto con el de Desarrollo y el de Educación) se encuentra desarrollando un plan de este tipo con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud. Se constató la falta de mecanismos que permitan monitorear o evaluar los avances logrados en la producción de bienes y servicios. Sin embargo, en algunos casos los ministerios han establecido un conjunto acotado de indicadores para ciertos programas, los cuales posibilitarían la creación de capacidades para monitorear las actividades. Por otro lado, aunque algunos ministerios recopilan información sobre la opinión de los usuarios para mejorar la calidad de los bienes y servicios producidos, la mayoría carece de este tipo de datos. La falta de recursos ha impedido la implementación de sistemas que proporcionen información en línea sobre la producción y la medición de la calidad de los bienes y servicios.

Monitoreo y evaluación

No se monitorea el cumplimiento de los objetivos, los programas y los proyectos. Además, no existe una entidad gubernamental que se encargue de cumplir esa función. Asimismo, el país no dispone de un marco legal e institucional para la evaluación de las políticas del gobierno y, menos aún, de normas y de metodologías para la realización de evaluaciones.

Conclusiones

Los retos que enfrenta Belice para desarrollar sus sistemas nacionales de gestión pública requieren una mirada de conjunto y una planificación de largo plazo. Por ello, es necesario diseñar un plan consistente de reformas institucionales que prioricen el desarrollo de capacidades básicas en las áreas de planificación, presupuesto y gestión financiera pública. Estas reformas deberían realizarse de manera coordinada y simultánea, generando así una adecuada articulación y coordinación entre los sistemas y las instituciones.

Bolivia

Resumen ejecutivo del SEP – 2009

Bolivia pertenece al grupo de países con capacidades intermedias en la GpRD. Sus pilares de gestión financiera, auditoría y adquisiciones y de planificación se encuentran más desarrollados que los demás pilares. El país dispone de un plan nacional de mediano plazo y de planes sectoriales congruentes con el primero. No obstante, el plan tiene un carácter más conceptual que operativo. Las áreas de presupuesto por resultados y de monitoreo y evaluación son particularmente débiles.

Planificación para resultados

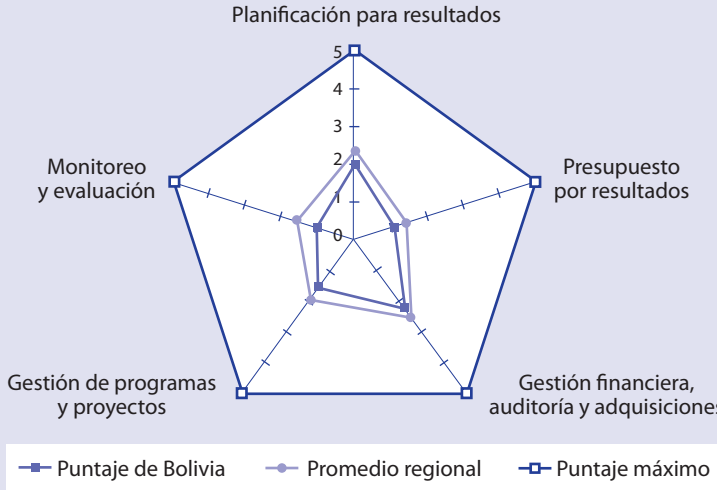
Bolivia cuenta con un Sistema Nacional de Planificación, cuyo ente rector es el ministerio de Planificación del Desarrollo. El Sistema dispone de tres instrumentos de planificación: el Plan Nacional de Desarrollo (PND); los Planes Sectoriales, que operativizan las estrategias del PND, y los Planes Estratégicos Institucionales, que contienen la programación de las instituciones públicas.

Aunque el país no cuenta con una visión de largo plazo, el Plan Nacional de Desarrollo 2006–10 establece una visión y algunas metas para 2015. El documento tiene un carácter más conceptual que operativo, pues se centra en las estrategias que el gobierno seguirá para promover los cambios sociales que se propone lograr. Establece objetivos, estrategias, políticas y, en algunas ocasiones, programas, pero las únicas metas que fija son aquellas referidas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El nexo entre la planificación y el presupuesto es débil; no obstante, se espera que el Viceministerio de Planificación dote de mayor operatividad al PND.

CUADRO 4.6 | Puntaje de Bolivia en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Bolivia	Promedio regional
1. Planificación para resultados	2,0	2,3
2. Presupuesto por resultados	1,1	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	2,3	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	1,6	1,9
5. Monitoreo y evaluación	1,1	1,6
Índice GpRD	**1,6**	**1,9**

GRÁFICO 4.5 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Bolivia y en ALC



El Poder Legislativo no participa en la discusión del PND, pues no existe ninguna ley que así lo disponga. En cambio, la participación de la sociedad civil sí está prevista en las normas del sistema de planificación. El gobierno realizó talleres en los nueve departamentos del país con el fin de recoger las opiniones sobre los contenidos del PND de las instituciones públicas, las empresas privadas, los gremios de las ONG y las organizaciones comunitarias.

Presupuesto por resultados

Bolivia no cuenta con un plan para implementar un presupuesto por resultados ni posee un proceso para prepararlo. El país todavía no dispone de algunos de los elementos esenciales para implantar un PpR como, por ejemplo: el marco fiscal de mediano plazo, las normas de responsabilidad fiscal con metas cuantitativas y el sistema de evaluación de la calidad del gasto. Bolivia ha desarrollado una Matriz del Plan Nacional de Desarrollo 2007–10, que es una clasificación programática del gasto que se presentó en el Congreso como anexo al presupuesto de 2007.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

La gestión financiera posee varios problemas, entre los que se pueden citar los siguientes:

- La credibilidad del presupuesto como instrumento de gestión es baja debido a la diferencia entre el presupuesto original aprobado y el gasto real.
- No se realizan los análisis de riesgo fiscal relacionados con las obligaciones directas y las contingentes, salvo en el caso de la deuda externa.
- El Congreso no siempre analiza y aprueba el presupuesto en el plazo que le confiere la ley.
- El Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) es tecnológicamente obsoleto y no contempla la administración tributaria, el sistema de compras públicas ni la inversión pública.

No obstante, un aspecto positivo es que todos los gastos están consignados en el presupuesto, por lo cual no existen gastos extrapresupuestarios.

En el campo de las adquisiciones públicas, Bolivia cuenta con una ley comprensiva que, en términos generales, se ciñe a los estándares internacionales. El ente normativo de las compras es la Dirección General de Sistemas de Administración Gubernamental del Ministerio de Hacienda. Bajo esta dependencia, se encuentra el Sistema de Información de Contrataciones Estatales (Sicoes), que constituye la herramienta electrónica para difundir la información sobre las adquisiciones del Estado. Desde 2007 es el medio oficial y obligatorio de publicación de las licitaciones públicas, exceptuando las compras menores a Bs 20.000 (US$2.800). Además, el sistema publica las normas legales existentes

y las adjudicaciones de los contratos. Aunque la ley establece un protocolo para la presentación y la resolución de las inconformidades relativas al proceso de adquisiciones, la resolución sobre dichas inconformidades recae en el mismo organismo comprador, lo cual resta transparencia al proceso.

Con respecto al área de auditoría interna, el país cuenta con un marco normativo sólido que adhiere a las normas internacionales (Ley SAFCO 1990). Cada una de las instituciones del sector público tiene una Unidad de Auditoría Interna (UAI). A pesar de que las auditorías se rigen por normas idóneas, el grado de cumplimiento de la ley es débil, la inestabilidad y la rotación del personal es alta y la intervención política es común. Además, la implementación de las recomendaciones de la auditoría interna depende de la máxima autoridad de cada institución y no existen incentivos para aplicarlas o para mejorar los controles. Por todo ello, la calidad y la efectividad de los informes de auditoría interna es pobre.

El ente encargado del control externo es la Contraloría General de la República (CGR). Esta institución realiza tres tipos de auditorias: las financieras, las operativas y las especiales. Las auditorías financieras se realizan anualmente a más del 90% de las instituciones públicas. La mayor parte de ellas son efectuadas por empresas privadas. Aunque la CGR debe revisar todos los informes, sólo examina el 30% de las auditorías, pues no cuenta con personal suficiente. Las auditorías operativas las realiza la CGR, pero como la mayor parte de las auditorías financieras incluye las operativas y son efectuadas por las empresas privadas, esta no es una tarea frecuente de la CGR. Las auditorías especiales (auditorías completas a las instituciones) son las que con más frecuencia realiza la CGR; sin embargo, sólo alcanza a ejecutar el 10% de las demandadas. Por otro lado, el personal de la CGR rota con frecuencia, lo que ocasiona que un alto porcentaje de los auditores no tenga la experiencia y los conocimientos suficientes y, como consecuencia, la calidad de las auditorías y las revisiones se ve negativamente afectada. Por otro lado, en Bolivia no se realizan auditorías de gestión.

Gestión de programas y proyectos

Aunque algunos ministerios sectoriales cuentan con un plan de mediano plazo cuyos objetivos coinciden con lo que establece el PND, la mayoría sólo cuenta con planes anuales, lo cual limita la gestión sectorial.

El ministerio de Planificación es el ente rector del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP). Este Sistema constituye el conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes que todas las entidades del sector público deben utilizar para formular, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los

proyectos de inversión pública. Las evaluaciones ex ante de los proyectos son realizadas por las Direcciones de Planificación de las instituciones ejecutoras de los proyectos, sea de manera directa o mediante la contratación de servicios de consultoría. El SNIP opera tanto en las instituciones del gobierno central como en los gobiernos subnacionales.

La gestión de bienes y servicios no incorpora los mecanismos y los instrumentos orientados a la obtención de resultados. Así, por ejemplo, no se implementan instrumentos, como los contratos de gestión, para fijar los resultados gerenciales. Asimismo, los sistemas de evaluación y de remuneración del personal no incentivan los logros institucionales, y no se recoge la opinión de los usuarios sobre la calidad de los bienes y servicios.

Monitoreo y evaluación

El pilar de monitoreo y evaluación ha avanzado poco en Bolivia. Aunque formalmente el Viceministerio de Planificación y Coordinación es la entidad encargada del seguimiento del PND, el país aún no cuenta con normas técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente, por lo cual dicha función no se cumple.

Por otro lado, si bien existen varias normas que obligan a la evaluación de las políticas, los programas y los proyectos gubernamentales, estas reglas no establecen con precisión las responsabilidades, los objetivos, las funciones y los recursos para realizarlas. En la práctica, no existe una entidad gubernamental que evalúe sistemática y periódicamente la gestión pública. No obstante, la Unidad de Análisis de las Políticas Económicas y Sociales (Udape) del ministerio de Planificación ha realizado evaluaciones de estrategias sectoriales y realiza el seguimiento del cumplimiento del Milenio. Además, ha realizado evaluaciones de proyectos, aunque no tiene un programa de evaluación ni un presupuesto específico para este propósito.

Conclusiones

Los desafíos más importantes que enfrenta Bolivia para mejorar la gestión pública orientada a resultados son los siguientes: i) ampliar la capacidad de planificación operativa a fin de que el plan estratégico oriente la acción de las instituciones del Estado y la gestión presupuestal, ii) fortalecer la gestión del presupuesto con instrumentos como el marco fiscal de mediano plazo y un sistema de indicadores de desempeño a fin de sentar las bases para implementar un presupuesto por resultados y iii) iniciar acciones para desarrollar un sistema

de seguimiento y evaluación orientado a resultados, tanto del plan de gobierno como de la gestión sectorial.

Brasil

Resumen ejecutivo del SEP – 2009

Brasil es uno de los cuatro países que pertenecen al grupo con capacidades avanzadas de la GpRD. El área de planificación de este país es una de las más desarrolladas de la región. Cuenta con un plan nacional de mediano plazo bien articulado con la planificación sectorial y con el presupuesto. Además, contempla mecanismos de participación del Poder Legislativo y de la sociedad civil en la discusión del plan. Los sistemas de gestión financiera, auditoría y adquisiciones están construidos en base a estándares internacionales y se encuentran consolidando prácticas orientadas a la gestión para resultados. En las áreas de PpR y M&E, Brasil también se encuentra implementado sistemas que buscan orientar la gestión pública hacia el logro de resultados.

Planificación para resultados

El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG) de Brasil prepara el Plan Plurianual (PPA) y el presupuesto.[1] El PPA es un plan de mediano plazo que establece las metas a ser alcanzadas durante el período de gobierno y que, a su vez, aglutina los planes sectoriales. Asimismo, los objetivos de nivel nacional y sectorial están contenidos en programas que tienen metas e indicadores. El primer PPA se elaboró para el período 1991–1995; en la actualidad, se encuentra vigente el quinto plan. En lo que concierne a la planificación de largo plazo, el gobierno dispone de un ambicioso plan de desarrollo económico y social para las próximas dos décadas.

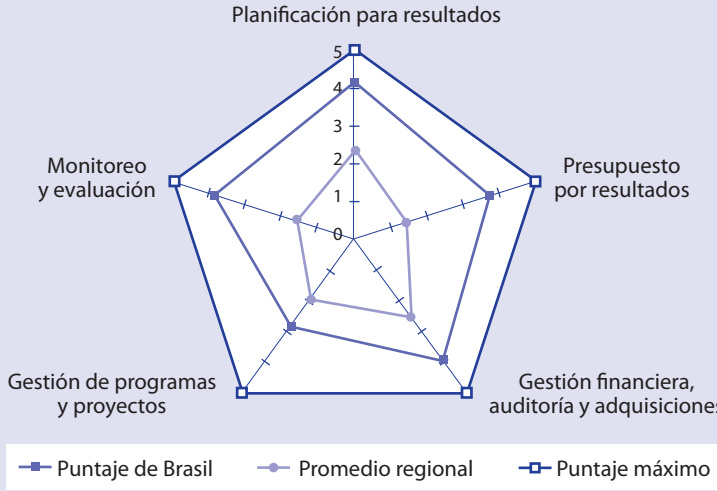
Existe un alto grado de consistencia entre el presupuesto y el plan nacional. Esta articulación se basa no sólo en los procedimientos técnicos, sino también en las normas que regulan esos sistemas. La Constitución del país establece que el Poder Legislativo tiene la competencia de aprobar el plan nacional, lo cual dota a ese instrumento de mayor consenso. Aunque el Consejo de Desarrollo Económico-Social, que cuenta con la representación de la sociedad civil, ya participa en el proceso de planificación, se está discutiendo una nueva

[1] El PPA está compuesto por tres agendas prioritarias: a) Agenda Social, b) Plan de Desarrollo de la Educación y c) Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC).

CUADRO 4.7 | Puntaje de Brasil en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Brasil	Promedio regional
1. Planificación para resultados	4,2	2,3
2. Presupuesto por resultados	3,8	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	4,0	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	2,9	1,9
5. Monitoreo y evaluación	3,9	1,6
Índice GpRD	**3,7**	**1,9**

GRÁFICO 4.6 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Brasil y en ALC



ley que prevé mecanismos para la participación de la sociedad civil en el proceso de aprobación del plan.

Presupuesto por resultados

Aunque en Brasil existen varias leyes que establecen la evaluación de los resultados del gasto, aún no se ha creado un sistema de indicadores de desempeño

que se utilice durante la discusión de las asignaciones presupuestarias. No obstante, sí existe un sistema de indicadores que da cuenta de la ejecución presupuestaria y otro que informa sobre la marcha de los programas y los proyectos.

Por otro lado, se elabora un marco fiscal de mediano plazo que es la base para la realización del presupuesto. Este, a su vez, está integrado por los programas establecidos en el plan nacional de mediano plazo. Además, existe una Ley de Responsabilidad Fiscal que fija límites cuantitativos al gasto.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

El pilar de gestión financiera de Brasil se presenta sólido y consolidado. El país utiliza técnicas avanzadas para el manejo de la deuda pública y el análisis de riesgo de las obligaciones directas y contingentes. Además, cuenta también con instrumentos para mitigar esos riesgos. Por otro lado, la clasificación de los gastos presupuestarios sigue los estándares internacionales. Asimismo, Brasil cuenta con un Sistema de Información de Administración Financiera (Siafi) centralizado y bien desarrollado. Además, el Sistema de Información Presupuestario (Sidor) y el Siafi usan el mismo sistema de clasificación, lo que asegura la concordancia entre la información presupuestaria y la contable. Sin embargo, una debilidad del proceso presupuestario es que, durante los últimos tres años, el Congreso ha experimentado retrasos en la aprobación del presupuesto.

La auditoría interna es desempeñada por la Contraloría General de la Unión (CGU), que es el órgano de auditoría de las instituciones del gobierno federal. La CGU adhiere a las normas internacionales de auditoría. Por su parte, la auditoría externa está a cargo del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), institución autónoma dependiente del Congreso. El TCU actúa en los ámbitos federal, estatal y municipal, es decir, sobre toda institución que recibe fondos públicos. Realiza también auditorías de gestión (enfocadas en el cumplimiento de los objetivos de los programas), aunque con un alcance limitado. Los informes de auditoría externa se presentan ante el Poder Legislativo y son publicados en Internet.

El ente rector de la contratación pública es la Secretaría de Logística y Tecnología de la Información (SLTI) del ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. Esta entidad opera dentro de un marco legal integrado por la Ley de Contrataciones (1993) y la Ley de Subastas (2002). Si bien existe un mecanismo para la presentación y la resolución de las inconformidades en los procesos de contratación, este no incluye la participación de un ente externo a la institución contratante, lo cual resta transparencia al proceso. Hay que destacar que

el 100% de las compras del Estado se realiza mediante el sistema electrónico *comprasnet*.

Gestión de programas y proyectos

El sistema de inversión pública es manejado por el MOPG.[2] Se realizan evaluaciones ex ante de los proyectos de mayor valor,[3] para lo que se cuenta con metodologías e instrumentos debidamente formalizados. Los resultados de las evaluaciones ex ante no se publican en Internet; sin embargo, generalmente se utilizan tanto para la elaboración del PPA como del presupuesto.

La planificación de los sectores se basa en los planes sectoriales de mediano plazo o en los programas del Plan Plurianual. Cada uno cuenta con sus correspondientes metas e indicadores. Además, algunos de ellos establecen también metas anuales y plurianuales para la producción de bienes y servicios. En general, los ministerios cuentan con buenos sistemas de información sobre los bienes y servicios que producen.

No existen mecanismos de remuneración y evaluación del personal que incentiven la obtención de resultados organizacionales, así como tampoco se observan estrategias explícitas para la implementación de la GpRD en las organizaciones.

Monitoreo y evaluación

La entidad encargada de monitorear el cumplimiento de los objetivos y las metas del gobierno es la Secretaría Pública de Inversión (SPI) del MPOG, mediante el Sistema de Información Gerencial y de Planificación (Sigplan). El MPOG es también el ente responsable de implementar las evaluaciones de impacto de los programas, los proyectos y las estrategias sectoriales. Cuenta con técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente y difunde el resultado de las evaluaciones a través de Internet. El uso de la información producida por los sistemas de monitoreo y evaluación en los procesos de planificación y elaboración del presupuesto aún no es sistemático.

---

[2] Específicamente, por la Secretaría de Planificación e Inversiones estratégicas (SPI).

[3] Proyectos de inversiones superiores a R$ 100 millones (proyectos grandes), y proyectos que se financian con recursos del presupuesto fiscal, de más de R$ 50 millones. De lo analizado por especialistas de la Secretaría, se precisó que esta hace la evaluación del 56% de los proyectos grandes.

Conclusiones

El desafío más importante de Brasil para mejorar la gestión pública orientada a resultados es consolidar y perfeccionar los sistemas que ha desarrollado. En particular, se requiere afianzar los nexos entre los sistemas de planificación, presupuesto y M&E. A pesar de que los tres cuentan con altas capacidades institucionales, la coordinación y la articulación entre ellos aún requieren mejoras para desarrollar el Presupuesto por Resultados. También es necesario avanzar en el uso de la información sobre el desempeño del sector público durante el proceso presupuestal. Adicionalmente, el área de gestión de programas, proyectos y servicios presenta sectores que requieren mejoras; aunque algunos ministerios, como el de Salud, han emprendido reformas institucionales para aplicar la GpRD, la mayoría de sectores aún requiere avanzar en ese rumbo.

Chile

Resumen ejecutivo del SEP – 2008

Chile es el país que mayor capacidad institucional ha desarrollado para aplicar la GpRD en la región, debido a la madurez de sus sistemas de PpR, M&E y gestión financiera, auditoría y adquisiciones. Este país es el único que posee un sistema de PpR consolidado, pues introduce información sobre el desempeño de sus programas en la discusión sobre la asignación de recursos del presupuesto. Esta información proviene de un sistema de monitoreo y evaluación robusto gestionado por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Además, cuenta con un sistema de incentivos para estimular la gestión eficaz y eficiente en las instituciones. La única área relativamente débil de Chile es la de planificación, pues no cuenta con un plan nacional de mediano plazo. En su lugar, implementa los planes sectoriales.

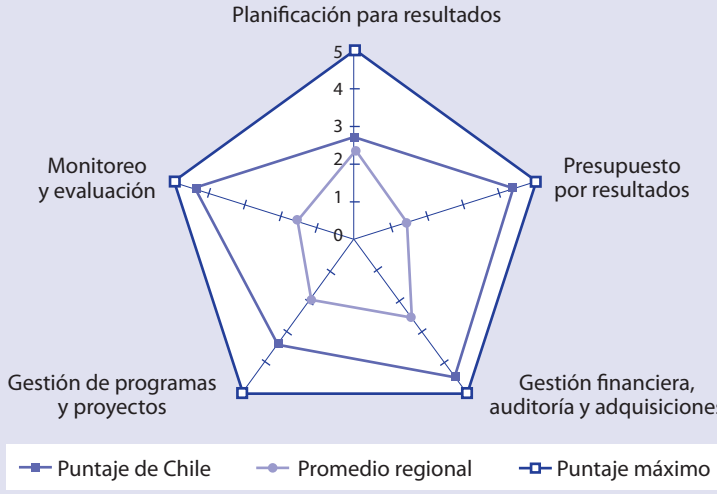
Planificación para resultados

En Chile el programa de gobierno del candidato presidencial vencedor es, por tradición, el plan gubernamental de mediano plazo. Este plan carece de estrategias bien definidas o, en el mejor de los casos, le falta la especificidad suficiente; sin embargo, es una herramienta útil para la coordinación de la agenda programática y legislativa por parte del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. La carencia de un plan estratégico se sustituye parcialmente con una adecuada presupuestación basada en resultados. Por otra parte, la inexis-

CUADRO 4.8 | Puntaje de Chile en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Chile	Promedio regional
1. Planificación para resultados	2,7	2,3
2. Presupuesto por resultados	4,4	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	4,5	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	3,5	1,9
5. Monitoreo y evaluación	4,5	1,6
Índice GpRD	**3,9**	**1,9**

GRÁFICO 4.7 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Chile y en ALC



tencia de plan de gobierno de mediano plazo hace inviable la participación del Congreso y la sociedad civil en la planificación.

Presupuesto por resultados

El presupuesto está clasificado por programas en el contexto de una perspectiva presupuestaria multianual de mediano plazo; sin embargo, el presupuesto

plurianual no contiene grado alguno de desagregación. Es de destacar la Ley de Responsabilidad Fiscal, que contiene metas cuantitativas específicas y, además, tiene un impecable historial de cumplimiento en el país. Existe una adecuada práctica de evaluación de la efectividad del gasto, con un sistema de indicadores de desempeño que se ha ido perfeccionado durante más de una década. Además, se han implementado mecanismos que incentivan la eficiencia y la eficacia en la gestión de las instituciones. Por último, la información sobre el presupuesto y los estados financieros al cierre del ejercicio fiscal está disponible en Internet en forma completa y oportuna.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

La gestión presupuestaria y financiera presenta destacables fortalezas en lo que respecta al análisis de riesgo y a la existencia de instrumentos para su mitigación. Las operaciones no incluidas en el presupuesto están identificadas e informadas. Por otro lado, hay un alto récord de cumplimiento del presupuesto originalmente aprobado por el Congreso. Además, dicha institución aprueba el presupuesto año tras año con anticipación respecto de la fecha límite que establece la ley. Asimismo, el sistema de contabilidad público sigue los estándares internacionales e informa sobre los ingresos y los gastos, así como también sobre los activos y los pasivos financieros. El país cuenta con un buen sistema integrado de administración financiera, aunque existen ciertos aspectos en que podría mejorar.

El sistema de adquisiciones públicas cuenta con un marco legal claro y transparente, y con mecanismos de ejecución que incentivan adecuadamente la competencia. Asimismo, se aplica un sistema de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones independiente y confiable. El sistema electrónico de adquisiciones "Chile compra" es ampliamente usado, y los resultados de las adjudicaciones se publican en Internet.

Existe un sistema público de auditoría interna que cubre la totalidad del gobierno central. La auditoría externa es realizada por la Contraloría General de la República —una institución independiente y respetada— que regularmente efectúa auditorías, informa al Congreso y presenta la información a la ciudadanía.

Gestión de programas y proyectos

El sistema de inversión pública, denominado Sistema Nacional de Inversiones, opera desde hace más de 30 años, y publica periódicamente en Internet las

pautas técnicas, las metodológicas y las evaluaciones ex ante de las potenciales inversiones públicas.

Los sistemas sectoriales de información, la planificación en estos sectores y la gestión de bienes y servicios son de calidad diversa. En general, el país carece de una estrategia global para mejorar la calidad de los servicios y falta un mejor desarrollo de los mecanismos de consulta a los usuarios.

Monitoreo y evaluación

Chile cuenta con sofisticados sistemas de monitoreo y evaluación que son producto de un trabajo sistemático llevado a cabo durante 10 años por la Dirección de Presupuestos del ministerio de Hacienda. Existe una adecuada incorporación de los resultados de las evaluaciones en el proceso presupuestario, con un fuerte compromiso por parte del Poder Ejecutivo y de los parlamentarios en incorporar las lecciones aprendidas de estas evaluaciones en las correspondientes asignaciones presupuestarias. El desarrollo de los sistemas de información estadística, tanto social como económica, ha logrado un alto nivel de confiabilidad, aunque se requiere mayor atención en lo que respecta a la información de carácter regional y local.

Conclusiones

De acuerdo con lo visto anteriormente, Chile necesita avanzar en dos campos para consolidar sus capacidades institucionales de gestión para resultados: i) desarrollar un sistema de planificación que explicite y formalice los objetivos y las metas establecidos en los planes sectoriales e institucionales, en el contexto de una visión de largo plazo construida sobre la base de un consenso social y ii) fortalecer las capacidades de gestión para la producción de bienes y servicios mediante una estrategia de intervención centrada en los usuarios, lo cual implica vigorizar y empoderar los niveles institucionales más cercanos a la prestación de servicios.

Colombia

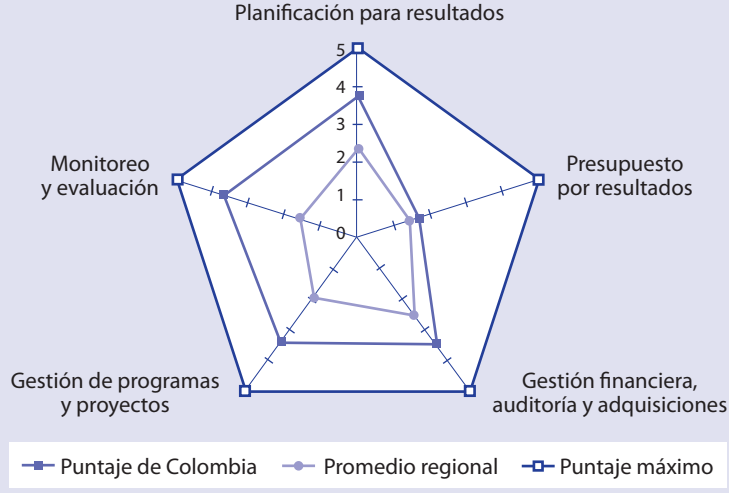
Resumen ejecutivo del SEP – 2008

Colombia se encuentra en el grupo de países con capacidades avanzadas de la GpRD. Sus sistemas de planificación y M&E muestran un alto nivel de desarrollo y poseen metodologías que sirven a otros países como ejemplos de buenas

CUADRO 4.9 | Puntaje de Colombia en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Colombia	Promedio regional
1. Planificación para resultados	3,8	2,3
2. Presupuesto por resultados	1,7	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	3,5	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	3,5	1,9
5. Monitoreo y evaluación	3,7	1,6
Índice GpRD	**3,2**	**1,9**

GRÁFICO 4.8 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Colombia y en ALC



prácticas. En particular, es relevante el uso que las altas autoridades políticas han hecho de los sistemas de monitoreo. Sin embargo, el país aún enfrenta retos importantes, como la integración del presupuesto de inversión con el de funcionamiento, y el fortalecimiento de la integración entre la planificación y el presupuesto.

Planificación para resultados

La función de planificación se desarrolla a través de dos instrumentos: ii) el Plan Nacional de Desarrollo (PND) cuatrienal en cada nivel de gobierno y ii) los ejercicios anuales de planificación sectorial. El PND incorpora los objetivos, las metas y los indicadores verificables, los cuales se descomponen en metas anuales con el fin de poder monitorear y controlar los resultados alcanzados. Desde 2002 el ejercicio de planificación ha incorporado un enfoque de gestión orientado a resultados tanto para los periodos cuatrienales de gobierno (PND) como para el largo plazo (Plan Visión Colombia 2019).

Sin embargo, en la operatividad de la planificación aún existen algunos problemas. Aunque se identifican los proyectos vinculados a los objetivos del Plan y estos, a su vez, identifican los productos y las unidades responsables, la estructura programática del Plan es débil ya que la unidad básica de presupuestación es el proyecto y no el programa. Las clasificaciones programáticas del gasto asociado al plan sólo cubren la inversión, con lo que un importante componente de las asignaciones se encuentra aún desligado del ejercicio de planificación.

Finalmente, en lo referente al fortalecimiento de carácter participativo de la planificación, existen mecanismos para estimular el control político, como la rendición de cuentas de los ministerios al Presidente de la República, y de este al Congreso.

Presupuesto por resultados

Colombia ha dado pasos importantes en el uso de instrumentos que orientan la gestión del presupuesto público al logro de resultados. Desde 2004 el 15% del Presupuesto General de la Nación (PGN), correspondiente al gasto de inversión y a una parte de las transferencias, tiene una estructura programática y guarda correspondencia con los objetivos, las estrategias y los programas del PND. A su vez, dichos programas disponen de indicadores de desempeño y de metas anuales y plurianuales que permiten tener información sobre la calidad del gasto para esta porción del presupuesto.

Los avances alcanzados hasta la actualidad se sustentan en un marco normativo e institucional sólido, que incluye disposiciones en materia de la gestión del gasto público. No obstante, los entes ordenadores y ejecutores del gasto se han visto impedidos para definir los mecanismos, los procedimientos y los incentivos que garanticen la institucionalización permanente de los procesos de M&E en el marco del ciclo presupuestal. En la práctica, los instrumentos

desarrollados se encuentran aún desarticulados de la gestión del gasto, por lo cual la información del M&E no es oportuna para la toma de decisiones presupuestales, salvo contadas excepciones.

Todos los documentos que conforman el proyecto del Presupuesto General de la Nación, así como el presupuesto aprobado, la información financiera del Gobierno Nacional Central y otros documentos presupuestales, se encuentran a disposición de la ciudadanía a través de la página web del ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

En los últimos tres años, el promedio de desviación del gasto real con respecto al presupuestado ha sido del 3%, mientras que el gasto extrapresupuestario ha sido poco significativo. Asimismo, a partir de 2007 todas las entidades ejecutoras conocen con suficiente anticipación los instructivos de programación presupuestal y los topes máximos para elaborar su anteproyecto de presupuesto. Todo esto gracias a la inclusión de dos documentos de programación plurianual del gasto: el Marco Fiscal de Mediano Plazo (a través del cual se fijan las metas fiscales en términos de deuda, balance primario y déficit) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (que articula el diseño de las políticas y de la planeación macroeconómica y fiscal con la programación del presupuesto anual).

En materia de contabilidad, el gobierno nacional central de Colombia prepara informes trimestrales y anuales con información sobre el estado de actividad que incluye los ingresos, los gastos, los activos y los pasivos, además de los costos. Específicamente, la Contaduría General de la Nación se encarga de centralizar y de consolidar la información contable de todas las entidades públicas con el fin de elaborar anualmente el Balance General de la Nación durante los seis meses posteriores al cierre del ejercicio. Dicho informe es sometido a la auditoría de la Contraloría General de la República y presentado al Congreso de la República en el mismo lapso de tiempo.

En materia de adquisiciones, desde 2003 el país aplica esquemas de competencia abierta equivalentes a la convocatoria pública, no sólo en los procesos de licitación, sino también en los procesos de contratación directa o de menor cuantía.

Con respecto a las auditorías, existe un Plan General que incluye una muestra de las entidades sujetas a control cada año, cercana al 80% del total. Además, dicho plan estipula que la información de las auditorías debe difundirse dentro de los seis meses posteriores al período auditado, de acuerdo con lo establecido por la ley. Adicionalmente, existe una auditoría especial

que se aplica en el caso de entidades o programas en los cuales, por eventos extraordinarios, se requiera adelantar un examen de la gestión financiera y legal. Los informes generados no están a disposición de la ciudadanía a través de Internet.

Gestión de programas y proyectos

El Departamento Nacional de Planeación es el encargado de compilar y de administrar la información pública relacionada con el presupuesto de inversión en su fase de programación a través de proyectos. Su gestión se centra en lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes de desarrollo, teniendo como unidad de análisis los proyectos formulados por todas las entidades del país.

Para ello cuenta con un marco conceptual y metodológico claramente definido que abarca los ámbitos nacional y territorial. No obstante, en el área operativa existen algunas fallas que impiden que la gestión de proyectos cumpla con todos los parámetros establecidos. Esto ha impedido que todos los proyectos que se financian con recursos de inversión de la nación guarden una correspondencia directa con las metas del Plan Nacional de Desarrollo. De igual forma, a nivel territorial, su alcance es limitado ya que no ha logrado llegar al 100% de las entidades territoriales.

Con el fin de ajustar las fallas identificadas y de lograr una aplicación homogénea de la metodología en los diferentes ámbitos, se están realizando ajustes que buscan, a través de los Bancos de Proyectos de Inversión, definir un mecanismo efectivo para materializar los lineamientos de las políticas establecidos en los planes de desarrollo. De igual forma, aún se requiere avanzar en una articulación más directa entre la gestión de programas y proyectos y el ciclo presupuestal.

Monitoreo y evaluación

Colombia cuenta con el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), a través del cual el gobierno central lleva a cabo la evaluación y el seguimiento de los resultados y los impactos de sus principales políticas, programas y proyectos de inversión. Un aspecto importante es que no sólo se monitorean las metas y los resultados del plan cuatrienal del gobierno, sino que también se hace un seguimiento de los resultados obtenidos con otras estrategias de largo plazo, como la Estrategia de Reducción de la Pobreza, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Plan Colombia: Visión 2019.

En cuanto a la evaluación de políticas públicas, si bien Colombia no cuenta con una ley de presupuesto que disponga la evaluación del gasto, sí dispone de directrices y metodologías que cumplen esa función. En efecto, estas han permitido incrementar sustantivamente el porcentaje del presupuesto evaluado durante los últimos años (de un 4% en 2002 a un 24% en 2006). Asimismo, el Sistema ha definido una agenda cuatrienal y otra anual para la evaluación de los impactos.

El Sinergia ha sido un pilar importante para la incorporación del enfoque de gestión para resultados en la gestión pública. No obstante, su principal reto es articular de manera eficaz y comprensiva el gasto público a través de prácticas y herramientas de presupuestación por resultados y de monitoreo y evaluación.

Conclusiones

Del diagnóstico presentado, se deduce que Colombia necesita avanzar en la consolidación de un presupuesto para resultados mediante una mejor articulación entre los procesos y las instituciones encargadas de la planificación, el presupuesto, el monitoreo y la evaluación. En particular, es necesario enfrentar dos retos importantes: i) mejorar la coordinación y la complementariedad entre la planificación y la presupuestación del gasto corriente y el gasto de inversión y ii) incorporar en el ciclo presupuestal la información sobre el seguimiento y la evaluación de los programas y los proyectos producida por Sinergia. El trabajo en estas áreas conllevará efectos positivos para los otros pilares que están en vías de consolidación.

Costa Rica

Resumen ejecutivo del SEP – 2008

Costa Rica es el país con mayor puntaje del grupo con capacidades intermedias de la GpRD y es el líder de la subregión centroamericana. Muestra sistemas de planificación, de M&E y de gestión financiera, auditoría y adquisiciones en proceso de renovación hacia una gestión basada en resultados. Su área más débil es la de presupuesto por resultados.

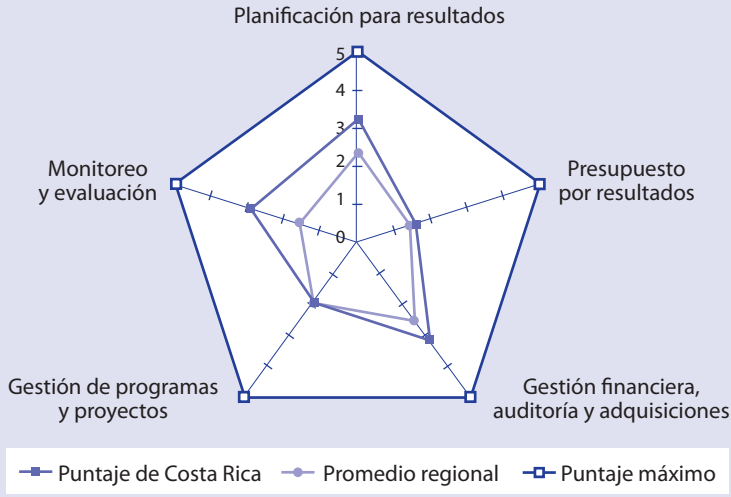
Planificación para resultados

El país cuenta con un marco de planificación amparado por la Ley N° 5.525 de Planificación Nacional. El Plan Nacional de Desarrollo 2006–10 fue elaborado por el Ministerio de Planificación (Mideplan). Dicho PND propone programas para el

CUADRO 4.10 | Puntaje de Costa Rica en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Costa Rica	Promedio regional
1. Planificación para resultados	3,2	2,3
2. Presupuesto por resultados	1,5	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	3,2	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	2,0	1,9
5. Monitoreo y evaluación	3,0	1,6
Índice GpRD	**2,6**	**1,9**

GRÁFICO 4.9 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Costa Rica y en ALC



logro de los objetivos y designa las unidades institucionales responsables de llevarlos a cabo. No obstante, la capacidad operativa de la planificación aún está en construcción y la calidad de planes operativos anuales de los ministerios es desigual. Asimismo, las metas del PND no se descomponen en metas anuales.

La Asamblea Legislativa no participa institucionalmente (aunque algunos diputados sí lo hacen) en la discusión de los objetivos y las metas del gobierno. La elaboración del PND es, fundamentalmente, un esfuerzo interno del equipo

del gobierno y no cuenta con la participación amplia de la sociedad civil, salvo la colaboración de algunos académicos.

Presupuesto por resultados

Prácticamente, la totalidad del presupuesto está estructurada por programas. Formalmente el país no posee una ley de responsabilidad fiscal, pero sí cuenta con disposiciones legales en el área de la gestión financiera que se ocupan de este aspecto. Por otro lado, la formulación presupuestaria aún sigue, en gran parte, una lógica *incrementalista* y todavía no se ha implementado un marco fiscal de mediano plazo que haga posible una presupuestación plurianual. En cuanto al desempeño, existen indicadores que se aplican a los programas que representan menos del 40% del gasto y que están siendo revisados por el Mideplan y el ministerio de Hacienda. En cambio, no existen mecanismos presupuestarios que incentiven la efectividad de la gestión.

Cabe destacar que el presupuesto del gobierno central, que es aprobado por Hacienda, representa aproximadamente el 30% del gasto total. El resto del gasto, que está relacionado con las entidades autónomas, es aprobado por la Contraloría General. Tanto el proyecto de ley de presupuesto como el informe anual del gobierno están a disposición de la ciudadanía en Internet.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

En Costa Rica no existen gastos extrapresupuestarios. Por su parte, el Poder Legislativo aprueba puntualmente el presupuesto nacional, de acuerdo con los requerimientos de la ley. El análisis del riesgo fiscal y sus mecanismos de mitigación, en el caso de las obligaciones directas, se restringen a la deuda pública. Asimismo, el país no realiza el análisis del riesgo de los pasivos contingentes. En la formulación y la ejecución presupuestaria se usan clasificaciones administrativas y funcionales de acuerdo con las normas internacionales.

Aunque existe un sistema de administración financiera pública, denominado Sistema de Gestión Administrativa Financiera (Sigaf), este no está plenamente integrado pues incorpora solamente algunas de las áreas de la administración del Estado. En 2007 se adoptaron formalmente las normas internacionales de contabilidad pública.

Asimismo, existe un marco legal que norma coherente y comprehensivamente el proceso de las adquisiciones y las contrataciones públicas. La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) del ministerio de Hacienda es el órgano rector de las compras del

Estado. Existen procesos debidamente establecidos de presentación y de resolución de las inconformidades relativas al proceso de adquisiciones. Además, se está implementado un sistema electrónico de compras, *CompraRed*, que es de uso obligatorio para la administración central. No obstante, sólo es un portal informativo que no se usa para las transacciones de compra y venta.

Por otro lado, Costa Rica también posee un marco legal coherente, comprehensivo y común para los procesos de auditorías públicas internas y externas. El ente rector de estos procesos de control es la Contraloría General de la República (CGR), un órgano independiente que, además, cumple la función de auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública. Sin embargo, el control interno tiene debilidades, pues las unidades de auditoría interna no están suficientemente consolidadas e, incluso, algunas instituciones no disponen de ellas. Además, pocas entidades públicas descentralizadas son sometidas a auditorías financieras anuales.

Gestión de programas y proyectos

Mideplan es la entidad encargada de las evaluaciones ex ante de los proyectos de inversión pública. Sin embargo, cabe aclarar que, aunque en la actualidad se está retomando la elaboración anual de un Plan de Inversiones, este proceso fue dejado de lado durante un largo tiempo. Asimismo, la cobertura de las evaluaciones ex ante es baja porque, aunque el país dispone de algunas normas para realizarlas, los instrumentos para ponerlas en práctica aún están en preparación. Además, la información sobre las evaluaciones de los proyectos de inversión no está a disposición de la ciudadanía a través de Internet.

En general, se observa que existen planes sectoriales de mediano plazo que concuerdan con los objetivos y las metas del gobierno. Además, el país cuenta con metas anuales y plurianuales para la provisión de bienes y servicios. Sin embargo, no existen sistemas sectoriales de información adecuados, por lo que resulta difícil establecer certeramente el cumplimiento de las metas. Asimismo, no todos los ministerios disponen de estrategias para mejorar los servicios.

Monitoreo y evaluación

Costa Rica posee un marco legal para el monitoreo y la evaluación de los programas y los proyectos. La entidad responsable de implementar este proceso es el Mideplan, que cuenta con las metodologías pertinentes debidamente formalizadas, aunque no se han establecido los procedimientos para la consi-

deración de la información de M&E en la toma de decisiones. Además, el país dispone de información estadística económica y social oportuna y confiable. No obstante lo anterior, el porcentaje de programas que se monitorean y evalúan es bajo y la información sobre M&E que se encuentra a disposición de la ciudadanía en Internet es limitada.

Conclusiones

Según lo expuesto, Costa Rica debe enfrentar los siguientes desafíos para fortalecer su capacidad de gestión para resultados: i) fortalecer la capacidad de la planificación operativa para que el plan de gobierno efectivamente guíe la asignación de los recursos, ii) integrar el marco fiscal de mediano plazo al proceso de planificación de mediano plazo para generar las condiciones que permitan implementar un presupuesto por resultados, iii) revisar la función de la Contraloría en el proceso presupuestario y iv) articular el sistema de monitoreo y evaluación con los procesos de planificación y discusión del presupuesto.

Ecuador

Resumen ejecutivo del SEP – 2008

Ecuador se encuentra en el grupo con capacidades intermedias de la GpRD y su puntaje está muy cercano al promedio de la región. Su mayor fortaleza se encuentra en el sistema de planificación, que cumple un rol central en la reorganización del Estado en la que se encuentra encaminado el gobierno. Los pilares de presupuesto por resultados y de monitoreo y evaluación están rezagados, aunque existen planes para fortalecerlos. La gestión de programas y proyectos también es un área débil, pero allí no se observan iniciativas de cambios institucionales orientados a una gestión para resultados.

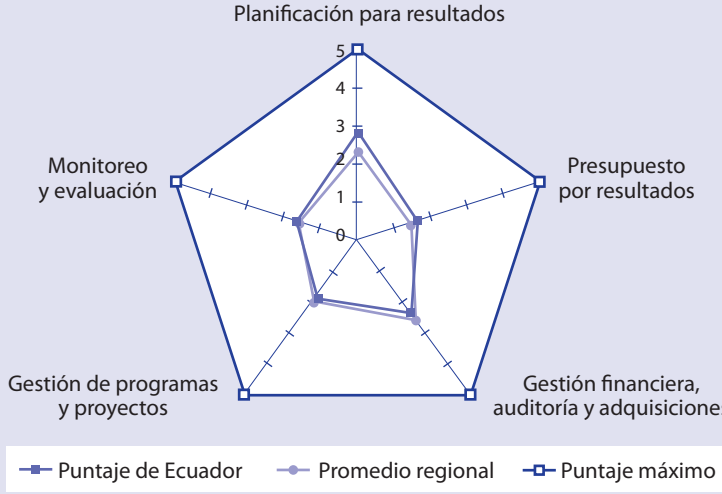
Planificación para resultados

Durante el actual gobierno de Ecuador, la función de planificación ha adquirido mucha importancia como ordenadora de la gestión pública. El órgano encargado de la planificación es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), creada en 2004. El país dispone de un plan nacional de mediano plazo que cuenta con objetivos, programas y metas plurianuales, aunque no siempre establece los productos que los programas deberían generar. El plan identifica las entidades responsables de ejecutar los programas y cumplir los

CUADRO 4.11 | Puntaje de Ecuador en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Ecuador	Promedio regional
1. Planificación para resultados	2,8	2,8
2. Presupuesto por resultados	1,6	1,6
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	2,3	2,3
4. Gestión de programas y proyectos	1,8	1,8
5. Monitoreo y evaluación	1,7	1,7
Índice GpRD	**2,1**	**2,1**

GRÁFICO 4.10 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Ecuador y en ALC



objetivos y cuenta con financiamiento en el presupuesto del Estado. Además, existe un marco legal que norma la planificación en el sector público, aunque carece de especificidad. Por otro lado, a pesar de que la Constitución establece la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos como uno de los fundamentos del Estado ecuatoriano, no existe una legislación específica que determine su intervención en la definición del plan nacional, así como tampoco se prevé la participación del Poder Legislativo. Debido a la juventud de la

Senplades, los procedimientos y los instrumentos de planificación aún están en formulación y perfeccionamiento.

Presupuesto por resultados

El país está avanzando hacia un presupuesto clasificado por programas que guarde correspondencia con las políticas enunciadas en el plan nacional. Por otro lado, aunque la ley estipula que debe elaborarse un marco fiscal de mediano plazo y el Banco Central elabora proyecciones macroeconómicas, el país no cuenta con ese instrumento. Sin embargo, dispone de una ley de responsabilidad fiscal con metas cuantitativas para el manejo de las finanzas públicas: la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF 2006). Por otro lado, no existe un sistema de indicadores que permita evaluar la calidad del gasto, así como tampoco hay mecanismos de asignación presupuestaria que incentiven la eficiencia y la eficacia de la gestión pública. La información sobre el presupuesto y los estados financieros anuales están a disposición de la ciudadanía a través de Internet.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

En los últimos tres años, la desviación promedio del gasto real con respecto al presupuestado ha sido inferior al 3%. Durante ese mismo período, el Poder Legislativo ha aprobado puntualmente el presupuesto. Además, no existen gastos extrapresupuestarios y los reportes fiscales incluyen información sobre todos los ingresos y los gastos de proyectos financiados por donantes. Por otro lado, el país realiza el análisis de riesgos relacionado con las obligaciones directas (principalmente, la deuda pública), aunque no cuenta con mecanismos para mitigarlos en el caso de que se presenten. Tampoco elabora el análisis de riesgos relacionado con las obligaciones contingentes. Asimismo, Ecuador dispone de un Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (Sigef) que incluye el presupuesto, la contabilidad y la tesorería. Sin embargo, a pesar de estos avances, el sistema de contabilidad aún no funciona en base a los estándares internacionales.

En materia de adquisiciones y compras públicas, el país ha iniciado un proceso de reformas orientado a aplicar los principios de competencia y de transparencia. El marco legal e institucional vigente presenta fallas substanciales debido a la discrecionalidad de los procedimientos y a los tratamientos de excepción, entre otros problemas. No existe un ente que norme las compras públicas y el proceso de presentación y de resolución de inconformidades no es idóneo. Existe un portal sobre las adquisiciones públicas, pero sólo difunde

información sobre el 30% de las convocatorias a concursos y licitaciones y no tiene capacidad transaccional.

En lo que respecta al sistema de auditoría, la Contraloría General del Estado (CGE) es el órgano encargado del control interno y externo que cuenta con autonomía económica y técnica para realizar auditorías de los ingresos y los gastos y de los activos y los pasivos de todas las instituciones del gobierno central. Además, existe la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que dispone el establecimiento de unidades de auditoría interna en las instituciones públicas, pero enfoca su trabajo hacia el control previo. Sin embargo, no se publican en Internet todos los informes de auditoría.

Gestión de programas y proyectos

La Senplades es la encargada del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Este sistema, sin embargo, no realiza evaluaciones ex ante de manera sistemática, pues carece de los recursos humanos y técnicos apropiados.

Mientras algunos ministerios poseen un plan sectorial de mediano plazo (como el de Educación o el de Salud), otros (como el ministerio de Inclusión Económica y Social y ministerio de Transporte y Obras Públicas) se basan en lo que establece el plan nacional. Asimismo, no todos estos organismos establecen metas anuales para la producción de bienes y servicios, y tampoco se firman contratos de gestión entre las autoridades y las unidades operativas de los ministerios. Además, no se han creado sistemas de evaluación del personal que fomenten el logro de resultados institucionales. Por su parte, algunos ministerios desarrollan iniciativas para mejorar la calidad de sus servicios, pero no existen estrategias institucionalizadas. Tampoco se recoge la opinión de los usuarios sobre los servicios que reciben. Todos los ministerios poseen sistemas sectoriales de información, pero la calidad, la cobertura y la oportunidad de los datos es limitada.

Monitoreo y evaluación

La Senplades es la entidad a cargo del seguimiento del plan nacional de mediano plazo; no obstante, aún no existe un sistema que consolide toda la información necesaria para monitorear los objetivos y las metas del plan y que provea análisis periódicos mediante indicadores de desempeño. La Senplades también es la entidad responsable de evaluar la gestión gubernamental; sin embargo, su capacidad evaluadora es débil porque aún se encuentra en una fase inicial. En cuanto a la disponibilidad de la información, el país cuenta con

sistemas de información estadística para el área económica (Instituto Nacional de Estadísticas y Banco Central) y social (Instituto Nacional de Estadísticas).

Conclusiones

Del diagnóstico presentado, se desprende que Ecuador debe concentrar sus esfuerzos en: i) desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación que le permita identificar si los objetivos y las metas del plan de gobierno se están alcanzando o no, ii) paralelamente, analizar la calidad del gasto público, iii) construir un marco fiscal de mediano plazo que le permita establecer bases más firmes para la planificación operativa y iv) mejorar sus políticas e instrumentos de disciplina fiscal. Todo lo anterior sentará las bases para avanzar sólidamente en la implementación de un presupuesto por resultados.

El Salvador

Resumen ejecutivo del SEP – 2010

El desarrollo de las capacidades institucionales de El Salvador es fruto de un proceso de modernización del Estado que se inició en la década de 1990, luego de una guerra interna que destruyó la economía y las instituciones nacionales. Desde entonces, el país está incrementando gradualmente la capacidad de gestión del sector público. En la actualidad, se observa una base jurídica e institucional que ha posibilitado el desarrollo socioeconómico del país, pero que aún se encuentra en una fase inicial en cuanto a la implantación de una gestión del sector público orientada a resultados.

El Salvador se encuentra entre los países con capacidad intermedia de la GpRD y es uno de los que presenta mayor desigualdad en el desarrollo de sus pilares. Así, las áreas de planificación y de gestión financiera, auditoría y adquisiciones muestran un nivel de avance muy superior a las de presupuesto por resultados y monitoreo y evaluación, en las que se observa un escaso desarrollo institucional.

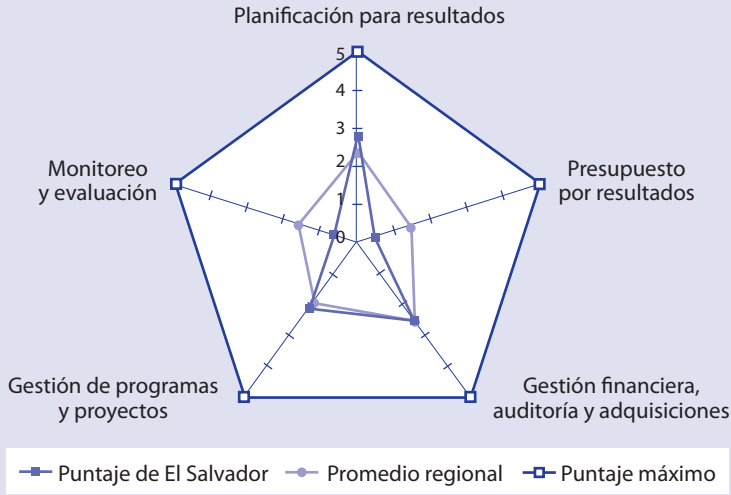
Planificación para resultados

El Salvador cuenta con un plan de gobierno que fue elaborado a partir de la oferta política del actual gobierno y que está organizado en 16 Áreas de Acción y 10 Programas Presidenciales. El plan incluye los objetivos y las metas a ser alcanzadas durante el período gubernamental y cuenta con financiamien-

CUADRO 4.12 | Puntaje de El Salvador en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de El Salvador	Promedio regional
1. Planificación para resultados	2,8	2,3
2. Presupuesto por resultados	0,5	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	2,5	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	2,1	1,9
5. Monitoreo y evaluación	0,7	1,6
Índice GpRD	**1,7**	**1,9**

GRÁFICO 4.11 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en El Salvador y en ALC



to en el presupuesto del Estado. No obstante, sólo existe en forma electrónica en una base de datos oficial y no ha sido difundido a la ciudadanía, a diferencia de la oferta política que sí ha sido publicada.

La Secretaría Técnica de la Presidencia de la República es la entidad a cargo la elaboración y el seguimiento del plan. Sin embargo, no existe un marco legal que norme el proceso planificador y que establezca las responsabilidades de la Secretaría en ese campo. La entidad actúa bajo las normas contenidas en el Re-

glamento Interno del Órgano Ejecutivo que le asigna las funciones de evaluar las prioridades de inversión (en coordinación con la oficina de presupuesto) y de dar seguimiento a la ejecución presupuestaria, entre otras. Cabe señalar que la Secretaría es un organismo joven que aún se encuentra construyendo su capacidad técnica. Asimismo, conviene añadir que la sociedad civil no participó en la elaboración del Plan de Gobierno ni el Congreso opinó acerca de su contenido. El Plan fue elaborado exclusivamente por el Poder Ejecutivo.

Presupuesto por resultados

El país muestra pocos avances en cuanto a la creación de un presupuesto por resultados. Su presupuesto no está estructurado por programas y no existe un sistema de indicadores de desempeño para evaluar los resultados del gasto. Asimismo, tampoco hay mecanismos presupuestarios que incentiven la eficiencia y la eficacia de la gestión de las instituciones. Aunque se elabora un marco fiscal de mediano plazo que se actualiza anualmente, el presupuesto no está estructuralmente articulado con dicho marco.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

El pilar de gestión financiera es el área en la que más avances se observan, fruto de un trabajo constante de modernización del ministerio de Hacienda que incluye el desarrollo del Sistema de Gestión Financiera y de la Unidad Normativa de Contrataciones y Adquisiciones, entre otros progresos institucionales.

En cuanto a la gestión financiera, en los últimos tres años se ha registrado una desviación promedio del 3% del gasto efectivo en relación con lo originalmente presupuestado. Se observa también que los informes fiscales incluyen todos los gastos extrapresupuestarios y todos los recursos provenientes de donaciones, que alcanzan el 5% del presupuesto.

La formulación del presupuesto se basa en la clasificación administrativa y económica, según las normas de las Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP); no obstante, no existen las clasificaciones funcionales o programáticas. Por otro lado, el país no realiza el análisis de riesgo de las obligaciones directas o contingentes. Sin embargo, en 2007 se inició el Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de la Deuda Pública, apoyado por el Banco Mundial, que tiene el propósito de elaborar una estrategia de manejo de la deuda y que incluirá el análisis de riesgo.

En cuanto a las auditorías, El Salvador cuenta con la Ley de la Corte de Cuentas de la República para normar tanto las auditorías internas como las ex-

ternas. El órgano que determina las políticas y las normas técnicas es la Corte de Cuentas. En 2004 se crearon normas para las auditorías gubernamentales que recogen las prácticas internacionales.

La Ley obliga a todas las instituciones con presupuestos mayores a US$570.000 a disponer de una oficina interna de auditoría. Todas las instituciones del gobierno central tienen una de esas oficinas, pero muchas no cuentan con personal debidamente capacitado y con los recursos necesarios para cumplir adecuadamente sus funciones.

La Corte de Cuentas realiza auditorías externas a todas las instituciones públicas, tanto de los ingresos y los gastos como de los pasivos y los activos. Por su parte, las instituciones están obligadas por la Ley a responder a los informes emitidos; sin embargo, la calidad de las respuestas es variable. En los últimos tiempos, la Corte de Cuentas ha empezado a realizar auditorías de gestión, aunque esta actividad no está vinculada con ninguna intención evaluativa de parte del gobierno. Además, los informes de la auditoría no se publican en Internet.

Respecto del sistema de adquisiciones, el país está regido por la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), que entró en vigencia en mayo de 2000 y que promueve la competencia en forma abierta y transparente e incluye varios conceptos que reflejan buenas prácticas internacionales en el campo de las adquisiciones y las contrataciones públicas. Adicionalmente, la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones (UNAC), dependiente del ministerio de Hacienda, es el ente regulador de las compras públicas. Según el informe CPAR 2004, la UNAC "es una organización relativamente joven con objetivos claros, dedicada con entusiasmo al trabajo que le ha sido asignado, pero es institucionalmente débil." La UNAC también es responsable del sistema electrónico de compras del país, llamado Comprasal, que se usa para el 90% de las adquisiciones. El 10% restante se convoca mediante la prensa. El sistema electrónico registra las solicitudes de compra, pero no realiza transacciones de compra venta.

Gestión de programas y proyectos

El país no cuenta con un sistema de inversión pública, aunque sí tiene mecanismos para realizar el examen de estas operaciones. La Dirección de Inversión y Crédito Público del ministerio de Hacienda emite una opinión técnica sobre las solicitudes de inversión que realizan las instituciones que buscan financiamiento para sus nuevos proyectos. Dichas solicitudes contienen estudios de preinversión basados en directrices detalladas y deben enmarcarse en los programas

quinquenales. Sin embargo, no existe una ley que norme el proceso de estas operaciones de manera específica y que lo ligue a la planificación del gobierno.

Respecto de la gestión sectorial de los programas y los proyectos, se observa que los sectores estudiados (salud, educación e infraestructura) cuentan con planes de mediano plazo y que, en general, esos planes están articulados al Plan de Gobierno. La gestión de los servicios que brindan los sectores es relativamente débil debido a los siguientes factores: i) no existen sistemas de evaluación del personal que tomen en cuenta el logro de resultados institucionales, ii) no se implementan estrategias para mejorar la gerencia y iii) los sistemas de información no proporcionan indicadores que den cuenta de la eficiencia y la efectividad de la producción de los bienes y servicios.

Monitoreo y evaluación

La institución a cargo del monitoreo del Plan de Gobierno es la Secretaría Técnica de la Presidencia. Puesto que esta es una función que la institución adquirió hace poco, las normas técnicas y las metodologías de trabajo aún se encuentran en formulación. El monitoreo se basa en un sistema de información que recoge el avance de las metas establecidas en el Plan, pero no existen criterios de corrección y de toma de decisiones basados en el seguimiento. La información sobre el monitoreo no está a disposición de la ciudadanía en Internet.

Los sistemas de información y de estadística con que cuenta el país en las áreas social y económica producen información relativamente confiable. Los primeros están a cargo de la Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía, y los segundos son responsabilidad del Banco Central. Ambos sistemas tienen sitios en Internet con información abierta a la ciudadanía. Aunque esta información es confiable, aún hay aspectos que mejorar, sobre todo en lo concerniente al análisis y la aplicación de la información con fines de monitorear y evaluar las políticas y los programas de gobierno.

El país no cuenta con un marco legal e institucional para evaluar la gestión gubernamental. Este es el aspecto más débil de todo el ciclo de gestión de El Salvador y en el que menos iniciativas se observan.

Conclusiones

Los desafíos que se desprenden del diagnóstico presentado son los siguientes: i) se requiere afianzar el sistema de planificación, en particular, en los aspectos relacionados con la dimensión participativa, ii) es necesario redoblar el paso en la implementación del sistema de seguimiento del Plan de gobierno, do-

tándolo de indicadores de desempeño y, a la vez, desarrollando su articulación con las funciones de planificación y presupuesto, y con los ministerios encargados de la ejecución de los programas y iii) en el área de presupuesto, se requiere avanzar en el presupuesto por resultados.

Guatemala

Resumen ejecutivo del SEP – 2009

Guatemala pertenece al grupo de países con capacidad intermedia de la GpRD. Su pilar de gestión financiera, auditoría y adquisiciones está mucho más desarrollado que el resto. No obstante, sus sistemas más débiles son los de PpR y M&E. Tanto por el promedio del índice de la GpRD como por el balance entre sus pilares, Guatemala representa la situación promedio de los países de la región, según puede constatarse en el cuadro 4.13.

Planificación para resultados

Guatemala no cuenta con un marco legal que norme la planificación del sector público, aunque sí existe una entidad encargada de esta función: la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan). El plan nacional de mediano plazo es de carácter conceptual y expone los objetivos del gobierno, pero no cuenta con programas que incluyan las metas y los indicadores para alcanzarlas. La articulación entre la planificación y el presupuesto es débil.

Presupuesto por resultados

Aunque el presupuesto del país tiene una clasificación programática, esta no está fundamentada en las políticas definidas en el plan. Asimismo, el país dispone de un marco fiscal de mediano plazo que sirve como referencia para la elaboración de los presupuestos anuales. No obstante, no existe un sistema de indicadores de desempeño para evaluar la calidad del gasto público.

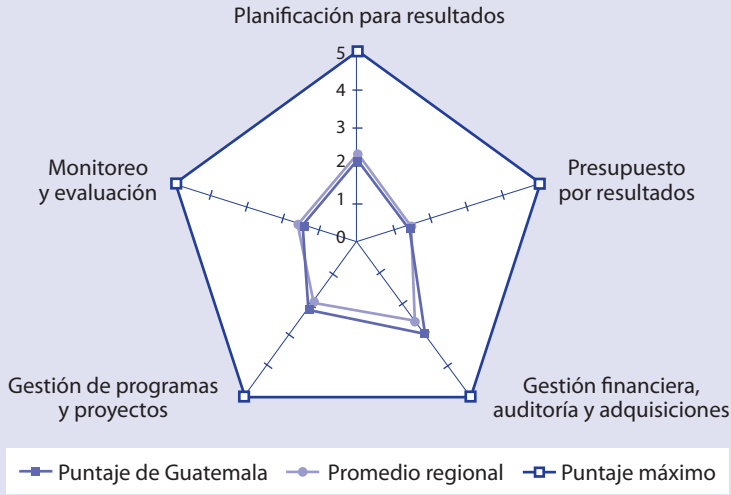
Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

El Congreso no ha aprobado el presupuesto de la nación en dos de los tres últimos años. Además, entre 2004 y 2006 el desvío promedio entre el gasto programado y el ejecutado fue del 7%. Por otro lado, no se realizan los análisis de riesgo fiscal relacionados con las obligaciones directas o contingentes y,

CUADRO 4.13 | Puntaje de Guatemala en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Guatemala	Promedio regional
1. Planificación para resultados	2,2	2,3
2. Presupuesto por resultados	1,4	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	3,0	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	2,2	1,9
5. Monitoreo y evaluación	1,5	1,6
Índice GpRD	**2,0**	**1,9**

GRÁFICO 4.12 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Guatemala y en ALC



consecuentemente, no se dispone de mecanismos para mitigar los riesgos en caso de que se presenten. Asimismo, existe un Sistema de Información de Administración Financiera (SIAF) que es una plataforma electrónica que integra el manejo financiero de todas las entidades del gobierno central. El SIAF está en un proceso de incorporación de las entidades descentralizadas y municipales a través del SIAF-MUNI. En lo que concierne a la contabilidad nacional, esta adhiere a los estándares internacionales. Por su parte, el departamento de

contabilidad prepara informes con estados financieros completos después de concluido el año fiscal.

El marco legal que norma el proceso de adquisiciones y contrataciones de las instituciones públicas del país está basado en los criterios de competencia y de transparencia para la adjudicación de los contratos públicos. El sistema electrónico de adquisiciones se denomina Guatecompras y es usado por todas las instituciones del gobierno central y por más del 90% de las instituciones descentralizadas y autónomas. En lo que respecta al control de estas operaciones, la Contraloría General de Cuentas (CGC) es el ente encargado de las auditorías internas y externas de todas las instituciones del sector público. El marco legal que posee la CGC adhiere a las normas internacionales de auditoría.

Gestión de programas y proyectos

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) funciona bajo un marco jurídico específico y realiza evaluaciones ex ante a todos los proyectos de inversión del gobierno central y de gobiernos subnacionales. Los resultados de estas evaluaciones son utilizados para la preparación del ejercicio presupuestario.

En lo relacionado a la gestión sectorial, el ministerio de Educación dispone de un Plan Nacional de Educación para el período 2000–20. Dicho plan es de largo plazo, posee objetivos y metas consistentes con el plan de gobierno y fue elaborado con la participación de diversos sectores de la sociedad civil. Por su parte, el sistema de información de ese sector funciona adecuadamente.

En cambio, el ministerio de Salud no cuenta con un plan sectorial, sino que se basa en lo que establece el plan nacional de gobierno. No obstante, el sector está desarrollando una propuesta de largo plazo denominada Agenda Nacional de Salud 2008–20 que aún no ha sido aprobada formalmente. El ministerio dispone de metas solamente para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (OMD). Por otra parte, no existe un proceso institucionalizado para recoger información de los usuarios de los servicios de salud. Cabe señalar que el sector cuenta con el Sistema de Información Gerencial en Salud (Sigsa).

Por su parte, el ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda dispone de un Plan de Desarrollo Vial para el período 2000–10 que está siendo actualizado para el decenio 2008–18. Dicho plan contiene metas anuales que son ajustadas cada año en base al presupuesto anual vigente y a los recursos disponibles. La sociedad civil no participó en la elaboración de este plan. Asimismo, no hay un procesamiento centralizado de la información, por lo que esta no se encuentra actualizada ni se presenta en forma oportuna. Además, el ministerio no tiene portal en Internet.

Monitoreo y evaluación

La Segeplan es la entidad encargada de realizar el monitoreo y la evaluación de la gestión gubernamental; sin embargo, no existe un documento sobre la metodología de estos seguimientos, ya que todavía no es un proceso institucionalizado.

Conclusiones

Los desafíos de mediano plazo que Guatemala tiene que enfrentar para la implementación de la gestión son los siguientes: i) institucionalizar un sistema de planificación para que, además de priorizar los principales objetivos y estrategias gubernamentales, produzca un instrumento operativo útil para gestión sectorial y para la programación presupuestaria, ii) paralelamente, es necesario implementar un sistema de seguimiento y evaluación que realimente el proceso de gestión de la planificación y el presupuesto y iii) avanzar gradualmente en la implementación del presupuesto por resultados.

Guyana

Resumen ejecutivo del SEP – 2010

Guyana pertenece al grupo de países con capacidades poco desarrolladas de la GpRD. Cuatro de los cinco componentes del ciclo de gestión exhiben un desarrollo similar, pero el de monitoreo y evaluación se encuentra más rezagado. El país cuenta con dos instrumentos de planificación poco articulados entre sí, y con un instrumento de presupuesto que no se elabora en base a políticas.

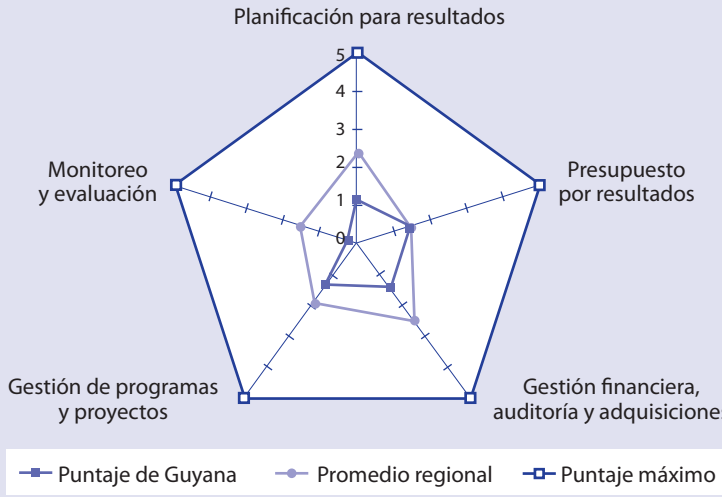
Planificación para resultados

Guyana dispone de dos instrumentos de planificación: la Estrategia Nacional de Desarrollo 2001–10 y la Estrategia de Reducción de la Pobreza 2001–07. Puesto que concluyó el período de vigencia de esta última, se encuentra en discusión una nueva Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) para el período 2008–10. No existe consistencia entre ambos instrumentos y son limitados en cuanto a la planificación operativa, pues no establecen programas ni productos para alcanzar los objetivos. Para la elaboración de la ERP se realizaron consultas a la sociedad civil.

CUADRO 4.14 | Puntaje de Guyana en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Guyana	Promedio regional
1. Planificación para resultados	1,2	2,3
2. Presupuesto por resultados	1,4	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	1,4	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	1,3	1,9
5. Monitoreo y evaluación	0,3	1,6
Índice GpRD	**1,1**	**1,9**

GRÁFICO 4.13 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Guyana y en ALC



La Secretaría de Planificación del Ministerio de Finanzas es la entidad encargada de coordinar la Estrategia Nacional de Desarrollo y la Estrategia de Reducción de la Pobreza. Aunque el país dispone de leyes que regulan los aspectos relacionados con la planificación (Ley de la Comisión de Planificación Estatal y Ley de Planificación Urbana y Territorial), no dispone de un marco legal que específicamente regule la planificación estratégica nacional.

Presupuesto por resultados

El país ha avanzado muy poco en este campo. Aunque el presupuesto dispone de una clasificación basada en programas, aquella no se corresponde con ninguno de los instrumentos de planificación que, como se ha visto, no contemplan programas. Esto hace difícil dar seguimiento a los gastos relacionados con la ERP. Por otro lado, no existe método o sistema alguno para evaluar la calidad del gasto público y no se dispone de una ley de responsabilidad fiscal. No obstante, hay un marco fiscal con proyecciones de los ingresos y los gastos para tres años. Aunque la ley exige que la información financiera del sector público esté a disposición del público, el acceso es muy limitado; en efecto, el presupuesto no se publica en el portal de Internet del ministerio de Finanzas.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

La desviación promedio entre el presupuesto aprobado y el ejecutado durante los últimos tres años fue del 7% y, en el mismo período, el Poder Legislativo ha aprobado tardíamente el presupuesto en dos ocasiones. Además, existe un grupo de organismos públicos que reciben importantes regalías que no constan en el presupuesto. Aunque se realiza un análisis sólido de la sostenibilidad de la deuda, no se examina otro tipo de riesgos relacionados con las obligaciones directas o contingentes. Estos factores restan credibilidad al presupuesto y generan condiciones adversas para la administración financiera.

Existe un Sistema de Administración Financiera Integrado (IFMAS, por sus siglas en inglés) cuyas normas adhieren a los estándares internacionales. El IFMAS permite la generación de informes diarios sobre el flujo de caja que se ponen a disposición de los organismos ejecutores. Sin embargo, el ministerio de Finanzas aún no genera los estados financieros consolidados del gobierno central de manera automática puesto que la información relativa a los ingresos por los impuestos y a los proyectos con financiamiento extranjero se ingresa manualmente.

El gobierno de Guyana promulgó una Ley de Adquisiciones en 2003 que fue debidamente reglamentada en 2004, pero que no recoge algunas de las prácticas internacionalmente aceptadas. No obstante, aún no se constituye el órgano supervisor de las adquisiciones públicas (Comisión de Adquisiciones Públicas) que asegure que el proceso de adquisiciones se realice de manera eficiente, transparente y competitiva. El país aún no cuenta con un sistema electrónico de compras del Estado.

La mayoría de los ministerios y de las entidades estatales carece de unidades de auditoría interna, a pesar de que la Ley de Gestión y Responsabilidad Fiscal exige la creación de esta función. Sólo los ministerios de Obras Públicas, Educación, Agricultura, y la Administración Fiscal de Guyana cuentan con una unidad de auditoría interna.

La función contralora a nivel nacional es llevada a cabo por la Oficina del Auditor General. La ley exige que esta entidad efectúe anualmente una auditoría completa de todos los organismos estatales. Sin embargo, la escasez de recursos humanos y financieros le impide cumplir con ese mandato y varias instituciones quedan sin auditar. El examen que realiza el Parlamento a las auditorías es efectuado, en muchos casos, con un importante desfase, lo cual limita su utilidad como instrumento garante de la transparencia y la rendición de cuentas.

Gestión de programas y proyectos

La Secretaría de Planificación del Estado, dependiente del ministerio de Finanzas, tiene a su cargo la realización de las evaluaciones ex ante de los proyectos de inversión. Sin embargo, no existe una ley que norme esta función y su grado de institucionalización es incipiente.

Algunos ministerios disponen de planes sectoriales de mediano plazo (Plan Estratégico de Educación 2009–12, Estrategia Nacional para el Sector Salud 2008–12, Plan del Ministerio del Trabajo, Servicios Humanos y Seguridad Social para el período 2006–11 y Estrategia para el Sector Transporte 2007–17). Los sistemas de gestión de estos ministerios son débiles y se deben dar grandes pasos para crear las condiciones que permitan desarrollar estrategias de gestión orientadas a obtener resultados. Asimismo, los ministerios carecen de los medios técnicos necesarios para desarrollar sistemas de información sectorial que brinden información confiable y oportuna.

Monitoreo y evaluación

Las limitaciones del país respecto de la recopilación y el procesamiento de información institucional restringen seriamente su capacidad para generar un sistema de monitoreo y evaluación. La información sobre la implementación de los programas y los proyectos descansa básicamente en los Informes de Monitoreo de la Comunidad, que se basan en las percepciones de los beneficiarios y de los prestatarios de los servicios.

Aunque las instituciones no cuentan con sistemas de información que compilen y procesen los registros de los servicios, la Oficina de Estadísticas

reúne la información existente en las unidades de estadística de las instituciones. Además, realiza encuestas a hogares, encuestas demográficas y censos, que son la principal fuente de información del país.

Conclusiones

En función de lo consignado en este diagnóstico, Guyana requiere avanzar en la construcción de bases sólidas para los sistemas de planificación, presupuesto, gestión financiera y monitoreo y evaluación. Aunque debe avanzar paralelamente en todos los campos, es importante que el proceso presupuestal sea capaz de producir un presupuesto con menor margen de incertidumbre que el actual y que, a la vez, pueda recoger los objetivos y las metas de las políticas que se establezcan en el plan de mediano plazo como elementos en los que pueda basarse un proceso de fortalecimiento institucional.

Haití

Resumen ejecutivo del SEP – 2009

Haití pertenece al grupo de países con baja capacidad de la GpRD. No obstante, su sistema de planificación se ha desarrollado más que el resto de los pilares. En efecto, el país dispone de una Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (ENCRP) para el período 2008–10, diseñada con apoyo de la cooperación externa. El pilar de gestión financiera, auditoría y adquisiciones es débil, por lo cual aún no existen condiciones para implementar un PpR. La gestión de programas y proyectos también requiere mejoras sustantivas. El terremoto de 2009 destruyó parte de la limitada capacidad del país; sin embargo, esta puede ser una oportunidad para resolver un conjunto de trabas y de dificultades institucionales que tradicionalmente han afectado los sistemas nacionales de gestión pública.

Planificación para resultados

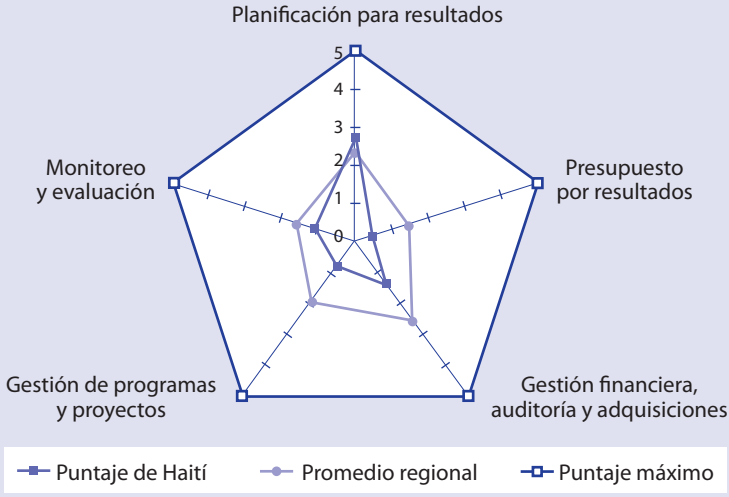
La entidad encargada de la planificación económica es el Ministerio de Planificación y Cooperación Externa (MPCE). El marco legal de la planificación está compuesto por la Ley Orgánica del Ministerio (1989), la Ley sobre los Fondos de Inversión Pública (1984) y el decreto de operacionalización de la ley (1984).

El plan de mediano plazo del país es la Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (ENCRP) para el período 2008–10, que

CUADRO 4.15 | Puntaje de Haití en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Haití	Promedio regional
1. Planificación para resultados	2,7	2,3
2. Presupuesto por resultados	0,5	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	1,3	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	0,8	1,9
5. Monitoreo y evaluación	1,1	1,6
Índice GpRD	**1,3**	**1,9**

GRÁFICO 4.14 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Haití y en ALC



recoge todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Cada uno de los objetivos de la Estrategia está organizado en programas que tienen sus respectivas metas. Sin embargo, no se especifican los productos que deberá desarrollar cada programa. Por otro lado, cabe señalar que la Estrategia Nacional tiene una visión de largo plazo, pues también contempla los desafíos socioeconómicos del país para 2015.

Aunque el Poder Legislativo no participó en la discusión sobre la ENCRP, la sociedad civil tuvo una intervención activa en la Comisión que preparó dicha Estrategia.

Presupuesto por resultados

El 25% del presupuesto del país está financiado por organismos internacionales a través de programas con objetivos y metas claramente definidas. Sin embargo, el presupuesto en su conjunto no está estructurado por programas. Por otro lado, aunque existe una estrecha relación entre los contenidos del presupuesto y los de la Estrategia Nacional, no existe un vínculo orgánico pues la estructura de ambos instrumentos no es similar.

Con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), Haití preparó un presupuesto trianual (2006–08). Con este antecedente, las autoridades esperan elaborar en el futuro un marco de gasto de mediano plazo de una manera institucionalizada. Haití no cuenta con una ley de responsabilidad fiscal ni con normas e instrumentos que permitan la evaluación de la calidad del gasto.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

La gestión financiera pública del país aún es débil. El ministerio de Economía y Finanzas no realiza ningún tipo de análisis de riesgo sobre las obligaciones directas o contingentes. Además, la diferencia entre el presupuesto originalmente aprobado y el gasto real ha sido del 10% en los últimos tres años. Por otro lado, no existe un sistema integrado de administración financiera, sino varios sistemas que procesan la información de los distintos componentes: presupuesto y contabilidad, tesorería, crédito público, aduanas. Además, debido a que las normas permiten excepciones, una proporción importante del presupuesto se maneja al margen del sistema de presupuesto y contabilidad. La falta de integración de la administración financiera impide que los procesos se realicen de manera eficiente. Aunque el ministerio de Economía y Finanzas prepara anualmente un informe de cierre del ejercicio presupuestario, la información que presenta no siempre es exacta debido a las dificultades que presentan los sistemas de información.

En 2005 se emitió una ley para crear la Comisión Nacional de Mercados Públicos (CNMP), entidad encargada de la contratación pública. Aunque la Comisión ha realizado importantes esfuerzos por transparentar los procesos de contratación pública, como la creación de un portal en Internet para difundir

información sobre los contratos públicos, todavía está estableciéndose y algunos procesos no están institucionalizados.

El marco jurídico de las auditorías internas y externas es aplicable a todas las instituciones públicas del país. Si bien Haití forma parte del OIEFS, no todas las normas nacionales están alineadas con los estándares internacionales. Los informes de auditoría externa no están a disposición de la ciudadanía en Internet.

Gestión de programas y proyectos

La entidad a cargo de la inversión pública es el Ministerio de Planificación y Cooperación Externa (MPCE). Aunque la institución cuenta con criterios técnicos para la evaluación ex ante de los proyectos, no los aplica pues el 90% de los recursos de inversión provienen de organismos internacionales que usan sus propios sistemas y metodologías de evaluación.

El ministerio de Educación posee un Plan Nacional de Educación y de Formación (PNEF), cuyos objetivos coinciden con la ENCRP. Dicho plan fue elaborado con la participación de varios actores de la sociedad civil. No obstante, cabe aclarar que el ministerio carece de un sistema de información adecuado sobre los servicios de educación del país.

Por su parte, el ministerio de Salud Pública cuenta con el *Plan Strategique National pour la Réforme du Secteur de la Santé 2005–10*, que contiene siete objetivos, un plan de financiamiento y un sistema de monitoreo. No obstante, el ministerio no cuenta con metas anuales para la producción de los bienes y servicios. Por otro lado, las estadísticas institucionales no están centralizadas, por lo cual no existe un sistema de información integrado. Sin embargo, cabe señalar que uno de los objetivos del Plan de Salud consiste en establecer un sistema de información en este campo.

El Ministerio de Asuntos Sociales (MAS) elaboró el Plan de Acciones Estratégicas 2007–12 en base a los objetivos trazados en la ENCRP que, además, incluye las opiniones de los representantes de la sociedad civil. Este ministerio tampoco cuenta con un sistema integrado de información, pues las estadísticas institucionales están dispersas en las unidades y los departamentos.

Por su parte, el ministerio de Obras Públicas no cuenta con un plan sectorial actualizado y tampoco con un sistema de estadísticas institucionales.

Monitoreo y evaluación

El ministerio de Planificación y Cooperación Externa es la institución responsable de realizar el monitoreo y la evaluación de los proyectos. No obstante, no

cuenta con las metodologías y los instrumentos necesarios para llevar a cabo esa tarea y sólo realiza el seguimiento financiero de, aproximadamente, el 35% de los proyectos.

Además, el país no produce periódicamente estadísticas socioeconómicas confiables. El Observatorio Nacional de la Pobreza y la Exclusión Social (ONPES) genera cierta información que proporciona al Instituto Haitiano de Estadísticas e Información (IHEI). Asimismo, el IHEI produce estadísticas económicas con información del Banco Central y de los ministerios de Planificación y de Economía. Sin embargo, esa información se usa sólo parcialmente para monitorear el cumplimiento de las metas y los objetivos de la ENCRP.

Conclusiones

Como se mencionó en la introducción de este diagnóstico, el devastador terremoto de 2009 destruyó parte de la limitada capacidad institucional de Haití, lo cual relativiza la medición de los indicadores de la GpRD mostrados aquí. No obstante, la situación actual del país es una oportunidad, tanto para el gobierno como para las agencias de cooperación internacional, para sentar las bases de sistemas nacionales de gestión pública orientados hacia resultados. Para ello se requiere que, a la par que se reconstruye el país, se asignen recursos para el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias en los cinco pilares de la GpRD.

Honduras

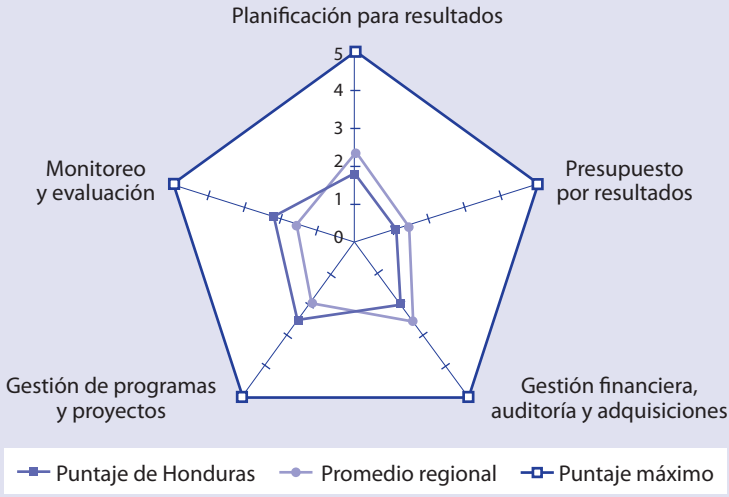
Resumen ejecutivo del SEP – 2008

Honduras se ubica en el grupo de países con capacidad intermedia de la GpRD. Los puntajes de sus pilares varían mucho respecto del promedio regional, pues las áreas de gestión de programas y proyectos y de monitoreo y evaluación son las más desarrolladas, mientras que las de planificación y de gestión financiera, auditoría y adquisiciones tienen puntajes comparativamente más bajos. De todos modos, el país se encuentra encaminado a fortalecer sus sistemas de gestión pública y orientarlos al logro de resultados. Para ello está desarrollando distintos sistemas e instrumentos en las áreas de gestión financiera, gestión de proyectos y monitoreo y evaluación. Aunque su institucionalización demorará algún tiempo, los sistemas están ordenando la gestión de las autoridades y de los gerentes públicos.

CUADRO 4.16 | Puntaje de Honduras en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Honduras	Promedio regional
1. Planificación para resultados	1,8	2,3
2. Presupuesto por resultados	1,1	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	2,0	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	2,5	1,9
5. Monitoreo y evaluación	2,2	1,6
Índice GpRD	**1,9**	**1,9**

GRÁFICO 4.15 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Honduras y en ALC



Planificación para resultados

Aunque la función de planificación se encuentra dispuesta en la Constitución y en la Ley Orgánica de Presupuesto, Honduras no cuenta con un plan estratégico nacional. La función de planificación aún se encuentra dispersa entre las diversas instituciones y su aplicación no se realiza en base a metodologías y estándares comunes. La Unidad de Apoyo Técnico Presidencia (UATP) de

la Secretaría del Despacho de la Presidencia es el ente encargado de la formulación de los planes transversales que involucran múltiples sectores y políticas, tales como la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP). Este plan es el ejercicio más relevante en materia de planificación de mediano y largo plazo. Contiene las metas y los indicadores para las políticas y los programas que la componen. Además, los planes sectoriales de cinco ministerios están articulados con dicha Estrategia.

En lo referente a la participación social en la planificación, Honduras presenta significativos avances. En la actualidad, existen prácticas e instancias formales de consulta, así como esquemas de rendición de cuentas. Entre estas se encuentran el Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza, los informes trimestrales de rendición de cuentas de la gestión pública y la práctica reciente de difusión de los resultados de la gestión a través de los medios de comunicación. Estos aspectos han permitido visibilizar los resultados de la gestión pública y generar incentivos para estimular el desempeño basado en resultados. Pese a los mencionados avances, el papel del Congreso y de los organismos de control en la planificación nacional es todavía bajo.

Se debe resaltar que las capacidades institucionales de planificación son aún bajas. Aunque algunas áreas específicas y ciertos sectores hayan alcanzado un mayor desarrollo, el proceso de planificación de las políticas y los programas no parte de una cultura organizacional extendida en la administración pública. Además, las acciones de capacitación son limitadas. Dado que la función de planificación central no está plenamente institucionalizada, la sostenibilidad de dicha función depende, en buena medida, de la vinculación con el proceso presupuestal o de su implementación en los niveles sectorial y territorial.

Presupuesto por resultados

Aunque en teoría el presupuesto se encuentra estructurado por programas, es evidente que dicha categoría corresponde a los programas presupuestales y no necesariamente a los programas relacionados con las políticas públicas. En este sentido, el sistema de gestión presupuestaria existente impone una restricción que limita la armonización de la cadena de implementación, tanto de las actividades y los proyectos sectoriales como de los programas y las políticas nacionales, en términos de productos, resultados e impactos vinculados con las asignaciones presupuestales. Adicionalmente, aunque el ejercicio de programación presupuestal exige la definición de las metas y los indicadores de desempeño, estos aún no se toman en cuenta en el proceso de asignación

de recursos, por lo cual constituyen un ejercicio puramente formal con pocas aplicaciones prácticas en el mejoramiento del desempeño. Además, en la definición de los indicadores se observa la ausencia de reglas estandarizadas, procedimientos y responsables.

Aunque carece de una ley de responsabilidad fiscal, Honduras prepara un marco fiscal de cinco años. No obstante, ante la ausencia de un plan de desarrollo o de un marco de gasto de mediano plazo, el marco fiscal no se complementa ni se armoniza con las prioridades de las políticas del gobierno. En ese sentido, aunque el marco fiscal incluye metas globales de gasto acordes con las restricciones macroeconómicas, dichas metas no se desagregan en sectores y políticas y, por tanto, no se ajustan a un marco de programación plurianual del gasto que permita brindar mayor certidumbre a las entidades sobre los recursos con que contarán para lograr sus metas.

Un elemento adicional de importancia es que la Ley Orgánica de Presupuesto dispone acciones para evaluar los resultados del gasto y, de esta manera, fomenta la calidad de este. No obstante, el seguimiento y la evaluación del gasto son muy débiles y aún no inciden en el ejercicio de programación presupuestal.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

Con la creación del Sistema de Administración Financiera Integrada (Siafi) y con la introducción de reformas en otros ámbitos de las finanzas públicas, Honduras ha dado pasos importantes hacia la modernización de la administración financiera pública, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos. Además, el país ha incorporado y optimizado las técnicas de programación macroeconómica y las clasificaciones económicas y contables, de acuerdo con el manual de estadísticas financieras del FMI. Asimismo, Honduras realiza el análisis de sostenibilidad de la deuda y algunos análisis de riesgo, en base a los cuales define las políticas de financiamiento.

La contabilidad avanza hacia la adhesión a las normas y estándares internacionales. Por su parte, el sistema de auditoría, a través del Tribunal Superior de Cuentas (TSC), se está fortaleciendo mediante un trabajo continuo de depuración de cuentas y de revisión de las normas, especialmente a partir de 2005. Sin embargo, a pesar de que un 98% de las entidades del gobierno central y de las empresas públicas realizan auditorías internas, su calidad es cuestionable, pues no responden a una metodología estandarizada ni formalizada. Según el TSC, aproximadamente el 30% de dichas auditorías son consideradas de baja calidad y poca efectividad.

Por otro lado, el gasto extrapresupuestario no declarado se ha reducido de forma significativa al punto que, si se tiene en cuenta que las empresas públicas no están obligadas a incorporar ni a reportar sus excedentes al presupuesto nacional, tan sólo la cooperación internacional no se incorpora en los informes. Aunque hay esfuerzos para lograr que se reporten todos los recursos de la cooperación internacional, aproximadamente el 15% de esos ingresos aún no se registra en la balanza de pagos (cuenta financiera), y cerca de un 50% no se reporta en el presupuesto nacional.

En cuanto a la programación y aprobación del presupuesto, en los últimos tres años este se ha aprobado dentro de la fecha establecida (30 de diciembre de cada período) con excepción del de 2006, que se aprobó en mayo de 2007 debido al cambio de gobierno. No obstante lo anterior, las desviaciones del gasto real respecto del presupuestado son todavía altas. En los últimos tres años se han registrado diferencias entre el 12% y el 15%.

En materia de contratación pública, desde 2001 existe una Ley de Contratación del Estado que contempla todos los principios generales de contratación, como la eficiencia, la transparencia, la publicidad, la igualdad de competencia y el debido proceso. La Ley define los instructivos y las normas de contratación administrativas en sus aspectos operacionales, técnicos y económicos. No obstante, esta regulación todavía no se aplica en su totalidad debido a que es de reciente creación y a que aún no se cuenta con las capacidades necesarias para ello. Por otro lado, el gobierno está avanzando en el desarrollo de un Sistema de Contratación Publica llamado Honducompras. El Sistema está orientado a la difusión de oportunidades de adquisición por objeto. Además, incluirá información sobre las licitaciones y los contratos, y facilitará el acceso a los pliegos, las evaluaciones, las adjudicaciones, los contratos y la participación de los oferentes. En la actualidad, el sistema contiene información institucional y normativa de uso público y fácil acceso. Se busca que todas las contrataciones se publiquen en Internet a través de este Sistema, desde las compras de menor cuantía hasta las compras que superan US$100.000. Sin embargo, aún está en desarrollo la funcionalidad del sistema y los procesos de reporte.

Gestión de programas y proyectos

La Dirección General de Inversiones de la Secretaría de Finanzas es la instancia encargada de compilar y administrar la información pública relacionada con el presupuesto de inversión en su fase de programación a través de proyectos. Para ello, cuenta con un marco conceptual y metodológico definido

que abarca únicamente el ámbito nacional. No obstante, a nivel operativo existen algunas fallas que impiden que la gestión de proyectos cumpla con todos los parámetros establecidos. En particular, la información sobre los proyectos es incompleta y no se actualiza periódicamente, con lo cual muchos de los proyectos que se financian con recursos de inversión de la nación no guardan una correspondencia directa con los objetivos y las prioridades del gobierno.

De igual forma, aún es necesario que Honduras logre una articulación más directa entre la gestión de programas y proyectos y el ciclo presupuestal. En la actualidad, existe alguna priorización y concordancia con la ERP, pero un alto porcentaje de los proyectos no está vinculado a ese instrumento de planificación. Por otro lado, los proyectos diseñados por la Presidencia de la República se aprueban al margen de los ejercicios de evaluación ex ante y no se toman en cuenta los costos recurrentes de esas inversiones en las proyecciones presupuestales. Además, no se realizan evaluaciones ex ante de los proyectos elaborados por los gobiernos subnacionales. Sólo se realizan evaluaciones ex ante cuando el gobierno nacional actúa como ejecutor directo de un proyecto.

Monitoreo y evaluación

Si bien Honduras aún no cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación consolidado, la UATP ha dado pasos importantes que se concretan en tres iniciativas. La primera de ellas es el Sistema de Información y Seguimiento a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (SIERP); la segunda es el Sistema de Gerencia Basado en Gestión por Resultados, y la tercera, el Sistema de Administración Financiera Integrada (Siafi). A pesar de que estas iniciativas aún experimentan problemas de coordinación y duplicidad de esfuerzos, en la actualidad se realiza un proceso de integración y armonización que busca complementarlas bajo un modelo de gestión más integrado.

Aunque el sistema de monitoreo y evaluación ha sido concebido y diseñado integralmente, en la práctica está orientado exclusivamente a las actividades de monitoreo, mientras que la evaluación es solamente un enunciado. A esto se suma el hecho de que aún es muy débil el proceso de elaboración de los planes sectoriales y de definición de los indicadores y las metas, al igual que la relación entre estos y las asignaciones presupuestales. Todas estas debilidades no permiten el desarrollo de la capacidad institucional necesaria para realizar las funciones de planificación y de monitoreo y evaluación, tanto en el ámbito de las secretarías como en el de la UATP y Finanzas. En todo caso, los

instrumentos y los procedimientos del sistema de monitoreo y evaluación están en desarrollo, no existen aún mecanismos estandarizados ni metodologías para controlar la calidad de los indicadores, las metas y la información, cuyo uso es todavía bajo en el proceso de toma de decisiones.

Un aspecto que cabe señalar es que tanto el Sistema de Gerencia Basada en Resultados como el SIERP divulgan la información sobre las metas y los indicadores a través de Internet, aunque no sucede lo mismo con la información de los resultados que hace parte del Siafi.

Las principales limitaciones para avanzar hacia el fortalecimiento del sistema de monitoreo y evaluación de los resultados tienen que ver con la falta de articulación entre los componentes de inversión y el funcionamiento del presupuesto; con la ausencia de clasificadores programáticos del gasto que faciliten la alineación de las asignaciones presupuestales y las prioridades de política del gobierno, y con la todavía baja coordinación entre las instituciones involucradas en el proceso de planificación (UATP) y de presupuesto (Finanzas). Adicionalmente, aún se requiere optimizar la articulación entre los sistemas de información presupuestaria (Siafi y Sistema de Inversiones Públicas) y los de seguimiento a resultados (SIERP y Sistema de Gerencia).

Conclusiones

Del diagnóstico realizado se concluye que Honduras requiere afianzar su sistema de planificación a fin de producir un plan de mediano plazo que sirva tanto como guía de los objetivos del gobierno como mecanismo de afianzamiento del sistema político e institucional. Para ello es necesario: i) aclarar las responsabilidades institucionales en este campo y evitar la duplicidad de actores para una misma función y ii) dotar al presupuesto de una orientación hacia resultados y coordinarlo con el plan de mediano plazo, con el fin de disponer de una estructura adecuada para incorporar los indicadores de desempeño.

Jamaica

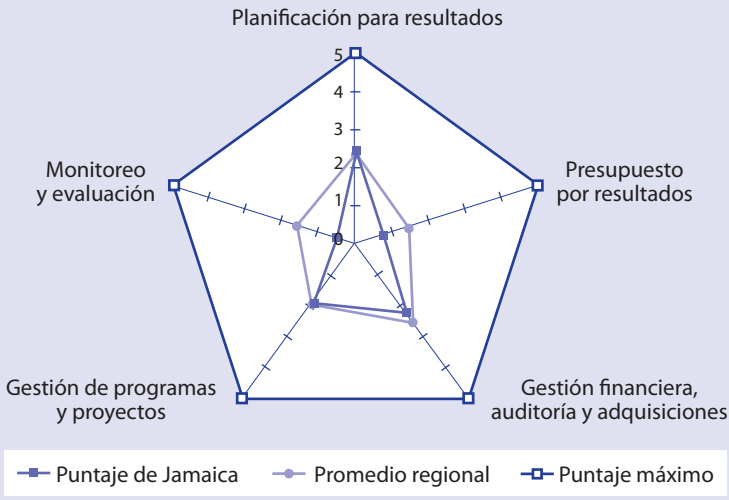
Resumen ejecutivo del SEP – 2010

Jamaica se ubica en el grupo de países con capacidad intermedia de la GpRD. Sus áreas de mayor fortaleza son la planificación y la gestión financiera. Cabe destacar que Jamaica es uno de los pocos países de la región que cuenta con una visión a largo plazo. No obstante, el plan de mediano plazo aún está en

CUADRO 4.17 | Puntaje de Jamaica en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Jamaica	Promedio regional
1. Planificación para resultados	2,4	2,3
2. Presupuesto por resultados	0,7	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	2,2	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	1,9	1,9
5. Monitoreo y evaluación	0,5	1,6
Índice GpRD	**1,6**	**1,9**

GRÁFICO 4.16 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Jamaica y en ALC



construcción. Por otro lado, no se han desarrollado los elementos que permitirían al país emprender el desarrollo de un presupuesto por resultados. En efecto, la estructura presupuestaria no está basada en las políticas nacionales. Además, aunque el país cuenta con un marco fiscal de mediano plazo, este no es utilizado en el ejercicio presupuestario. Jamaica no cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas, los programas y los proyectos.

Planificación para resultados

Jamaica cuenta con un plan de desarrollo nacional de largo plazo denominado Vision 2030 Jamaica, que ha sido elaborado por el Instituto de Planificación de Jamaica (PIOJ, por sus siglas en inglés). No obstante, aún no cuenta con un plan de mediano plazo formalmente aprobado, pero existe un borrador para el período 2009–12. Por otra parte, aún no se ha establecido un marco legal que contemple y reglamente la planificación gubernamental. Sin embargo, en conformidad con la ley del PIOJ, las funciones de esta entidad incluyen la planificación del desarrollo nacional y el monitoreo de la aplicación de los planes. Por otra parte, cabe señalar que, aunque no existan leyes que promuevan la participación del Poder Legislativo ni de la sociedad civil en la elaboración de los planes nacionales, el PIOJ elaboró el borrador del plan con la colaboración de la sociedad civil.

Presupuesto por resultados

El presupuesto no tiene una clasificación programática basada en políticas y la integración de los procesos de planificación y presupuesto es débil. Prueba de ello es que la aplicación de los planes institucionales se ha visto limitada por restricciones fiscales. Por otro lado, Jamaica elabora un marco fiscal de mediano plazo y lo actualiza anualmente. Sin embargo, los presupuestos anuales no se elaboran tomando en cuenta dicho marco. La divulgación de información presupuestaria es escasa; sin embargo, se ha publicado un "Memorando sobre el Presupuesto" y los cálculos de gasto se encuentran disponibles en Internet.

Ni la Ley de Administración Financiera y Auditoría (FAA, por sus siglas en inglés) ni otras disposiciones legales promueven normas de responsabilidad fiscal o de evaluación del gasto. Por otra parte, no existe un mecanismo de asignación presupuestaria que fomente la eficiencia y la eficacia de la gestión institucional. Así y todo, Jamaica dispone desde 2006 del Sistema de Gestión y Evaluación para Resultados (PMAS, por sus siglas en inglés). Este sistema tiene varios objetivos: promover la optimización de los servicios públicos y la gestión orientada al logro de resultados, aumentar la motivación del personal y elevar los niveles de producción.

No se realiza análisis de riesgo fiscal y, por consiguiente, no se disponen de mecanismos destinados a mitigar el efecto de tales riesgos.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

Se calcula que el gasto real es un 5% superior al calculado en el presupuesto. Aún no se emiten reglas contables que permitan la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) por parte del Instituto. Por otro lado, el Manual de Contabilidad del gobierno de Jamaica no ha sido actualizado desde 1977 y no existe un sistema electrónico de información para la gestión financiera. Sin embargo, se espera su implementación como parte de un plan gubernamental destinado a integrar las áreas de Tesorería, Contabilidad, Gestión de la Deuda, Inversiones y Adquisiciones, entre otras.

La gestión financiera pública (GFP), incluidas las adquisiciones, se encuentra reglamentada por la Constitución y por la Ley de FAA. En los últimos años se han promulgado importantes normas legales que definen, entre otras cuestiones, la función de los contratistas generales en las adquisiciones. Asimismo, se ha publicado un Manual de Adquisiciones. Con todo, la normativa no se cumple con suficiente rigor. Es posible que se traslapen las políticas de adquisiciones, la aplicación y la supervisión, además de las responsabilidades normativas y funcionales. Aún no existe un sistema integrado de adquisiciones en Internet; sin embargo, hay un acuerdo para su creación que estipula que el sistema debería encontrarse totalmente operativo en un plazo de tres a cinco años.

La Ley de FAA exige que cada departamento establezca un sistema de auditoría interna. Diversas unidades son responsables de esta función al interior de ministerios y entidades del Ejecutivo. Cabe destacar que la función de auditoría interna se concentra fundamentalmente en una revisión ex post. Por otra parte, se llevan a cabo auditorías externas. La Oficina del Auditor General es una entidad independiente que realiza auditorías de todos los órganos del gobierno central. Algunas auditorías de gestión ya se encuentran en proceso.

Gestión de programas y proyectos

En lo que concierne a priorización de las inversiones, el MoFP es responsable de ejecutar el Sistema de Inversión Pública (PIS, por sus siglas en inglés) basado en proyectos, proceso en el cual también participa el PIOJ. No existe un mandato legal para la ejecución de las evaluaciones ex ante de los proyectos de inversión pública. Sin embargo, dichas evaluaciones son realizadas por el PIOJ en base a encuestas de necesidades. Por otra parte, un comité compuesto por

el PIOJ y los ministerios sectoriales determina la factibilidad de los proyectos. El otro eje del sistema está constituido por la División de Gasto Público, entidad responsable de los presupuestos operativos, los de programación, y los de inversión.

Jamaica carece de contratos de gestión y de sistemas de evaluación y remuneración del personal que promuevan el logro de los resultados en las organizaciones. A pesar de ello, se está intentando reunir información sobre el nivel de satisfacción de los consumidores respecto de los bienes y servicios producidos.

Monitoreo y evaluación

El MoFP y el Departamento de Modernización del Sector Público realizan algunas actividades de monitoreo y, en la actualidad, se está ejecutando un programa piloto de Monitoreo y Evaluación de Desempeño Institucional al interior del Ministerio de Transporte y Obras (MTW, por sus siglas en inglés). Si bien se dispone de datos económicos y sociales, no existe información relativa a la calidad y a la confiabilidad de dichos datos. No se divulga la información concerniente al monitoreo y evaluación.

Conclusiones

En función de lo dicho hasta aquí, Jamaica enfrenta los siguientes desafíos para mejorar sus capacidades de la GpRD: i) fortalecer el sistema de planificación a fin de que produzca planes de mediano plazo que expresen las prioridades gubernamentales, ii) desarrollar un sistema de indicadores de desempeño para hacer el seguimiento del plan de mediano plazo y iii) modificar los instrumentos y las prácticas presupuestarias para que el presupuesto se oriente a resultados.

México

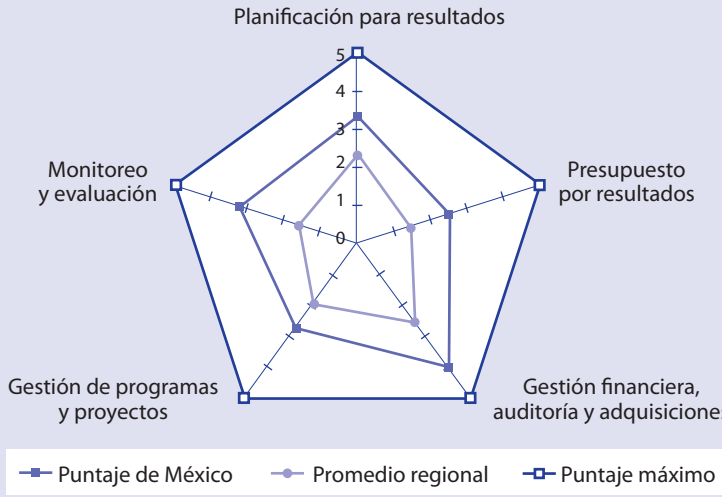
Resumen ejecutivo del SEP – 2008

México es uno de los cuatro países que pertenecen al grupo con capacidades avanzadas de la GpRD. Su mayor fortaleza radica en el pilar de gestión financiera, auditoría y adquisiciones, mientras que los otros pilares están en proceso de consolidación. Las áreas de planificación y de monitoreo y evaluación han desarrollado metodologías e instrumentos sólidos y cuentan con

CUADRO 4.18 | Puntaje de México en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de México	Promedio regional
1. Planificación para resultados	3,4	2,3
2. Presupuesto por resultados	2,5	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	4,0	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	2,7	1,9
5. Monitoreo y evaluación	3,3	1,6
Índice GpRD	**3,2**	**1,9**

GRÁFICO 4.17 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en México y en ALC



personal altamente calificado; no obstante, el vínculo entre la planificación y el presupuesto y el uso del seguimiento y la evaluación en la gestión de las políticas públicas son ámbitos en los que el país requiere avanzar. El área de gestión de programas y proyectos se encuentra en una etapa inicial en cuanto a la implementación de la GpRD. El área más débil es presupuesto por resultados; sin embargo, a partir de 2008 se han realizado importantes avances.

Planificación para resultados

México posee una amplia experiencia en planificación gubernamental central. La Ley de Planeación de 1982 obliga a la determinación de objetivos y prioridades nacionales y establece el rol del Congreso y la participación social, entre otros aspectos. El actual gobierno preparó un Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período gubernamental 2006–12, dentro del plazo de seis meses que prevé la ley. Con posterioridad y antes de cumplirse un año de gobierno, todos los sectores contaron con un plan sectorial, basado en el PND, que establece las metas a lograrse en el período y los indicadores que se usarán para verificar su cumplimiento.

El área menos sólida dentro de la planificación es la dimensión operativa, ya que solo en algunos casos se especifican los programas con los que se cumplirán los objetivos. Tampoco se observa rigurosidad en el establecimiento de la consistencia entre las metas del plan y las necesidades de financiamiento que estas involucran. El PND y los planes sectoriales establecen objetivos y metas para la globalidad del período de gobierno, pero no hay una desagregación anual de esas metas. Asimismo, se observa que el carácter participativo de la planificación es alto: por un lado, el Congreso tiene la facultad para examinar el PND y formular sus observaciones y, por otro, se realizan consultas a la ciudadanía para la elaboración del PND.

Presupuesto por resultados

En cuanto al presupuesto, el país está trabajando para lograr una mayor correspondencia entre los programas del plan nacional y los del presupuesto, además de mejorar la definición de los objetivos y las metas anuales de ambos instrumentos. Además, México ha avanzado considerablemente en la consolidación de una perspectiva de mediano plazo, pues cuenta con un marco fiscal de mediano plazo que es la base para la elaboración del presupuesto anual.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) de 2006 contempla el establecimiento de un sistema de evaluación de desempeño, la preparación de escenarios macroeconómicos para formular el presupuesto, las normas de información y transparencia, y la constitución de fondos cuando se produzcan ingresos excedentes, entre otros aspectos. Además, dicha Ley establece que no debe haber déficit presupuestario.

Respecto de la evaluación de la calidad del gasto, existe un sistema de indicadores de desempeño. Sin embargo, este sistema se encuentra en revisión,

pues se considera que la cantidad de indicadores que tiene es excesiva. Asimismo, no existen mecanismos de asignación presupuestaria que incentiven la eficiencia y la eficacia en la gestión de las instituciones.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

Respecto de la gestión presupuestaria y financiera, los ingresos extraordinarios de los últimos tres años, producto del aumento de los precios del petróleo, permitieron que se gastara más de lo presupuestado sin generar efectos adversos sobre las cuentas fiscales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) analiza el riesgo fiscal y da a conocer la estrategia de manejo de la deuda y las políticas para enfrentar los riesgos de las obligaciones directas. También efectúa previsiones sobre estructura de la deuda y cuenta con indicadores de costo financiero y de riesgo. Sin embargo, no realiza análisis integrales de los pasivos contingentes ni posee mecanismos para enfrentar los riesgos de estas contingencias (sólo productos básicos y desastres naturales).

Si bien el sistema de contabilidad de México no adhiere plenamente a las normas y los estándares internacionales, se está trabajando en esa dirección. Por ejemplo, se prepara un informe anual sobre los ingresos y los gastos del gobierno que se somete a auditoría y se envía al Congreso dentro de los cinco meses posteriores al fin del ejercicio fiscal.

En el área de compras públicas, existe un marco legal que norma coherentemente el proceso de adquisiciones, pero que adolece de un exceso de normas, por lo cual es necesario revisar y armonizar tales disposiciones legales. La Secretaría de la Función Pública (SFP) es el ente rector de las adquisiciones públicas del Estado. Asimismo, existe un proceso legal para la resolución de inconformidades, que es ejecutado por la SFP y por las correspondientes vías legales. Además, el país cuenta con un Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, Compranet, que brinda amplia información y es fácilmente accesible. Dicho sistema informa sobre las invitaciones a licitar y la adjudicación de contratos. Para las entidades públicas, el uso de Compranet es obligatorio.

Hay un marco legal de auditoría interna que controla al Poder Ejecutivo, siendo la SFP la entidad responsable de realizar esta función. A su vez, el marco legal de la auditoría externa está establecido por la Constitución y por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. La institución responsable de esta función es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que audita al Ejecutivo, a los recursos del gobierno central destinados a las entidades federativas, al

Banco de México y a la empresa pública de petróleo PEMEX. El Auditor Superior de la Federación es designado por la Cámara de Diputados. Además de las auditorías financieras y físicas, se realizan algunas auditorías de desempeño.

Gestión de programas y proyectos

En lo que respecta al sistema de inversión pública, las entidades estatales deben registrar cada proyecto de inversión en la cartera que integra la SHCP, para lo cual están obligadas a presentar su evaluación ex ante correspondiente. Por su parte, la SHCP puede solicitar que las evaluaciones estén dictaminadas por un experto independiente. Dichas evaluaciones determinan la pertinencia del proyecto en relación con el plan nacional y las estrategias sectoriales. Cabe destacar que esta secretaría aplica normas técnicas y metodológicas formalmente establecidas. Por otra parte, la Ley Federal de Transparencia obliga a que se hagan públicos en Internet todos los detalles de los proyectos de inversión pública, incluso las evaluaciones ex ante.

De las secretarías de Estado analizadas, el área de mayor desarrollo es la de planificación de mediano plazo. Todas tienen planes sectoriales con objetivos y metas que coinciden con los del PND que, además, fueron elaborados con una significativa participación de la sociedad civil. En cuanto a la gestión de los bienes y servicios y los sistemas sectoriales de información, el sector más avanzado es el agrícola, mientras que los más rezagados son el de Educación y el de Comunicaciones y Transporte. Dichos sistemas recogen información de los usuarios, utilizan mecanismos de consulta y elaboran algunos indicadores de producción y de calidad, pero esta información no se usa con el fin de mejorar la calidad de los servicios, es decir, no se utiliza como parte de una estrategia más amplia de GpR.

Monitoreo y evaluación

Son varias las entidades estatales que realizan el monitoreo del cumplimiento de las metas y los objetivos gubernamentales: la SHCP, a través de los indicadores de desempeño presupuestario; la SFP, por medio de un sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios, y la Presidencia, mediante el sistema de metas presidenciales, hoy usado sólo para fines internos. Se espera que la Reforma de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, aprobada en septiembre de 2007, propicie un seguimiento más eficiente de los programas, basado en una mejor coordinación institucional y en nuevos indicadores de desempeño.

Existen dos leyes que regulan la evaluación de las políticas y los programas: la citada Ley de 2007, que dispone la evaluación de los resultados de los programas como parte del ciclo presupuestario, y la Ley General de Desarrollo Social, que hace responsable al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) de llevar a cabo el examen de dichas políticas y programas. Estas evaluaciones pueden ser hechas por expertos o por entidades de carácter nacional o internacional, que cuenten con experiencia en las respectivas materias de los programas. Una de las debilidades de la gestión pública es que no existe aún el mecanismo que asegure que el incumplimiento de las metas y los objetivos detectados por las evaluaciones conlleve a acciones correctivas de carácter técnico, administrativo y financiero.

Conclusiones

El principal reto de México para fortalecer sus capacidades de la GpRD es coordinar y articular los sistemas de planificación, presupuesto, y monitoreo y evaluación. Si bien estos pilares muestran un grado avanzado de madurez, todavía no funcionan de manera sincronizada para mejorar la gestión orientada a resultados. Por otro lado, en la gestión sectorial también se requiere impulsar reformas y mecanismos que posibiliten que los ministerios mejoren su capacidad de producir resultados mediante una gerencia eficaz de los programas, los proyectos y los servicios públicos. Varios de estos programas se ejecutan con la coordinación de los gobiernos subnacionales (estados), por lo cual es importante fortalecer la capacidad institucional de dichas entidades.

Nicaragua

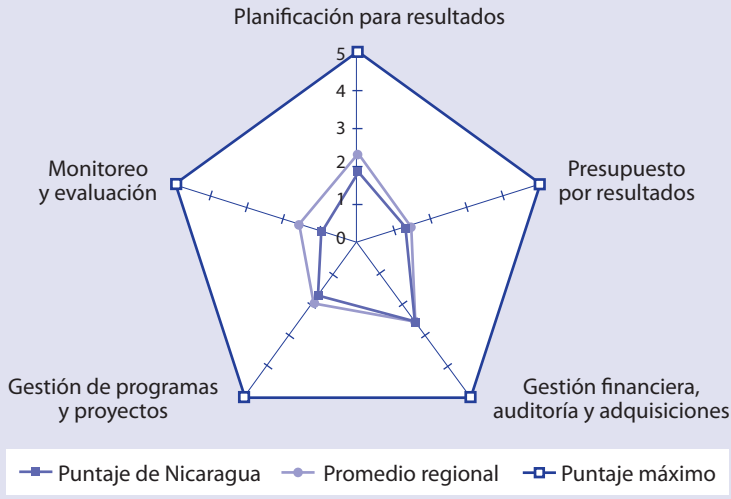
Resumen ejecutivo del SEP – 2008

Nicaragua se ubica en el grupo de países con capacidades intermedias de la GpRD. Su perfil coincide con el promedio de la región: su fortaleza se halla en el pilar de gestión financiera, auditoría y adquisiciones, mientras sus áreas más débiles son presupuesto por resultados, y monitoreo y evaluación. Si bien el país dispone de un plan nacional de mediano plazo, el grado de operatividad de la planificación y, consecuentemente, la articulación entre la planificación y el presupuesto es endeble. Asimismo, aunque existe un marco institucional para las funciones de monitoreo y evaluación, faltan las metodologías, los procedimientos, los recursos y el personal para ponerlas en operación.

CUADRO 4.19 | Puntaje de Nicaragua en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Nicaragua	Promedio regional
1. Planificación para resultados	1,9	2,3
2. Presupuesto por resultados	1,3	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	2,5	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	1,7	1,9
5. Monitoreo y evaluación	1,0	1,6
Índice GpRD	**1,7**	**1,9**

GRÁFICO 4.18 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Nicaragua y en ALC



Planificación para resultados

El marco institucional del sistema nacional de planificación está compuesto por varios organismos públicos coordinados por la Secretaría Técnica del Poder Ciudadano de la Presidencia (Setec), que es la rectora del sistema. La Ley N° 550 le asigna un rol relevante a la existencia de un marco estratégico de mediano y largo plazo. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo se enfoca en luchar contra la pobreza y en otros temas de desarrollo, y cuenta con metas e

indicadores a ser alcanzados durante este período gubernamental. La articulación del plan con los programas y el presupuesto aún es débil y no incorpora a las instituciones públicas descentralizadas. Además, no existen metas anuales sino solamente plurianuales. Aunque la sociedad civil participó en la discusión sobre el Plan Nacional de Desarrollo, no se le ha asignado a la Asamblea Nacional ningún rol en la elaboración y la discusión del plan.

Presupuesto por resultados

En relación con el sistema presupuestario, se busca romper con las prácticas *incrementalistas* de asignación sobre la base histórica y, de esta manera, orientar el presupuesto hacia resultados. Sin embargo, sólo una parte del presupuesto está estructurada por programas que, sin embargo, no incluyen información sobre los objetivos y las metas. Por otra parte, no existe evaluación alguna sobre la efectividad del gasto y, como consecuencia, no hay bases para crear un sistema de incentivos institucionales que propicie la efectividad en la gestión. En cuanto a la difusión de la información presupuestaria, los datos están disponibles en Internet, aunque no es posible identificar claramente el destino del presupuesto según las categorías acordes con los objetivos del gobierno. El mismo problema existe con los estados financieros.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

En lo que se refiere a la gestión presupuestaria y financiera, se observa un nivel de gasto extrapresupuestario relativamente bajo. La Asamblea Nacional ha aprobado el presupuesto puntualmente. Asimismo, hay que destacar que, desde hace un par de años, se está introduciendo un marco presupuestario de mediano plazo. También continúa el desarrollo del Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y Auditoría (SIGFA), que aún no está operando en toda su capacidad.

En cuanto al sistema de adquisiciones, la Dirección General de Contrataciones es el ente encargado de las compras públicas. Su acción está sustentada por la Ley N° 323 de 2000, que establece los procedimientos de contrataciones y los mecanismos de impugnación y nulidad. Sin embargo, no se difunde a la ciudadanía la información sobre los contratos realizados. Por otra parte, tal como señaló el Banco Mundial en su Informe sobre Evaluación de Adquisiciones, es necesario capacitar a los funcionarios de las unidades de adquisiciones, que "están conformadas por gente motivada, pero que carece de suficientes destrezas y capacidades."

La auditoría gubernamental está a cargo de la Contraloría General de la República (CGR), que supervisa las unidades de auditoría interna de cada institución pública y realiza el control externo mediante las auditorías externas de los ingresos, los gastos, los pasivos, los activos fijos y las contrataciones. Estas funciones se explicitan en la Ley Creadora de la CGR, el Decreto N° 86 de 1979, y las disposiciones complementarias. La CGR realiza principalmente auditorías financieras, pero no lleva a cabo las de gestión.

Gestión de programas y proyectos

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) se inserta dentro un marco institucional adecuado. Sin embargo, se trata de un sistema joven, por lo que sus instrumentos y procedimientos aún necesitan desarrollarse y consolidarse. El SNIP se está orientando como una herramienta de programación de los proyectos de inversión en ejecución; sin embargo, no se enfoca en el análisis de preinversión, por lo cual la evaluación ex ante de los proyectos es débil. Por otro lado, los resultados de las evaluaciones ex ante no se incorporan a la programación presupuestaria.

En cuanto a la planificación sectorial, existen planes de mediano plazo en los ministerios sectoriales, pero estos no guardan consistencia con los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo y, además, no se elaboraron con participación de la sociedad civil.

La situación de los ministerios en cuanto a su capacidad para la GpRD es heterogénea y, en general, precaria. Hay mucho por hacer para mejorar la gestión de los bienes y servicios en Educación e Infraestructura y, en menor medida, en Salud, en el ministerio de la Familia y en el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE). Cabe aclarar que no se ha implementado una estrategia de Gestión para Resultados en ninguno de los ministerios, aunque se han aplicado aisladamente algunos instrumentos, como los contratos de gestión. Asimismo, no existen fórmulas que incentiven la obtención de resultados organizacionales basados en procesos de evaluación del personal que premien a los funcionarios más motivados. Además, los sistemas de información sectorial son débiles y no elaboran informes sobre las opiniones de los usuarios de los servicios públicos.

Monitoreo y evaluación

Aunque la función de monitoreo es realizada principalmente por la SETEC y, en menor medida, por el ministerio de Hacienda y Crédito Público, el seguimiento

se limita a la ejecución financiera y deja de lado los resultados de la gestión. Además, sólo se monitorean los proyectos financiados con recursos de la cooperación internacional.

Por otro lado, la información estadística sobre la situación social del país adolece de varios problemas, como la falta de oportunidad y de confiabilidad. No obstante, la información estadística sobre la situación económica proveniente del Banco Central y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) es de mejor calidad. No existe una plena integración entre los sistemas de información sectoriales, el SIGFA y el SNIP.

En lo que se refiere a la evaluación, hay importantes carencias. Entre otros aspectos, no existe una legislación que obligue a efectuar la evaluación del gasto público y tampoco hay instituciones encargadas de evaluar sistemáticamente los programas y los proyectos públicos. Asimismo, se evidencia la falta de metodologías y de normas en el campo de la evaluación. Por último, se observa que tampoco existe personal público especializado en este tema.

Conclusiones

Para mejorar las capacidades de la GpRD, Nicaragua se enfrenta al desafío de mejorar la planificación operativa a fin de contar con un instrumento que permita ligar la planificación estratégica con el presupuesto y avanzar simultáneamente en la implementación de un presupuesto por resultados. Adicionalmente, ese proceso permitirá contar con los indicadores de desempeño necesarios para construir un sistema de monitoreo y evaluación de los resultados del plan y del presupuesto que realimente el proceso de gestión pública.

Panamá

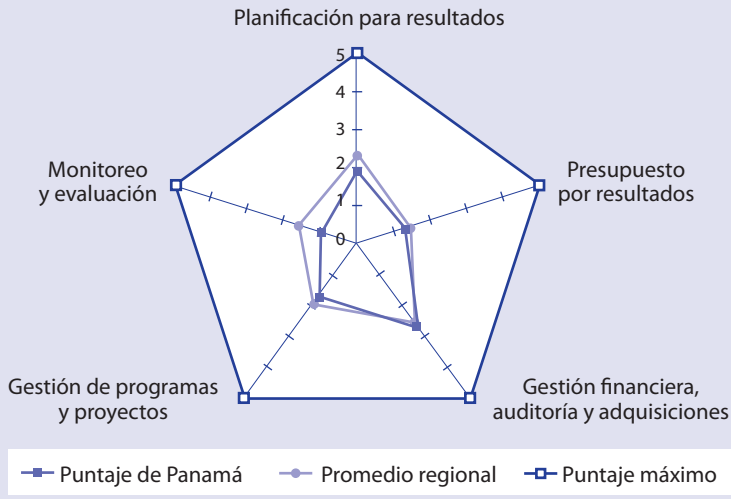
Resumen ejecutivo del SEP – 2008

Panamá se ubica en el grupo de países con capacidades intermedias de la GpRD. Este país cuenta con una visión nacional de largo plazo; no obstante, dicha visión no posee una articulación adecuada al plan nacional de mediano plazo. Por su parte, el plan nacional tiene un carácter estratégico, pero su componente operativo es débil. Además, Panamá ha avanzado muy poco en el desarrollo de los pilares de presupuesto por resultados y de monitoreo y evaluación. Cabe destacar que el pilar con mayor fortaleza es el de gestión financiera, auditoría y adquisiciones.

CUADRO 4.20 | Puntaje de Panamá en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Panamá	Promedio regional
1. Planificación para resultados	1,9	2,3
2. Presupuesto por resultados	1,3	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	2,7	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	1,7	1,9
5. Monitoreo y evaluación	1,0	1,6
Índice GpRD	**1,7**	**1,9**

GRÁFICO 4.19 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Panamá y en ALC



Planificación para resultados

A mitad del período gubernamental 2004–09, se elaboró el documento denominado Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, que contiene una visión del país hacia 2025 elaborada con la participación de representantes de diversos sectores de la población. No obstante, esta visión de largo plazo no se encuentra vinculada con la planificación de mediano plazo recogida en el documento elaborado por el ministerio de Economía y Finanzas denomi-

nado Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009. Este instrumento contiene varios de los atributos de un plan nacional de mediano plazo, con los objetivos estratégicos y las metas cuantitativas a alcanzarse en cinco años. No obstante, estas metas quinquenales no se descomponen en metas anuales. Además, la Visión Estratégica establece programas para la consecución de algunos de sus objetivos prioritarios, aunque no explicita los productos que se generarán ni aclara qué funcionarios son los responsables de esos programas. Por otro lado, el país no dispone de planes sectoriales que estén asociados a la Visión Estratégica, pero la Secretaría de Metas de la Presidencia de la República ha sistematizado los objetivos y las metas de cada uno de los ministerios. Por último, cabe señalar que no hay leyes que estipulen la participación del Poder Legislativo y de la sociedad civil en la elaboración del plan nacional.

Presupuesto por resultados

La mayor parte del presupuesto de gastos está estructurada por programas, pero estos programas presupuestarios no contienen información sobre los objetivos y las metas. Además, no hay una articulación programática entre el presupuesto y el plan nacional, que es bastante breve y poco detallado.

Aunque el país prepara proyecciones del balance fiscal a cinco años, a estas les falta una mayor desagregación, una elaboración más sistemática y accesibilidad pública. Además, no existe un marco fiscal de mediano plazo detallado que haga posible una presupuestación plurianual operativa. Por su parte, la Dirección de Presupuesto Nacional (Diprena) planea que el presupuesto plurianual entre en vigencia en 2009.

La Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF), aprobada en mayo de 2008 por la Asamblea Nacional, es comprensiva y determina, entre otros aspectos, la Programación Financiera Plurianual y Límites Financieros. En relación con esto último, dicha Ley establece que el déficit del sector público no financiero no podrá ser superior al 1% del PIB. Un desafío estratégico para Panamá será la elaboración de un Reglamento de la LRSF que integre varios procesos de asignación de recursos actualmente inconexos.

En lo que se refiere a la evaluación de la efectividad del gasto, no se ha implementado con éxito un sistema de indicadores de desempeño. No obstante, la Ley N° 51 de 2007 establece que los informes de ejecución presupuestaria deberán contener indicadores de gestión y, por su parte, el gobierno tiene la intención de aplicarlos en el marco de una modernización de la gestión presupuestaria institucional, a partir de 2009. En la actualidad, también se carece

de mecanismos de asignación presupuestaria que incentiven la eficiencia y la eficacia en la gestión de las instituciones.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

Respecto de la gestión presupuestaria y financiera, en los últimos años el gasto comprometido por el gobierno central ha superado a lo originalmente establecido por la Ley. No se reporta información ni existe una política de registro y de manejo de los pasivos contingentes. No obstante, el sistema de clasificación presupuestaria incorpora las dimensiones administrativa y programática, y produce información medianamente consistente con los estándares internacionales. Además, el Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (Siafpa) comprende las áreas de presupuesto, tesorería, contabilidad y compras públicas.

El país cuenta con una nueva legislación de contratación pública y con un ente regulador de las adquisiciones del Estado recientemente creado: la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP). La mayor parte de las compras se efectúa por licitaciones públicas y teniendo en cuenta los valores más convenientes, y por el mecanismo simplificado para compras menores.

Además, existe un proceso establecido de presentación y de resolución de las inconformidades en los actos de adjudicación. Por su parte, el sistema electrónico de compras públicas, PanamaCompra, empezó a operar a fines de 2006, y la ley obliga su uso en todas las entidades públicas. Aunque este sistema posee un adecuado portal informativo, aún es desconocido para la mayoría de los funcionarios públicos y los proveedores.

La auditoría externa de la gestión pública es llevada a cabo por la Contraloría General de la República (CGR), una entidad autónoma que se rige por su Ley Orgánica. La CGR realiza controles previos y posteriores y practica, principalmente, auditorías financieras. Por su parte, la auditoría interna de las entidades del gobierno central tiene un marco normativo establecido por la CGR, basado en las normas internacionales. Cabe destacar que existen unidades de auditoría interna en todas las entidades del gobierno central, pero por lo general estas unidades carecen de los recursos necesarios para realizar su función correctamente.

Gestión de programas y proyectos

La Dirección de Programación de Inversiones (DPI) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es la entidad responsable del Sistema Nacional de Inver-

siones Públicas (SNIP), que aún no logra operar plenamente debido a la falta de entrenamiento y de conocimientos de los funcionarios que lo usan. Estas falencias provocan que los análisis de los proyectos sean inadecuados y, en consecuencia, que no constituyan verdaderas evaluaciones ex ante. Por otro lado, las debilidades del SNIP son un obstáculo para la integración del gasto de inversión y el corriente.

En cuanto a la gestión de los ministerios sociales, no existen planes sectoriales de mediano plazo. Asimismo, no hay metas anuales de provisión de bienes y servicios públicos, y no existe un sistema de incentivos para la obtención de resultados institucionales. Por todo esto, puede afirmarse que no se está aplicando una estrategia de Gestión para Resultados a nivel sectorial. Por otro lado, cabe señalar que existen algunos servicios de información y de facilitación de trámites en los ministerios sociales, por ejemplo, se ha implementado PanamaTramita, un sistema de trámites vía Internet. En cuanto a los sistemas de información, sólo ocasionalmente se efectúan consultas para recoger opiniones conducentes a mejorar los bienes y servicios públicos. Por último, no existe un sistema adecuado de indicadores sociales.

Monitoreo y evaluación

La Secretaría de Metas de la Presidencia monitorea el cumplimiento de los objetivos y las metas del gobierno. Dicha secretaría verá reforzada su función por la ley de febrero de 2008, que aprueba el Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo. En la actualidad, la información estadística puede considerarse confiable, pero su principal problema es que muchos de sus datos están desactualizados. Por otro lado, no existe un marco legal e institucional para la evaluación de la gestión gubernamental y no hay entidades estatales que realicen evaluaciones en el país.

Conclusiones

Según este diagnóstico, los desafíos que deberá enfrentar Panamá para mejorar sus capacidades de la GpRD son los siguientes: i) desarrollar la capacidad de planificación operativa para plasmar de manera concreta los objetivos establecidos en la visión de largo plazo y en el plan de mediano plazo, ii) elaborar indicadores de desempeño que permitan hacer el seguimiento de los objetivos y las metas gubernamentales, iii) avanzar en la implementación del presupuesto por resultados, iv) formular un marco fiscal de mediano plazo y v) fortalecer la capacidad de gestión de los sectores mediante el uso de los indicadores de desempeño.

Paraguay

Resumen ejecutivo del SEP – 2009

Paraguay se ubica en el grupo de los países con baja capacidad de la GpRD. Esto se debe a la escasa institucionalidad de sus sistemas nacionales de gestión pública. En efecto, el país no dispone de un marco institucional para desempeñar las funciones de planificación y de monitoreo y evaluación. Como resultado, sus instrumentos de planificación son débiles e incompletos y carece de mecanismos de monitoreo y evaluación de la gestión pública. Por su parte, el área de gestión financiera, auditoría y adquisiciones es la más desarrollada de todas y la única que posee sistemas institucionales con cierta capacidad de gestión.

Planificación para resultados

En Paraguay, el marco normativo e institucional de la planificación del Estado es débil. Las normas de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) datan de 1962 y no corresponden a las que deberían regir un órgano encargado de la planificación en la actualidad. Además, aunque la ley establece que la STP es la encargada de elaborar el plan nacional de desarrollo, han sido otras instituciones las que crearon los dos instrumentos que contienen las políticas y las estrategias del país para el mediano plazo. En efecto, el ministerio de Hacienda preparó el Plan de Crecimiento Económico con Equidad y el Gabinete Social elaboró la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza. Ambos documentos presentan los lineamientos estratégicos del gobierno pero sus elementos operativos son muy limitados: el desarrollo programático de las estrategias es débil, no se establecen metas para todos los objetivos, las metas fijadas no son anuales sino plurianuales, y no siempre se presentan los indicadores necesarios para hacer el seguimiento de los objetivos.

Adicionalmente, no existen normas que establezcan la participación del Congreso y de la sociedad civil en la discusión del plan nacional. No obstante, el gobierno realizó una breve consulta a la sociedad civil para la elaboración del Plan de Crecimiento Económico con Equidad.

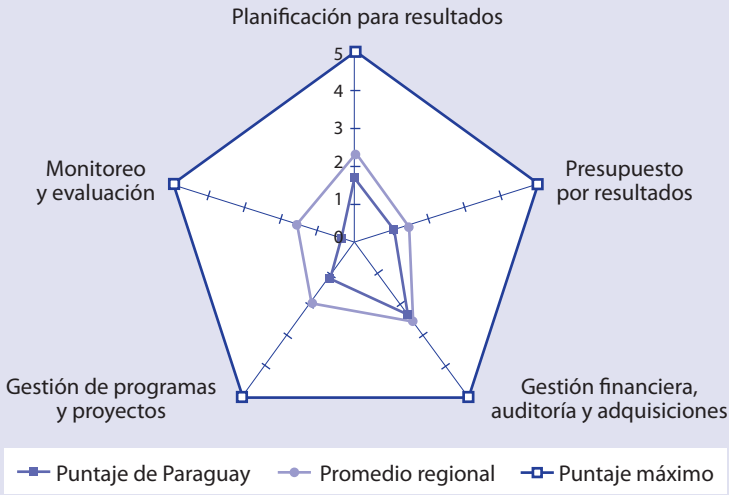
Presupuesto por resultados

Paraguay no dispone de un plan para avanzar en la implementación de un presupuesto por resultados y aún necesita generar ciertas condiciones básicas

CUADRO 4.21 | Puntaje de Paraguay en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Paraguay	Promedio regional
1. Planificación para resultados	1,7	2,3
2. Presupuesto por resultados	1,1	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	2,3	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	1,1	1,9
5. Monitoreo y evaluación	0,4	1,6
Índice GpRD	**1,3**	**1,9**

GRÁFICO 4.20 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Paraguay y en ALC



de manejo presupuestario para empezar a construir un PpR. En consecuencia, el presupuesto no se formula en base a políticas, por lo cual el vínculo entre el plan y el presupuesto es débil. Por otra parte, el presupuesto tiene una clasificación programática, pero esta no es compatible con el plan nacional. Además, la planificación presupuestaria plurianual se encuentra en una etapa inicial y no existen reglas de responsabilidad fiscal. Por último, cabe señalar que no hay ningún sistema de evaluación de la calidad del gasto.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

Durante los tres años anteriores, se registraron diferencias de más del 10% entre el gasto programado y el gasto ejecutado, lo cual muestra los problemas que enfrenta el presupuesto como instrumento de gestión pública. Además, los análisis de sostenibilidad de la deuda no se realizan anualmente, sino que se llevan a cabo en forma ad hoc y cubren solamente las deudas externas e internas de la administración central. Asimismo, no realizan análisis de riesgo sobre otras obligaciones directas o contingentes. No obstante, un aspecto positivo es que el nivel de gasto extrapresupuestario no declarado es inferior al 1%. Además, durante los tres últimos años el Poder Legislativo aprobó el presupuesto en los plazos que fija la ley antes de la apertura del año fiscal correspondiente. Adicionalmente, el sistema de contabilidad adhiere a las normas y los estándares internacionales, aunque aún se requiere la elaboración de normas contables públicas específicas. La contabilidad se realiza en base devengada y de caja.

Respecto del sistema de adquisiciones públicas, la Dirección General de Contratación Pública (DGCP) es el ente normativo de las compras del Estado. El marco jurídico del país se encuentra adecuadamente registrado y organizado en forma jerárquica y abarca todos los bienes, las obras y los servicios de todas las contrataciones en las que se utilicen fondos del presupuesto nacional. Asimismo, las leyes y los reglamentos están publicados y resultan fácilmente accesibles para el público. No obstante, el cumplimiento de la ley aún requiere mejoras sustantivas, pues se registran ineficiencias en las contrataciones, discrecionalidad en la adjudicación de los contratos, vulnerabilidad administrativa y política del personal clave de la DGCP, e ineficiencias en la gestión financiera de los contratos. Por otro lado, existe un protocolo claramente establecido para la presentación y la tramitación de las quejas relativas al proceso de adquisiciones. No obstante, no existe la posibilidad de elevar la solución de la queja a una autoridad externa superior a la institución contratante. Por otro lado, la DGCP tiene un sistema electrónico denominado Sistema de Información de las Contrataciones Públicas, que cumple las funciones de recibir, procesar y poner a disponibilidad de los usuarios la información necesaria sobre los contratos del Estado; sin embargo, este sistema no permite realizar transacciones de compraventa.

Respecto de la auditoría interna, existe un marco legal: la Ley de Administración Financiera del Estado (LAFE). Sin embargo, los manuales y las reglas de dicha normativa no están alineados con los estándares internacionales.

En cada una de las entidades públicas existen unidades de Auditoría Interna Institucional (AII) que deben realizar auditorías financieras y de desempeño ex post. Sin embargo, algunos diagnósticos previos indican que la auditoría interna es uno de los desafíos más importantes en el proceso de mejora de la gestión financiera pública de Paraguay.

Por otro lado, el marco legal de la auditoría externa está formado por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Contraloría de 1993. La Contraloría General de la República (CGR) es el ente que realiza auditorías a todas las instituciones del sector público. La ley le otorga independencia financiera e institucional. Anualmente, se realiza una auditoría de las entidades del gobierno central responsables de por lo menos el 50% del gasto total. Las auditorías comprenden predominantemente pruebas de las transacciones, aunque los informes también identifican la existencia de problemas significativos. No obstante, la efectividad del seguimiento de las recomendaciones de las auditorías es limitada. La CGR realiza auditorías de gestión a aproximadamente el 25% de las entidades del gobierno central.

Gestión de programas y proyectos

Los mecanismos de evaluación ex ante de la inversión pública aún son incipientes. De hecho, la Ley N° 1.535 de Administración Financiera del Estado no establece la evaluación ex ante como una de las actividades del Sistema de Inversión Público. Sin embargo, cabe destacar que el ministerio de Hacienda y la Secretaría de Planificación realizan algunos análisis, pero no de forma sistemática. La mayor parte de la inversión pública se realiza con el financiamiento de donantes externos y de instituciones financieras internacionales, los cuales sí cuentan con estudios de preinversión que siguen las políticas de aquellas instituciones. En cambio, los proyectos con financiamiento interno o directo del presupuesto no cuentan con evaluaciones ex ante rigurosas.

Los sectores de salud y de educación no poseen un plan de mediano plazo y, por tanto, no cuentan con metas e indicadores de gestión. Tampoco se implementan programas de mejoramiento de los servicios ni se recoge información sobre la opinión de los usuarios. Además, los sistemas de información de esos sectores no están actualizados y no producen información confiable para la gestión. Por su parte, en el ámbito del desarrollo social existe la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, que es un programa de la Secretaría de Acción Social. La Estrategia involucra la participación de varios ministerios del área social y constituye el instrumento más importante del gobierno

para el desarrollo de ese ámbito. Además, cuenta con parámetros de calidad que sirven para monitorear los servicios que se generan en la Estrategia. No obstante, no se prevé el establecimiento de contratos de gestión y no existen mecanismos de evaluación y de remuneración del personal que estimulen el logro de resultados institucionales.

Monitoreo y evaluación

En forma general, el artículo 29 de la Ley N° 1.535 establece que el ministerio de Hacienda es el responsable de administrar el sistema de inversión pública. Por su parte, dicho Sistema deberá cumplir la función de evaluar y controlar, cualitativa y cuantitativamente, los programas llevados a cabo por los organismos y las entidades del Estado, y formular recomendaciones para optimizar los niveles de rendimiento. Sin embargo, no existe una entidad gubernamental que se ocupe de dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y las metas del gobierno mediante indicadores de desempeño, y tampoco existe un organismo encargado de evaluar las políticas, los programas y los proyectos.

Conclusiones

Paraguay enfrenta varios retos para mejorar su capacidad de la GpRD que pueden resumirse en dos: i) institucionalizar la función de planificación en sus tres dimensiones (estratégica, operativa y participativa) a fin de dotar al país de un plan de mediano plazo que guíe la gestión de los gobiernos y cuente con indicadores de desempeño para medir y analizar su progreso y ii) reformar la institucionalidad presupuestaria para que acoja los principios del presupuesto por resultados y se articule con la planificación.

Perú

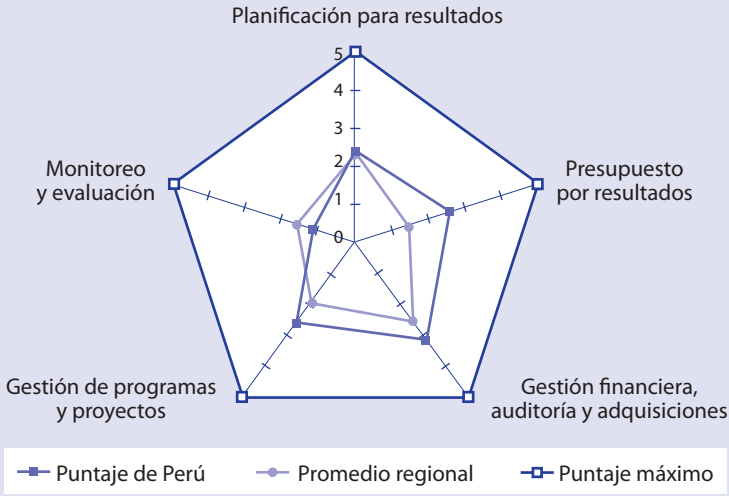
Resumen ejecutivo del SEP – 2009

Perú se ubica en el grupo de los países con capacidades intermedias para la GpRD. Su mayor fortaleza se encuentra en el área de gestión financiera, auditoría y adquisiciones, mientras que su pilar más débil es el de monitoreo y evaluación. Una característica peculiar de Perú es que su capacidad en el área de PpR es similar a la de México y a la de Colombia, países que pertenecen al grupo de avanzados. Esto se debe a que, en los últimos años, Perú ha empren-

CUADRO 4.22 | Puntaje de Perú en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Perú	Promedio regional
1. Planificación para resultados	2,4	2,3
2. Presupuesto por resultados	2,6	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	3,1	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	2,6	1,9
5. Monitoreo y evaluación	1,2	1,6
Índice GpRD	**2,4**	**1,9**

GRÁFICO 4.21 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Perú y en ALC



dido acciones sistemáticas para desarrollar un PpR y, con ello, también ha ido incrementando paulatinamente su desempeño en las otras áreas.

Planificación para resultados

El sistema de planificación peruano atraviesa por un momento de cambio debido a las transformaciones institucionales establecidas por una nueva ley

que regula esta función del Estado.[4] Hasta 2005 el proceso planificador era conducido por el Viceministerio de Economía (VME) y sus principales instrumentos eran los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (Pesem) que, a su vez, estaban articulados con el plan de gobierno. La nueva ley emitida ese año creó un órgano de Planificación, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), al que asignó las funciones que antes desempeñaba el VME. El nuevo gobierno (que asumió en julio de 2006) aún no ha puesto en funcionamiento el Ceplan y tampoco ha elaborado un plan de gobierno. Por este motivo, los sectores siguen ejecutando los Pesem del período anterior, sin la guía de un nuevo plan. Estos hechos han constreñido temporalmente la capacidad de planificación del Estado.

El Pesem ha sido el principal instrumento para la planificación sectorial. Aunque existe una metodología estándar para su elaboración, no todos los planes tienen la misma calidad, y el detalle de las metas y los indicadores es variable. Adicionalmente, el Pesem sólo toma en cuenta los recursos de inversión, lo cual resta globalidad al ejercicio planificador.

Por otro lado, la capacidad operativa de la planificación aún está en construcción. En efecto, la calidad de los Pesem en cuanto a la definición de los programas, los productos y sus correspondientes responsables es desigual entre los sectores. No obstante, la Dirección General de Programación Multianual (DGPM) del VME está impulsando el desarrollo de nuevos instrumentos y procesos de planificación en un grupo piloto de ministerios. El fruto de estos esfuerzos se podrá observar próximamente.

Respecto de la dimensión participativa de la planificación, hay que señalar que la nueva ley de planificación incorpora la participación de la sociedad civil de manera amplia y en varias instancias. El artículo 4 estable que "El sector privado participa en el proceso de planeamiento estratégico a través del Foro del Acuerdo Nacional, del Consejo Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, de los Consejos consultivos Sectoriales, Consejos de Coordinación Regional y Consejo de Coordinación Local, Provincial y Distrital, en los niveles correspondientes." Aunque los espacios nacionales de participación aún están por crearse (como el Consejo Directivo del Ceplan), ya existen instancias subnacionales de planificación en las que participa la sociedad civil (como los Consejos de Coordinación Regional, Provincial y Local). Adicionalmente, al amparo de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, la sociedad civil participa en la

[4] Ley N° 28.522 del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).

elaboración del presupuesto en los ámbitos regional y local. Por otro lado, la Ley no contempla la participación del Congreso en la discusión de los objetivos y las metas del gobierno.

Presupuesto por resultados

Durante la presente década, Perú ha desarrollado diversas actividades con miras a construir un presupuesto orientado a resultados. Entre dichas acciones se destacan: la puesta en marcha de un sistema de programación multianual, la creación de una unidad de seguimiento del gasto público, la construcción de indicadores de desempeño y la elaboración de los Pesem. A pesar de que el presupuesto no se estructura sobre la base de programas, los planes de inversión sectoriales (Pesem) sí utilizan este método. Además, existe la decisión de adoptar una estructura por programas para el conjunto del presupuesto a partir de 2008.

Un paso importante en la implantación de un presupuesto por resultados se dio en diciembre de 2006 con la promulgación de la Ley Presupuesto 2007, cuyo propósito es articular los planes estratégicos sectoriales con la programación presupuestal. La Ley estableció la implementación del presupuesto por resultados en un grupo piloto de ministerios (Educación, Salud, de la Mujer y Desarrollo Social, y Transporte y Comunicaciones), en el Registro Nacional de Identificación y Registro Civil y en los gobiernos regionales. Además, dicha Ley encargó tal tarea a la Dirección Nacional de Presupuesto Público, dispuso los medios para hacerlo y estableció los mecanismos para su ejecución. La implementación de esta Ley sienta bases sólidas para la implantación de un proceso presupuestal ligado a la planificación y susceptible de ser evaluado.

Adicionalmente, el país está desarrollando su capacidad de manejo presupuestario de mediano plazo. El marco fiscal, que se actualiza anualmente, constituye el referente para la preparación del presupuesto anual y, además, incluye las clasificaciones económica y funcional. Aunque las normas establecen un vínculo estructural entre el marco fiscal y el presupuesto y existen metas cuantitativas para el manejo fiscal (Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal), en la práctica no siempre se cumplen los techos previstos debido a las modificaciones que se realizan al presupuesto.

En materia de mecanismos de asignación presupuestaria para lograr la efectividad de la gestión, el país creó los Convenios de Administración por Resultados, que se vienen elaborando desde 2001. Aunque la proporción de entidades públicas que suscriben a dichos Convenios es aún pequeña, un estudio

realizado muestra que están promoviendo mejoras en la gestión de los gobiernos locales.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

La gestión financiera, auditoría y adquisiciones es el pilar que mayores fortalezas exhibe, fruto de cambios legales efectuados por las leyes de control y contraloría (2002), administración financiera (2003) y contrataciones (2004), entre otras. Estos cambios normativos han impulsado transformaciones institucionales que se encaminan a fortalecer las capacidades del Estado peruano para implantar la GpR.

En cuanto a la gestión financiera, en los últimos tres años se ha registrado una desviación promedio del 6% del gasto efectivo en relación con el originalmente presupuestado. Además, se observa que no existe gasto extrapresupuestario, pues todos los gastos constan en el presupuesto nacional.

La formulación y la ejecución del presupuesto se basan en el Clasificador Funcional Programático, que tiene un nivel de desagregación similar al de la Clasificación de las Funciones de la Administración Pública. Aunque el nombre lo sugiere, el presupuesto no está clasificado por programas, pues lo *programático* consiste en una desagregación de las funciones. No obstante, como se mencionó anteriormente, el ministerio de Finanzas se ha propuesto establecer un presupuesto programático a partir de 2008.

Cabe aclarar que, si bien el país realiza los análisis de riesgo relacionados con las obligaciones directas y cuenta con los mecanismos para mitigar tales riesgos, no realiza aún los análisis de riesgo relacionados con las obligaciones contingentes.

La función de auditoría externa es ejercida por la Contraloría General de la República (CGR), cuyo funcionamiento se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Sistema de Control promulgada en 2002. La CGR realiza auditorías anuales de los ingresos y los egresos y de los activos y los pasivos a la totalidad de las entidades del gobierno central. Aunque la Ley establece que la Contraloría realizará auditorías de gestión, la aplicación de este instrumento aún es incipiente. Además, cabe señalar que la CGR dispone de una dependencia que implementa estrategias de capacitación permanente del personal.

En el ámbito de las adquisiciones públicas, el país cuenta con una ley comprehensiva que promueve la transparencia y la competencia. El Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Consucode) es el ente normativo que rige todo el sector público en este campo. Asimismo, a partir

de 2004 Perú cuenta con el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (Seace), que es administrado por el Consucode y que difunde información sobre las licitaciones y las adjudicaciones, y permite el registro de los proveedores. Sin embargo, su uso no es obligatorio para los ministerios. Por otro lado, cabe señalar que la Ley establece el proceso y las instancias para la presentación y la resolución de las inconformidades.

Gestión de programas y proyectos

En el área de la gestión de programas y proyectos se observa un desarrollo desigual de las capacidades de los sectores: educación, salud, obras públicas y protección social. No obstante, todos muestran debilidades en los sistemas sectoriales de información y en la gestión de los bienes y servicios. Efectivamente, no existen estrategias en marcha para implantar la GpR, los sistemas de remuneración y de evaluación no consideran los resultados y las estrategias de mejoramiento de los servicios no recogen la opinión de los usuarios. Por otro lado, todos los sectores han logrado desarrollar una estrategia de mediano plazo, aunque sin contar con la participación ciudadana. La mayor fortaleza de este pilar es el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que realiza los estudios de factibilidad de los proyectos y cuya rectoría está en manos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Dicho Sistema se sustenta en procedimientos estandarizados de evaluación y está ligado formativamente al presupuesto.

Monitoreo y evaluación

Actualmente no existe ninguna institución que monitoree y evalúe el cumplimiento de los objetivos y las metas del gobierno. Sin embargo, la ley Ceplan establece que se creará un Subsistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Estratégica del Estado. Por otro lado, el Sistema de Seguimiento del Gasto Público que está construyendo el MEF podría convertirse en el instrumento de monitoreo y evaluación de la gestión gubernamental.

Los sistemas de información de los ministerios, que constituyen la base para que un sistema de monitoreo del Plan funcione adecuadamente, presentan desiguales niveles de calidad y de confiabilidad. En general, los sistemas de información del área económica funcionan mejor que los del área social; sin embargo, dentro de esta última hay variaciones considerables. Adicionalmente, el ente que genera las estadísticas nacionales (Instituto Nacional de Estadísticas) depende de la Presidencia del Consejo de Ministros, lo cual limita la independencia de su producción.

Conclusiones

El mayor desafío que enfrenta Perú en la implementación de la GpRD está relacionado con el desarrollo de la capacidad de planificación estratégica de mediano plazo. A diferencia de la mayoría de los países que cuentan con un plan de gobierno de mediano plazo que prioriza los objetivos pero no cuenta con elementos operativos, Perú ha desarrollado un instrumento operativo para un conjunto de programas estratégicos pero carece de un plan de mediano plazo. Otro desafío es ampliar la cobertura e institucionalizar el modelo de presupuesto por resultados, que se ha implantado en algunos programas estratégicos, al conjunto del gobierno central. Asimismo, se requiere la institucionalización de un sistema de monitoreo y evaluación que sirva no sólo para el proceso presupuestario sino también para la gestión sectorial.

República Dominicana

Resumen ejecutivo del SEP – 2009

Aunque actualmente las capacidades de República Dominicana en las áreas de planificación, presupuesto por resultados y monitoreo y evaluación son bajas, el país aprobó un conjunto de leyes para llevar a cabo una reforma institucional profunda en los sistemas nacionales de gestión pública. Esta reforma crea una estructura institucional que integra mejor las fases de planificación, presupuesto, gestión financiera, gestión de programas y proyectos y monitoreo y evaluación. Además, establece nuevos instrumentos para concretar esa integración. Aunque una intensión ambiciosa como esta tomará tiempo en concretarse e institucionalizarse, es posible que en el mediano plazo se puedan observar mejoras sustantivas en las áreas de planificación, presupuesto y monitoreo y evaluación.

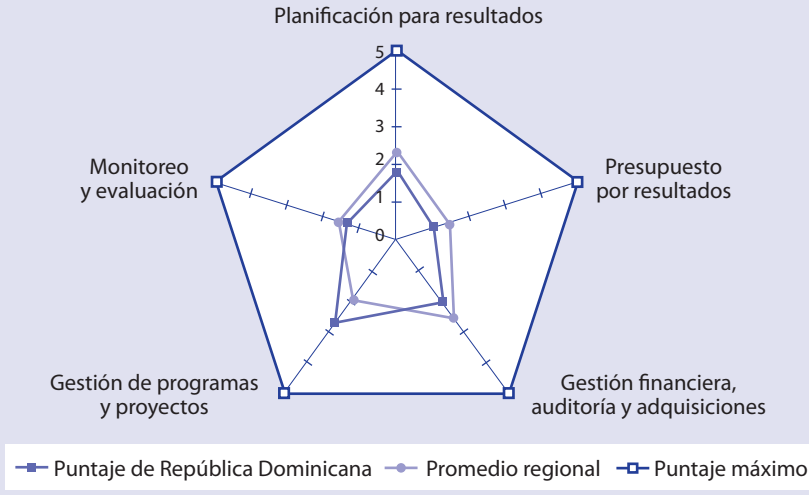
Planificación para resultados

República Dominicana carece de un plan nacional de mediano plazo. De hecho, la gestión pública se orienta en base a estrategias generales de gobierno plasmadas en ejercicios sectoriales de planificación. Sin embargo, en 2006 el Congreso aprobó una serie de reformas enviadas por el gobierno. Entre estas se incluyó la creación del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD), la Secretaría de Estado de Hacienda (SEH), el Sistema de Administración Financiera del Estado, y la reforma a la Ley Orgánica de Presupuesto. Estas reformas, aún

CUADRO 4.23 | Puntaje de República Dominicana en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de República Dominicana	Promedio regional
1. Planificación para resultados	1,8	2,3
2. Presupuesto por resultados	1,0	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	2,0	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	2,7	1,9
5. Monitoreo y evaluación	1,4	1,6
Índice GpRD	**1,8**	**1,9**

GRÁFICO 4.22 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en República Dominicana y en ALC



en proceso de reglamentación e implementación, constituyen un importante paso en el proceso de modernización del Estado.

Los principales instrumentos con los que el Sistema de Planificación desarrollará sus objetivos son cuatro: i) una estrategia nacional de desarrollo, ii) un plan nacional plurianual del sector público (planificación cuatrienal por períodos de gobierno que desarrollará los lineamientos de la estrategia nacional de desarrollo, en consistencia con el marco financiero del Presupuesto Plurianual

elaborado por la SEH), iii) planes sectoriales e institucionales de mediano plazo y iv) planes regionales (incluyendo la activa participación de las provincias, los municipios y los distritos).

Como una innovación adicional, la SEEPYD asumirá la responsabilidad de definir los indicadores de los resultados y los impactos, así como de poner en práctica la función de monitoreo y evaluación de la estrategia nacional de desarrollo y de los planes sectoriales. A esto se agrega la introducción de los contratos por resultados y desempeño que podrán celebrar la SEEPYD y la SEH con los organismos ejecutores, y la creación de la figura de incentivos al personal basados en el desempeño.

Adicionalmente, el país se encuentra formulando la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010–30, un instrumento de largo plazo que cuenta con la participación de la sociedad civil y con el apoyo de varias agencias de cooperación internacional.

Presupuesto por resultados

La capacidad actual de República Dominicana en el pilar de presupuesto por resultados es baja. Aunque una parte del presupuesto se encuentra estructurada por programas, la relación entre los programas presupuestarios y las estrategias sectoriales es débil y no existe una metodología establecida para lograr esa articulación. Además, no existe un marco presupuestal de mediano plazo, pero se lo implementará a partir de 2009. Tampoco existe una ley de responsabilidad fiscal; no obstante, el país ha firmado una carta de intención con el FMI que contiene metas de superávit primario, deuda, déficit, entre otras. Por otro lado, cabe señalar que el país no cuenta con un sistema de evaluación de la calidad del gasto.

A pesar de lo expuesto anteriormente, la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público de 2006 crea un conjunto de normas, instituciones y principios con el propósito de establecer la coordinación y la integración entre los procesos de planificación y de monitoreo y evaluación. Además, a partir de esta reforma los presupuestos deberán contener la producción de los bienes y servicios, y su incidencia en los resultados esperados de las políticas de desarrollo de corto, mediano y largo plazo, sentando las bases para una presupuestación orientada a resultados.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

Con respecto a la gestión presupuestaria y financiera, recién a principios de 2003 se inició la reforma de la administración financiera pública, que diseñó e

instrumentó, en el ámbito del gobierno central, el Sistema Integrado de Gestión Financiera (Sigef). Dicho Sistema, que aún se encuentra en proceso de implementación, pretende cubrir los procesos operativos de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad pública. Además, se conectará con el Sistema de Administración de la Deuda Pública (Sigade) e incorporará la gestión de compras y contrataciones.

Los sistemas de contratación y de adquisiciones han sido otro de los aspectos débiles de la gestión financiera. Hasta hace poco tiempo, su institucionalidad era obsoleta, lo que proporcionaba laxitud y discrecionalidad para la contratación y la compra directa de bienes y servicios, sin procedimientos competitivos. Estas fallas propiciaban la corrupción y la mala asignación de los recursos. Desde 2006 el país cuenta con un nuevo régimen de compras y contrataciones que promueve el incremento de la transparencia, la eficiencia y la calidad de la contratación y las compras de acuerdo a mejores prácticas y a estándares internacionales. Pero a pesar de este avance, los sistemas de control estatal son débiles y evidencian fragmentación y ambigüedad de competencias.

En cuanto a la auditoría, existe un organismo de control externo, la Cámara de Cuentas, y tres de control interno: la Contraloría General de la República, el Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa (adscripto a la Procuraduría General de la República) y el Departamento de Inspectoría Judicial (bajo el control de la Corte Suprema). Aunque la Cámara de Cuentas prepara reportes sobre los resultados de la evaluación de desempeño de la gestión pública y los presenta en un término no mayor a dos meses de finalizado el ejercicio financiero, no se percibe mayor utilidad en ellos ya que no se observan procesos de retroalimentación o desencadenamiento de acciones de acuerdo a los hallazgos.

El proceso en el ámbito de la gestión financiera es joven, por lo cual no se observan aún resultados tangibles. Los esfuerzos emprendidos por el país representan un gran paso hacia la modernización, la eficiencia y la transparencia del sector público, pero su institucionalización requerirá más tiempo.

Gestión de programas y proyectos

En materia de inversión pública, la SEEPYD lleva a cabo un conjunto de innovaciones para la programación, la evaluación ex ante y el seguimiento de la inversión pública. Para ello, se han instrumentado algunos sistemas, tales como el Sistema de Información y Seguimiento de Proyectos (Sispro), y se ha empezado a desarrollar el Sistema de Seguimiento de la Cartera de Proyectos que, entre otros aspectos, busca racionalizar la asignación de

recursos de inversión en función de los objetivos y las metas establecidas en los ejercicios de planificación. Aunque dicho Sistema cuenta con un marco conceptual y metodológico, en el plano operativo existen vacíos que limitan la planificación, el registro de la información y el seguimiento bajo estándares adecuados.

Las Secretarías de Educación y de Salud se han convertido en modelos de gestión sectorial, particularmente, en lo que concierne a la vinculación entre las funciones de planificación y de presupuesto, y los procesos de seguimiento y de rendición de cuentas de los resultados en base a los indicadores y las metas.

La Secretaría de Educación es la que posee mayor conocimiento y experiencia en la formulación de planes sectoriales y en el monitoreo de los indicadores y las metas. Entre sus ejercicios más notables se encuentran dos planes decenales de educación (1993–2003 y 2007–17), ambos realizados con el apoyo de la cooperación internacional. En los últimos años, la Secretaría ha configurado una estructura organizacional de planificación muy superior al promedio de la administración pública. Además, los programas de mejoramiento de la gestión le han permitido alcanzar un manejo ordenado de los recursos del gasto corriente y del de inversión. También ha impulsado iniciativas de participación de la ciudadanía en el proceso educativo y en la vigilancia de los recursos públicos. Asimismo, ha desarrollado acciones en materia de planificación y presupuesto que la ubican como el sector líder en la gestión orientada a resultados.

La Secretaría de Salud Pública y Acción Social (Sespas) tiene una tradición en el uso de indicadores de gestión. Asimismo, la utilización de convenios de desempeño con los que se ha avanzado en la definición y la concertación de las metas para el seguimiento en base a resultados, constituyen un progreso en la implementación de una gestión orientada a resultados. La Sespas ha puesto en marcha el Plan de Acción de Impacto de Corto y Mediano Plazo, y desarrolla cada diez años una Agenda Estratégica Nacional de largo plazo. Además, se ha beneficiado con los recursos de la cooperación internacional dirigidos a la modernización, lo cual ha contribuido al fortalecimiento de sus capacidades técnicas y operativas de planificación y gestión.

Monitoreo y evaluación

Las actividades de monitoreo y evaluación son aisladas y débiles, y su implementación se ha dado principalmente en algunos sectores, como salud y educación. Los ejercicios de planificación del nivel central no cuentan con he-

rramientas y prácticas sistemáticas de monitoreo y evaluación. Aunque existe una instancia central encargada de realizar esta función (la SEEPYD, desde 2006), todavía no se ha puesto en marcha y, además, no cuenta con el personal, las capacidades y los instrumentos mínimos requeridos para efectuar labores de seguimiento permanentes. También debe mencionarse el Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad (Sigob) de la Presidencia, que se usa como *tablero de control* aunque no está articulado con las funciones de planificación que encabeza la SEEPYD. Sin embargo, la legislación sobre el sistema de planificación y de presupuesto aprobada recientemente brinda una oportunidad para integrar las funciones de seguimiento con el ciclo de la gestión. En materia de evaluación ex post, el gobierno se limita a realizar evaluaciones de una parte de los programas y los proyectos financiados por la banca multilateral. No hay evidencia de que se desarrolle esta función de manera sistemática y técnica en otros programas.

Conclusiones

Por lo señalado hasta aquí, República Dominicana cuenta con un conjunto de reformas institucionales que pretende ser la base de una transformación institucional. Por lo tanto, el principal reto es llevar a la práctica lo que dictan las nuevas leyes y generar los procedimientos, métodos y sistemas que se requieren en cada uno de los pilares de la GpRD. Cabe señalar que es necesario que las reformas se realicen de manera articulada entre los actores institucionales. De esta manera, se crearán los mecanismos de cooperación y coordinación necesarios para superar las tradicionales fricciones y la falta de coordinación entre las funciones de planificación y de presupuesto, tan extendidas en ALC. Asimismo, es importante que los actores de la reforma institucional tengan en cuenta el conjunto del ciclo de gestión en su totalidad, tal como se lo ha tratado en la primera parte de este libro.

Suriname

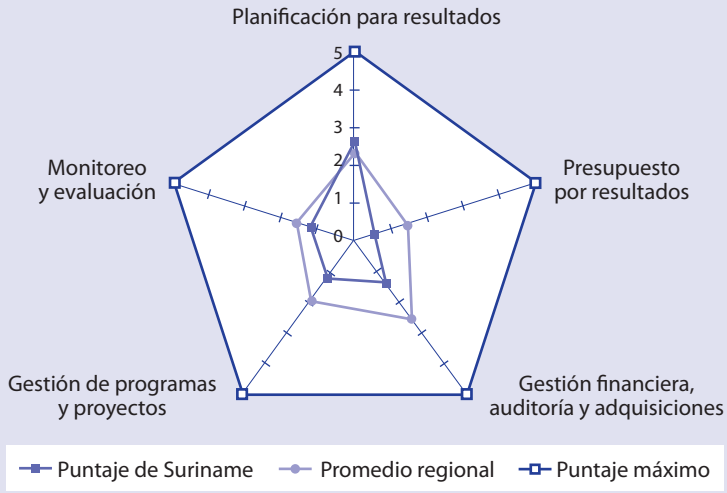
Resumen ejecutivo del SEP – 2009

Suriname se ubica en el grupo de países con baja capacidad de la GpRD. El pilar de planificación para resultados es el más desarrollado de todos, aunque muestra dificultades en la articulación con el presupuesto. Las áreas de gestión financiera, gestión de programas y proyectos y monitoreo y evaluación tienen una baja capacidad para contribuir a una gestión pública orientada a lograr

CUADRO 4.24 | Puntaje de Suriname en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Suriname	Promedio regional
1. Planificación para resultados	2,6	2,3
2. Presupuesto por resultados	0,5	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	1,4	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	1,2	1,9
5. Monitoreo y evaluación	1,2	1,6
Índice GpRD	**1,4**	**1,9**

GRÁFICO 4.23 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Suriname y en ALC



resultados. El pilar de presupuesto por resultados es el menos desarrollado de todos.

Planificación para resultados

En materia de planificación, Suriname cuenta con un plan quinquenal que contiene los objetivos del gobierno. La oficina gubernamental responsable

del plan es el Ministerio de Planificación y Desarrollo (PLOS, por sus siglas en holandés), que se rige por la Ley de Planificación de 1973. El Parlamento tiene la potestad de aprobar el plan quinquenal, por lo que en algunos casos realiza modificaciones o enmiendas. Además, Suriname cuenta con planes sectoriales para las áreas de educación, salud, justicia, desarrollo social y agricultura, aunque sólo los planes de las tres primeras áreas señalan las metas que lograrán al final del período.

Presupuesto por resultados

El 60% del presupuesto se estructura sobre la base de programas; no obstante, estos no incluyen información relativa a los objetivos y las metas, por lo cual su vínculo con las estrategias políticas no es claro. Por otro lado, no existe una ley de responsabilidad fiscal y tampoco hay normas que establezcan metas cuantitativas para el manejo fiscal. Además, Suriname no dispone de un marco fiscal de mediano plazo ni de un sistema de indicadores para evaluar la calidad del gasto.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

El promedio de desviación entre el presupuesto aprobado y el gasto real fue de un 7% en los últimos tres años. No existen gastos extrapresupuestarios, ya que la Ley de Contraloría no los permite. Por su parte, los informes financieros incluyen toda la información relativa a los proyectos financiados con las contribuciones de los países donantes. Cabe destacar que, aunque no existe una ley de responsabilidad fiscal, Suriname cuenta con la Ley de Deuda Pública que se promulgó en 2002. Esta ley, que no incluye normas para el gasto público, obliga al análisis de algunas variables relacionadas con la deuda. No obstante, el país no realiza otro tipo de análisis de riesgo sobre las obligaciones directas o contingentes.

En lo que concierne a las compras públicas, los principales resultados del Diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones (CPAR, por sus siglas en inglés) son los siguientes: i) no existe un marco legal coherente pues hay varias leyes que no señalan las políticas y los procedimientos comunes de adquisiciones y que ocasionan la superposición de funciones entre las instituciones involucradas, ii) no existe un ente único encargado de formular las políticas de adquisiciones y, a su vez, las instituciones que tienen ese encargo no gozan del nivel jerárquico adecuado, iii) no existe un sistema de planificación de las adquisiciones públicas y iv) no hay un sistema electrónico de adquisiciones.

La Constitución de Suriname obliga a que se realicen auditorías internas y externas en todas las instituciones públicas. Por su parte, la Ley de Auditoría del país contiene las normas de control y adscribe a lo que estipula la OIEFS. La Agencia Nacional Central de Contadores (CLAD, por sus siglas en inglés) es la entidad encargada de llevar a cabo las auditorías internas de las instituciones públicas. En cambio, las auditorías externas son realizadas por la Entidad Fiscalizadora Superior (SAI, por sus siglas en inglés). Sin embargo, no se realiza un control sobre el número de instituciones auditadas y la SAI no lleva a cabo auditorías de gestión de las entidades del gobierno central.

Según los informes de la Entidad Fiscalizadora Superior, el sistema contable del país se ajusta a las normas de la OIEFS pero no las aplica con rigurosidad. Por otro lado, el sistema contable refleja todas las categorías de la clasificación del presupuesto. El gasto está organizado sobre la base devengada mientras que el ingreso se organiza sobre la base del efectivo.

Gestión de programas y proyectos

El país no cuenta con un sistema para realizar evaluaciones ex ante de los proyectos de inversión. Sin embargo, los proyectos financiados por los organismos de cooperación internacional son evaluados por esas mismas entidades. Asimismo, algunos proyectos financiados por el gobierno son analizados por consultores contratados específicamente para esa tarea.

Generalmente, los ministerios sectoriales cuentan con un plan de mediano plazo alineado con los objetivos del plan nacional quinquenal. En cuanto a la participación de la ciudadanía en la planificación, los planes de educación y de salud se elaboraron teniendo en cuenta los aportes de organizaciones de la sociedad civil. Por último, cabe señalar que los sistemas de información de los ministerios son precarios.

Monitoreo y evaluación

El PLOS es la entidad responsable de supervisar el logro de los objetivos establecidos en el plan nacional quinquenal. No obstante, este ministerio no dispone de las metodologías y los instrumentos necesarios para tal propósito y, en consecuencia, no cuenta con datos sobre el desempeño de las instituciones.

La Oficina de Estadísticas es un organismo semiautónomo que produce y centraliza la información social y económica. Si bien la información que proporciona es confiable, no se la utiliza para monitorear el logro de los objetivos y las metas del gobierno.

En lo que concierne a la evaluación de la gestión pública, Suriname carece de un marco legal sobre esta función. Además, tampoco dispone de documentos oficiales sobre las metodologías o los instrumentos de evaluación. Por estas razones, cada ministerio tiene su propia política de evaluación y desarrolla sus propias metodologías.

Conclusiones

De acuerdo a este diagnóstico, Suriname enfrenta desafíos en todos los componentes del ciclo de gestión. Dado que el pilar de planificación es el más desarrollado, puede ayudar a sentar las bases de un sistema de seguimiento del plan y así contribuir también a que el presupuesto sea elaborado en base a políticas. Adicionalmente, el país necesita avanzar en los componentes del pilar de gestión financiera, auditoría y adquisiciones.

Trinidad y Tobago

Resumen ejecutivo del SEP – 2008

Trinidad y Tobago se ubica en el grupo de países con capacidad intermedia en la GpRD. El pilar de planificación es con mucho el más sólido de todos, pues el país cuenta un plan de mediano plazo sustentado en una visión a largo plazo. Dicho plan está estructurado por programas que tienen sus correspondientes metas e indicadores. No obstante, el pilar de PpR y el de monitoreo y evaluación exhiben puntajes bajos, lo cual limita seriamente las capacidades del país para gestionar en base a resultados.

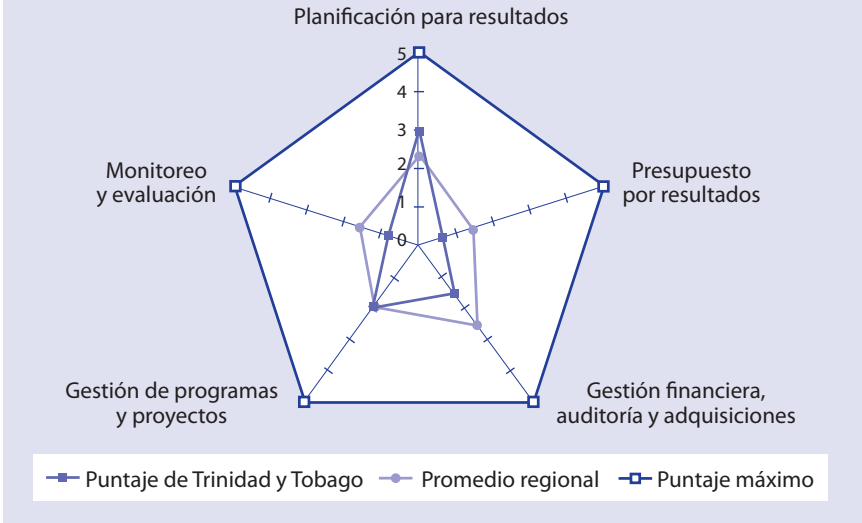
Planificación para resultados

Trinidad y Tobago ha definido sus objetivos de largo plazo en un plan llamado Visión 2020. Ese plan se ha operativizado con una programación de mediano plazo en el Plan Operativo 2007–10. Aunque el ministerio de Planificación es la entidad encargada de esta función, no está formalmente constituida y no existe una ley que regule su funcionamiento. Por su parte, el Plan Operativo está conformado por programas con sus correspondientes metas e indicadores. Con respecto a la participación de la sociedad civil en la planificación, la intervención de la ciudadanía en la elaboración de esos planes fue baja, aunque el gobierno ha planeado potenciarla mediante la creación de un Consejo Asesor que vigile la implementación de la Visión 2020.

CUADRO 4.25 | Puntaje de Trinidad y Tobago en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Trinidad y Tobago	Promedio regional
1. Planificación para resultados	2,9	2,3
2. Presupuesto por resultados	0,6	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	1,5	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	2,0	1,9
5. Monitoreo y evaluación	0,8	1,6
Índice GpRD	**1,6**	**1,9**

GRÁFICO 4.24 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Trinidad y Tobago y en ALC



Presupuesto por resultados

Si bien Trinidad y Tobago no cuenta con una ley de responsabilidad fiscal, posee algunos mecanismos de protección fiscal. Por ejemplo, el gobierno ha creado más de 13 fondos destinados a evitar que los recursos provenientes del petróleo se gasten completamente. Entre ellos se cuentan el Fondo de Patrimonio y Estabilización y el Fondo Verde. Por otro lado, el ministerio de

Finanzas no cuenta con un sistema de indicadores de desempeño que permita medir o evaluar la eficacia del gasto público. En cambio, el ministerio de Desarrollo Social sí ha desarrollado un sistema de este tipo para las áreas de su sector. En suma, no existen mecanismos de asignación del presupuesto que fomenten la eficacia y la eficiencia de la gestión institucional porque las decisiones presupuestarias no se toman teniendo en cuenta los resultados producidos por el uso de los recursos públicos.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

El Auditor General realiza la auditoría externa de todas las entidades que integran el gobierno central y de los fondos que no son parte del presupuesto. Asimismo, el 80% de las entidades del gobierno central realiza auditorías internas.

En cuanto a las adquisiciones, existe un Consejo Central de Licitaciones (CTB, por sus siglas en inglés) cuyo objetivo es garantizar los principios de equidad y de justa competencia en la adjudicación de los contratos del gobierno. Sin embargo, algunas agencias, en especial las empresas estatales, tienen la facultad de adjudicar contratos recurriendo a procedimientos no contemplados en el reglamento del CTB. Las Entidades de Adquisiciones cuentan con el apoyo del Gabinete para otorgar en forma directa contratos por montos importantes a las Empresas Estatales que, a su vez, otorgan subcontratos de acuerdo con sus propios procedimientos. Estas irregularidades han generado dudas respecto de la transparencia de los procesos y han creado la percepción de que son prácticas injustas, ya que las leyes se aplican sólo a las licitaciones que realiza el CTB.

El CTB se rige por un marco legal claramente definido, pero las Empresas Estatales se rigen por un documento elaborado por el ministerio de Finanzas. No obstante, este organismo se encuentra actualmente redactando un proyecto de ley que unifica los procedimientos de ambas entidades.

Gestión de programas y proyectos

La calidad de la gestión de los programas y de los proyectos es muy irregular entre los ministerios. El ministerio de Salud cuenta con un plan sectorial de mediano plazo 2007–09, que no se elaboró con la colaboración de la sociedad civil. Por su parte, el ministerio de Educación posee un Plan Institucional 2006–10 que se actualiza cada año y que es congruente con la Visión 2020 y con el plan de mediano plazo del gobierno. En la elaboración de dicho Plan participaron el Sindicato de Profesores y la Asociación Nacional de Padres y Profesores. Asimismo, el Programa de Inversión del Sector Social (SSIP, por sus

siglas en inglés) exhibe metas anuales y plurianuales de producción de servicios. Por último, el ministerio de Transporte también cuenta con un plan que se elaboró con la participación de la sociedad civil.

Monitoreo y evaluación

Trinidad y Tobago no posee una institución legalmente encargada del monitoreo de la gestión gubernamental y tampoco cuenta con un sistema que realice tal tarea. No obstante, el ministerio de Desarrollo Social posee un sistema de monitoreo para el área social. Tampoco existe en el país un sistema de evaluación, aunque esa función le corresponde formalmente al ministerio de Planificación.

Conclusiones

Aunque los retos que enfrenta Trinidad y Tobago para avanzar en la GpRD involucran a todos los componentes del ciclo de gestión, la relativa fortaleza de las áreas de planificación y de gestión financiera puede ser aprovechada para desarrollar un sistema de indicadores de desempeño que siente las bases del sistema de seguimiento del plan de mediano plazo y, a la vez, sirva para la evaluación de la calidad del gasto.

Uruguay

Resumen ejecutivo del SEP – 2008

Uruguay pertenece al grupo de países con capacidades intermedias en la GpRD. El pilar con mayor fortaleza es el de gestión financiera, auditoría y adquisiciones. Los más débiles son los de presupuesto por resultados y monitoreo y evaluación. Cabe señalar que Uruguay es el único país de la región que dispone de un presupuesto quinquenal que, a su vez, también funciona como un plan nacional de mediano plazo. No obstante, al no existir sistemas de evaluación del gasto y de monitoreo y evaluación de la gestión pública, el país no cuenta con información sobre los resultados que el sector público logra con los recursos invertidos.

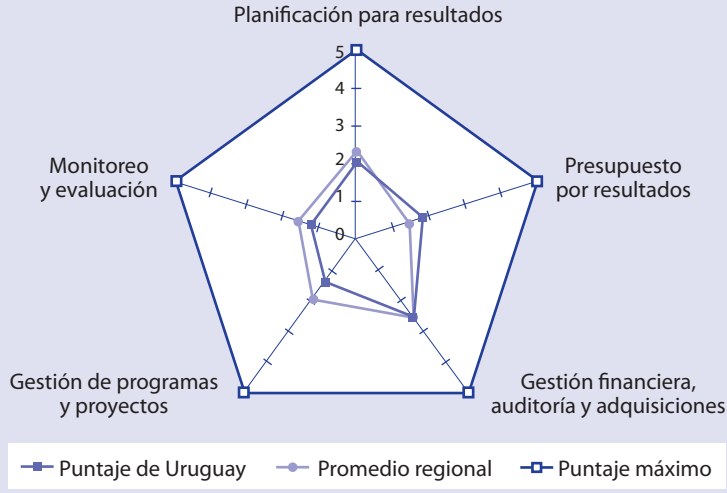
Planificación para resultados

Si bien el país no cuenta con un plan estratégico de gobierno, el concepto de planificación no está ausente de la gestión pública. Existe la Oficina de

CUADRO 4.26 | Puntaje de Uruguay en cada uno de los pilares de la GpRD y comparación con el promedio regional

Pilar	Puntaje de Uruguay	Promedio regional
1. Planificación para resultados	2,1	2,3
2. Presupuesto por resultados	1,8	1,4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	2,5	2,5
4. Gestión de programas y proyectos	1,4	1,9
5. Monitoreo y evaluación	1,3	1,6
Índice GpRD	**1,8**	**1,9**

GRÁFICO 4.25 | Desarrollo de los pilares de la GpRD en Uruguay y en ALC



Planeamiento y Presupuesto (OPP) que tiene como función asesorar al Poder Ejecutivo en la definición de la estrategia económica y social del gobierno y en la formulación de los planes, programas y políticas nacionales. Así, los lineamientos del programa del gobierno son recogidos y seguidos por la OPP. Además, el hecho de que Uruguay cuente con un presupuesto quinquenal para el período de gobierno, le da a ese instrumento cierto carácter de plan de mediano plazo. Otro aspecto destacable es el mandato constitucional que

se da a la OPP de formar comisiones sectoriales de alta representatividad social para apoyar al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y los programas de desarrollo. Pese a lo señalado anteriormente, falta estructurar un plan estratégico de manera más formal y sistemática, y también establecer los mecanismos de participación del Congreso y de la sociedad civil en su elaboración y discusión.

Presupuesto por resultados

Aunque el presupuesto no está basado en resultados, tiene algunas fortalezas entre las que se destacan: la estructura programática, la existencia de una perspectiva de mediano plazo dada por la existencia del presupuesto plurianual, y la alta difusión de la información presupuestaria. Las carencias principales se encuentran en la falta de evaluación de la efectividad y de la calidad del gasto, la escasa cobertura y utilidad de los indicadores de desempeño y la ausencia de compromiso en la implementación de incentivos para la efectividad de la gestión. Por otro lado, no existe una ley de responsabilidad fiscal. No obstante el país posee criterios y parámetros claros de disciplina fiscal basados en un incremento anual del gasto primario corriente compatible con la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las cuentas públicas.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

La gestión presupuestaria y financiera presenta una situación positiva. Su gestión es ordenada y transparente, y se respetan los plazos establecidos para la presentación de los informes anuales. Asimismo, el presupuesto y la contabilidad están clasificados según las normas internacionales. No obstante, un área que requiere mejoras es el análisis de riesgo fiscal, pues no se dispone del registro y el examen de los pasivos contingentes y, como consecuencia, no existen los mecanismos y los instrumentos necesarios para mitigar los efectos de los riesgos que podrían generar estas obligaciones.

En el área de adquisiciones el país cuenta con una buena base legal pero no siempre se cumple, pues existe una considerable proporción de las compras que se realiza directamente. No existe un único ente normativo y regulador de las compras públicas. En efecto, hay tres entidades involucradas en el sistema que desempeñan roles distintos: i) el Área de Compras y Contrataciones Estatales de la OPP, ii) el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) y iii) el Tribunal de Cuentas. A este tribunal se remiten las impugnaciones si es que fallan los recursos de impugnación ante la unidad compradora. Si

bien el país posee un sistema electrónico de adquisiciones y tiene intenciones de proporcionar capacitación a sus usuarios, no está claro qué proporción del gobierno central lo emplea. Por otro lado, no se entrega suficiente información sobre las transacciones a la ciudadanía.

Con respecto al sistema público de auditoría, existe un marco legal comprehensivo y coherente, con una clara distinción de las competencias. La auditoría interna está a cargo de la entidad denominada Auditoría Interna de la Nación, dependiente del ministerio de Economía y Finanzas; en cambio, la auditoría externa es realizada por el Tribunal de Cuentas, que informa anualmente a la Asamblea General del Poder Legislativo respecto de las rendiciones de cuentas. Sin embargo, hay varias áreas donde se requiere efectuar progresos, por ejemplo, las funciones de control y auditoría deberían orientarse más hacia la búsqueda de la eficiencia y no sólo al cumplimiento de las normas.

Gestión de programas y proyectos

El sistema de inversión pública de Uruguay presenta serias limitaciones. No existe la obligación de efectuar las evaluaciones ex ante de los proyectos de inversión, aun cuando hay fondos de preinversión para realizar de este tipo de estudios. Tampoco se dispone de metodologías estandarizadas para este fin. Adicionalmente, no se difunde la información de las evaluaciones ex ante que se han efectuado.

Por su parte, la gestión de programas y proyectos a nivel sectorial tiene importantes debilidades. En materia de planificación de mediano plazo la situación es desigual: hay sectores que tienen un aceptable desempeño (salud y desarrollo social) y hay otros con desarrollo más bien limitado (educación, transporte y obras públicas). En cuanto a la gestión de bienes y servicios y a los sistemas de información sectorial, la situación de todos los ministerios es, en general, deficiente. Por ejemplo, faltan mecanismos de incentivos al personal, no se implementan estrategias para mejorar la calidad de los servicios y no se utilizan indicadores de la eficiencia de la gestión.

Monitoreo y evaluación

Aun cuando los sistemas de información estadística pública sobre la situación social y económica son confiables y de buena calidad, no se los usa para monitorear el cumplimiento de los objetivos y las metas del gobierno. Respecto de la evaluación de los resultados de la gestión pública hay mucho por hacer: no existe una ley que establezca la necesidad de evaluar las políticas, los pro-

gramas y los proyectos; no existen metodologías ni instrumentos para ejercer dicha función, y no se dispone de recursos humanos y financieros para esta actividad.

Conclusiones

Los desafíos que Uruguay debe enfrentar para fortalecer la GpRD implican aprovechar sus sistemas y su experiencia en el área presupuestaria, particularmente el presupuesto plurianual, para desarrollar mayores capacidades en la planificación estratégica, operativa y participativa. Asimismo, el país necesita incorporar indicadores de desempeño al proceso presupuestario anual y quinquenal sacando provecho de los sistemas de información institucional que ya posee. Adicionalmente, Uruguay requiere mejorar la gestión sectorial para orientarla al logro de resultados.

ANEXO 1

Criterios de calificación

CUADRO A.1.1 | Criterios de clasificación

Criterios	Calificación
Inexistente – Si el requisito no existe o no se cumple.	0
Propuesto – Si el requisito ha sido propuesto formalmente mediante una norma legal, decreto, ley, resolución o proyecto aprobado.	1
Iniciado – Si el requisito se encuentra en su fase inicial de implementación.	2
En desarrollo – Si el requisito se encuentra en su fase de desarrollo, es decir, aún no operan todos sus elementos, o no operan en toda su capacidad, o adolece de problemas o debilidades que impiden su buen desempeño.	3
Implementado – Si el requisito se encuentra operando con todos sus elementos en plena capacidad, pero su desempeño aún puede mejorar.	4
Consolidado – Si el requisito se encuentra operando óptimamente, su desempeño es satisfactorio y se prevé su sostenibilidad.	5

Si la respuesta es un número porcentual, las equivalencias son las siguientes:

CUADRO A.1.2 | Calificación de los criterios

Criterios	Calificaciones
0%	0
De 1% a 20%	1
De 21% a 40%	2
De 41% a 60%	3
De 61% a 80%	4
De 81% a 100%	5

ANEXO 2

Pilares e indicadores del SEP

CUADRO A.2.1 | Pilares e indicadores del SEP

Planificación para resultados
Existencia del plan de gobierno
Consistencia del programa de gobierno
Integración plan-programas-presupuesto
Articulación del mediano y del corto plazo
Participación del Poder Legislativo
Participación de la sociedad civil
Presupuesto por resultados
Estructuración del presupuesto sobre la base de programas
Marco fiscal de mediano plazo
Ley de responsabilidad fiscal
Evaluación de efectividad del gasto
Incentivos para la efectividad de la gestión
Difusión de la información
Gestión financiera, auditoría y adquisiciones
Relación entre gasto presupuestado y el gasto ejecutado
Análisis de riesgo
Transparencia y presupuesto
Clasificación de gastos del presupuesto
Aprobación del presupuesto por parte del Poder Legislativo
Contabilidad
Sistema Integrado de Administración Financiera
Marco legal e institucional del sistema de adquisiciones
Sistema electrónico de adquisiciones
Auditoría interna
Marco legal e institucional de la auditoría externa

CUADRO A.2.1 | Pilares e indicadores del SEP *(cont.)*

Gestión de programas y proyectos
Normas e instituciones de evaluación ex ante
Cobertura de las evaluaciones ex ante
Uso y difusión de la información
Visión sectorial de mediano plazo
Gestión para resultados en la producción de los bienes y servicios
Sistemas sectoriales de información
Monitoreo y evaluación
Instituciones de monitoreo
Alcance del monitoreo de los programas y proyectos
Uso y difusión de la información de monitoreo
Sistemas de información estadística
Marco legal e institucional de la evaluación
Alcance y articulación del sistema de evaluación
Acciones derivadas del incumplimiento de metas
Difusión de los resultados de las evaluaciones

ANEXO 3

Sistema de evaluación Prodev: Instrumento de Análisis de la Gestión para Resultados en el Sector Público

Planificación para resultados

Capacidad estratégica de planificación

PE1 Existencia de un plan de gobierno
1. El país cuenta con una visión o plan que rebasa el período de gobierno.
2. El gobierno cuenta con un plan estratégico nacional de mediano plazo que establece los objetivos a ser alcanzados durante su gestión.
3. El gobierno cuenta con planes sectoriales.
4. El plan nacional (o los planes sectoriales si no existe un plan nacional) incorpora las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
5. Existe una entidad del gobierno central encargada del plan nacional (o de los planes sectoriales si no existe un plan nacional).
6. Existe un marco legal que dispone y regula la planificación estratégica de la gestión del gobierno.
7. El documento completo del plan nacional de mediano plazo se encuentra en Internet.
PE2 Consistencia del plan de gobierno
1. Los objetivos del plan nacional establecen las metas a ser alcanzadas durante el período gubernamental.
2. Existen indicadores para verificar el cumplimiento de las metas y los objetivos del plan nacional.

Operatividad de la planificación

PE3 Articulación plan-programas-presupuesto
1. El plan nacional (o los planes sectoriales si no existe un plan nacional) establece programas para el logro de los objetivos.
2. Los programas del plan nacional (o los planes sectoriales si no existe un plan nacional) identifican los productos (bienes y servicios) que generan.
3. El plan nacional (o los planes sectoriales si no existe un plan nacional) identifica las unidades institucionales responsables de la ejecución de cada uno de los programas.
4. El (%) de los programas del plan nacional (o de los planes sectoriales si no existe un plan nacional) cuenta con financiamiento en el presupuesto.

PE4 Articulación del mediano y del corto plazo
1. Las metas de mediano plazo del plan nacional (o de los planes sectoriales si no existe un plan nacional) se descomponen en metas anuales.

Carácter participativo de la planificación

PE5 Participación del Poder Legislativo
1. Existe una ley que establece la participación del Poder Legislativo en la discusión del plan nacional.
2. La ley tiene sus correspondientes mecanismos de ejecución.
3. La ley se cumple o, ante la ausencia de ley, el gobierno implementó mecanismos de participación que no están contemplados en la ley.

PE6 Participación de la sociedad civil
1. Existe una ley que establece la participación de la sociedad civil en la discusión del plan nacional.
2. La ley tiene sus correspondientes mecanismos de ejecución.
3. La ley se cumple o, ante la ausencia de ley, el gobierno implementó mecanismos de participación que no están contemplados en la ley.

Presupuesto por resultados

Estructuración del presupuesto sobre la base de programas

PP1 Estructuración del presupuesto sobre la base de programas
1. El (%) del gasto total del presupuesto está estructurado por programas.
2. Existe correspondencia entre los programas presupuestarios y los del plan nacional o planes sectoriales.
3. Los programas presupuestarios incluyen información sobre los objetivos y las metas.

Perspectiva presupuestaria de mediano plazo

PP2 Marco fiscal de mediano plazo
1. Se prepara un marco fiscal de mediano plazo (mínimo tres años) acorde con el plan de gobierno.
2. El marco fiscal de mediano plazo se actualiza anualmente.
3. El marco fiscal de mediano plazo incluye las principales categorías de clasificación económica y administrativa.
4. El marco fiscal de mediano plazo incluye las principales categorías de clasificación funcional o programática.
5. El presupuesto anual está legal y efectivamente articulado con el marco fiscal de mediano plazo.

PP3 Ley de responsabilidad fiscal
1. Existe una ley de responsabilidad fiscal.
2. La ley especifica metas cuantitativas para el manejo fiscal.
3. La ley se cumple o, si no hay ley, existen otras disposiciones legales que fomentan la disciplina fiscal.

Evaluación de la efectividad del gasto

PP4 Evaluación de la efectividad del gasto
1. Existe una ley que establece la evaluación de los resultados del gasto y fomenta la calidad del gasto público.
2. Existe un sistema de indicadores de desempeño para medir los resultados del gasto.
3. El sistema de indicadores de desempeño se aplica al (%) del gasto total (excluido el servicio de la deuda).
4. Los indicadores de desempeño fueron elaborados conjuntamente con los ministerios o secretarías.
5. Se han realizado autoevaluaciones al sistema de indicadores de desempeño.
6. Se han realizado evaluaciones externas al sistema de indicadores de desempeño.
7. La asignación de recursos presupuestarios se realiza tomando en cuenta los resultados que arroja el sistema de indicadores de desempeño.

Incentivos para la efectividad de la gestión

PP5 Incentivos para la efectividad de la gestión
1. Existen mecanismos de asignación presupuestaria que incentivan la eficiencia y la eficacia de la gestión de las instituciones.
2. Las instituciones, los programas y los proyectos a los que se aplican los mecanismos que incentivan la eficiencia y la eficacia de la gestión representan el (%) del presupuesto total (inversión y corriente).

Difusión de la información

PP6 Difusión de la información
1. El proyecto de ley del presupuesto está a disposición de la ciudadanía a través de Internet cuando se lo presenta al Poder Legislativo.
2. La información sobre el presupuesto que se pone a disposición de la ciudadanía es comprensible para el público y permite identificar el destino del presupuesto según las prioridades definidas en el plan nacional (o en los planes sectoriales si no existe un plan nacional).
3. El informe de cierre del ejercicio presupuestario está a disposición de la ciudadanía a través de Internet dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que esté completa la auditoría externa.

4.	El informe de cierre del ejercicio presupuestario que se pone a disposición de la ciudadanía es comprensible para el público y permite identificar el gasto realizado según las prioridades definidas en el plan nacional (o en los planes sectoriales si no existe un plan nacional).

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

Gestión presupuestaria y financiera

F1 Relación entre el gasto presupuestado y el gasto ejecutado	
1.	Existe un promedio de desviación de (%) del gasto ejecutado con respecto al gasto originalmente presupuestado durante los últimos tres años (se excluyen los gastos de servicio de la deuda y los de proyectos que cuenten con financiamiento externo). *EQUIVALENCIAS: menos del 3% = 5, entre el 3% y el 6% = 4, entre el 6% y el 9% = 3, entre el 9% y el 12% = 2, entre el 12% y el 15% = 1, más del 15% = 0.*
F2 Análisis de riesgo	
1.	Se realizan análisis de riesgo fiscal relacionados con las obligaciones directas, es decir, deuda soberana (préstamos y bonos) y compromisos de gastos obligatorios de largo plazo (pensiones).
2.	Se dispone de mecanismos e instrumentos para mitigar los efectos de los riesgos de las obligaciones directas.
3.	Se realizan análisis de riesgo fiscal relacionado con las obligaciones contingentes, es decir, garantías del Estado (p.ej. préstamos a gobiernos subnacionales, pasivos actuariales, fallos judiciales) y seguros estatales.
4.	Se dispone de mecanismos e instrumentos para mitigar los efectos de los riesgos de las obligaciones contingentes.
F3 Transparencia del presupuesto	
1.	El gasto extrapresupuestario no declarado (que no figura en los informes fiscales) representa el (%) del total del gasto. *EQUIVALENCIAS: menos del 3% = 5, entre el 3% y el 6% = 4, entre el 6% y el 9% = 3, entre el 9% y el 12% = 2, entre el 12% y el 15% = 1, más del 15% = 0.*
2.	En los informes fiscales se incluye información completa sobre los ingresos y los gastos correspondientes al (%) de los proyectos financiados por donantes (salvo los insumos proporcionados en especie).
F4 Clasificación de gastos del presupuesto	
1.	La formulación y la ejecución del presupuesto se basan en las clasificaciones administrativa y económica, de acuerdo a las normas de Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP).
2.	La formulación y la ejecución del presupuesto se basan en una clasificación funcional (a nivel subfuncional) mediante la utilización de las normas de la Clasificación de las Funciones de la Administración Pública (CFAP).
3.	La formulación y la ejecución del presupuesto se basan en una clasificación por programas que se aplica con un nivel de detalle no menor que la clasificación funcional a nivel subfuncional.

F5 Aprobación del presupuesto por parte del Poder Legislativo
En los últimos tres años, el Poder Legislativo aprobó el presupuesto: Año 1 ( ) + Año 2 ( ) + Año 3 ( ) = TOTAL *Antes de la apertura del ejercicio = 1,66, demora de hasta dos meses = 1, demora de entre dos y cuatro meses = 0,5, demora de más de cuatro meses = 0.*

F6 Contabilidad	
1.	El sistema de contabilidad adhiere a normas y estándares internacionales.
2.	La contabilidad refleja todos los rubros de la clasificación del presupuesto.
3.	La contabilidad se organiza en base devengada.
4.	La contabilidad se organiza en base de caja.
5.	Se prepara anualmente un informe consolidado del gobierno que contiene información completa acerca de los ingresos y los gastos.
6.	Se prepara anualmente un informe consolidado del gobierno que contiene información completa acerca de los activos y los pasivos financieros.
7.	Los informes consolidados del gobierno (puntos 5 y 6) se someten a la auditoría externa dentro de los seis meses posteriores al fin del ejercicio fiscal.

F7 Sistema Integrado de Administración Financiera	
1.	Existe un sistema electrónico de información que integra las siguientes áreas de la administración financiera del Estado: presupuesto, administración tributaria, crédito público, tesorería y contabilidad.
2.	El sistema de inversión pública está integrado al sistema electrónico de administración financiera.
3.	El sistema electrónico de compras públicas está integrado al sistema electrónico de administración financiera.
4.	La información financiera de los gobiernos subnacionales está integrada al sistema electrónico de administración financiera.

Sistema de Adquisiciones

F8 Marco legal e institucional del sistema de adquisiciones	
1.	Existe un marco legal, con sus correspondientes mecanismos de ejecución, que norma coherente y comprehensivamente el proceso de adquisiciones y contrataciones de las instituciones públicas del país, basándose en la competencia y la transparencia para la adjudicación de los contratos públicos.
2.	El marco legal se aplica.
3.	Existe un ente normativo o regulador de las adquisiciones del Estado o las funciones de regulación son claras y están legalmente asignadas a varias unidades dentro del gobierno.
4.	El ente normativo y regulador no participa directamente en las compras.
5.	Existe una instancia que dispone de estadísticas de adquisiciones accesibles a las instituciones públicas.

6.	Se aplica un proceso establecido legalmente para la presentación y la resolución de las inconformidades relativas al proceso de adquisiciones.
7.	La resolución de las inconformidades relativas al proceso de adquisiciones es ejecutada por un organismo externo a la entidad que realiza la compra.

F9 Sistema electrónico de adquisiciones y transparencia	
1.	Existe un sistema electrónico (e-compras) para recolectar información sobre las adquisiciones y difundirla a la ciudadanía, lo que incluye la difusión de la ley y las normas, las invitaciones a licitar, las solicitudes de propuestas y la información sobre adjudicación de los contratos.
2.	El sistema electrónico es usado para transacciones de compraventa que representan el (%) del total de las compras del Estado (salvo instituciones autónomas).
3.	El sistema electrónico de compras es aceptado por el BID.
4.	Existe una estrategia sostenible para la capacitación y la información a las entidades contratantes y al sector privado sobre las reglas de adquisiciones públicas y su aplicación.

Auditoría externa e interna

F10 Marco legal e institucional de la auditoría interna	
1.	Existe un marco legal de auditoría interna que es común para todas las instituciones públicas.
2.	El marco legal adhiere a las normas internacionales de auditoría.
3.	En las instituciones públicas existen dependencias encargadas de la auditoría interna.
4.	La auditoría interna se cumple en el (%) de las entidades del gobierno central.

F11 Marco legal e institucional de la auditoría externa	
1.	Existe un marco legal comprehensivo y coherente que norma la auditoría externa del sector público.
2.	El marco legal adhiere a las normas internacionales de auditoría del sector público (OIEFS).
3.	Existe un organismo público autónomo que realiza auditorías externas oportunas y confiables a todas las entidades del gobierno central.
4.	El organismo encargado de la auditoría externa realiza anualmente auditorías de los ingresos y los gastos a las entidades del gobierno central responsables del (%) gasto total.
5.	El organismo encargado de la auditoría externa realiza anualmente auditorías de los activos y los pasivos financieros a las entidades del gobierno central responsables del (%) gasto total.
6.	El organismo encargado de la auditoría externa realiza auditorías de gestión a las entidades del gobierno central de manera oportuna y confiable.
7.	El (%) de instituciones auditadas envían una respuesta formal por escrito a las observaciones de la auditoría en la que indican cómo se solucionarán los problemas encontrados.

8.	Los informes de auditoría externa (puntos 4 y 5) se presentan al Poder Legislativo dentro de los cuatro meses después de finalizado el período de estudio.
9.	Los informes de auditoría externa (puntos 4 y 5) están a disposición de la ciudadanía a través de Internet dentro de los cuatro meses después de finalizado el período de estudio.

Gestión de programas y proyectos

Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión

G1 Normas e instituciones de evaluación ex ante	
1.	Existe un sistema de inversión pública (SIP) o una entidad gubernamental que está encargada de las evaluaciones ex ante de los proyectos de inversión.
2.	El SIP o la entidad gubernamental que realiza las evaluaciones ex ante funciona bajo el mandato de una ley que establece sus funciones, responsabilidades y recursos.
3.	El SIP o la entidad gubernamental que realiza evaluaciones ex ante tiene normas técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente.
4.	El SIP o la entidad gubernamental que realiza evaluaciones ex ante tiene como criterio básico de evaluación la contribución del proyecto de inversión a la consecución de los objetivos y las metas del plan nacional de gobierno (o de los planes sectoriales si no existe un plan nacional).
G2 Cobertura de las evaluaciones ex ante	
1.	Se realizan evaluaciones ex ante al (%) de los proyectos del gobierno central.
2.	Se realizan evaluaciones ex ante al (%) de los proyectos de los gobiernos subnacionales.
G3 Uso y difusión de la información	
1.	Los resultados de las evaluaciones ex ante de los proyectos se usan durante la programación presupuestaria.
2.	La información sobre las evaluaciones ex ante está a disposición de la ciudadanía a través de Internet.

Gestión de bienes y servicios producidos

(Se aplican a educación, salud, desarrollo social e infraestructura)

G4 Visión sectorial de mediano plazo	
1.	Existe un plan del sector de mediano plazo.
2.	La elaboración del plan contó con la participación de la sociedad civil.
3.	Los objetivos y las metas del plan sectorial concuerdan con los objetivos y las metas del plan nacional relativos al sector.
G5 Gestión para resultados en la producción de bienes y servicios	
1.	Existen metas anuales y plurianuales para la producción de bienes y servicios

2.	Las metas anuales tienen unidades responsables.
3.	Las unidades y los programas firman contratos de gestión con la secretaría o el ministerio.
4.	Los sistemas de remuneración y de evaluación del personal incentivan la obtención de resultados organizacionales.
5.	Se está implementando una estrategia explícita (con programación, responsables y recursos definidos) de GpR en la secretaría o ministerio.
6.	Existe una estrategia para mejorar la calidad de los servicios.
7.	Se recoge información periódica acerca de la opinión de los usuarios sobre los bienes y servicios producidos (encuestas a usuarios, buzón de quejas, línea telefónica, etc.).
8.	Se utilizan mecanismos de consulta periódica a organizaciones de la sociedad civil para introducir mejoras a los bienes y servicios (consultas públicas, participación en consejos sectoriales, etc.).
G6 Sistemas sectoriales de información	
1.	Existen sistemas confiables y actualizados de información sobre la producción de los bienes y servicios producidos.
2.	Existen sistemas confiables y actualizados de información que den cuenta de la calidad de los bienes y servicios producidos.
3.	Existen indicadores de eficiencia relativos a los costos de los bienes y servicios que se actualizan anualmente.
4.	Existen indicadores de eficiencia relativos a la cobertura de los bienes y servicios que se actualizan anualmente.
5.	Existe información actualizada sobre los resultados de la gestión de la secretaría o ministerio a disposición de la ciudadanía a través de Internet.

Monitoreo y evaluación

Monitoreo de la gestión gubernamental

ME1 Instituciones de monitoreo	
1.	Existe una entidad gubernamental encargada de monitorear el cumplimiento de los objetivos y las metas del gobierno mediante indicadores de desempeño.
2.	La entidad que realiza el monitoreo tiene normas técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente.
ME2 Alcance del monitoreo de los programas y los proyectos	
1.	Los programas que se monitorean representan el (%) del gasto total (excluido servicio de la deuda).
ME3 Uso y difusión de la información de monitoreo	
1.	Se aplican criterios y procedimientos institucionalizados para analizar y corregir el incumplimiento de la ejecución detectada por el monitoreo.

2.	Existe información actualizada sobre el monitoreo de los objetivos y las metas del gobierno a disposición de la ciudadanía a través de Internet.

Sistemas de información estadística

ME4 Sistemas de información estadística	
1.	El Estado cuenta con sistemas de información estadística que periódicamente producen información sobre la situación social del país.
2.	La información sobre la situación social es confiable.
3.	La información sobre la situación social que produce el sistema de información estadístico sirve para monitorear el cumplimiento de los objetivos y las metas del gobierno.
4.	El Estado cuenta con sistemas de información estadística que periódicamente producen información sobre la situación económica del país.
5.	La información sobre la situación económica es confiable.
6.	La información sobre la situación económica que produce el sistema de información estadístico sirve para monitorear el cumplimiento de los objetivos y las metas del gobierno.
7.	El o los organismos que producen estadísticas económicas y sociales tienen autonomía respecto del gobierno para garantizar que la información que generan sea objetiva.

Evaluación de la gestión gubernamental

ME5 Marco legal e institucional de la evaluación de la gestión gubernamental	
1.	Existe una ley que dispone la evaluación ex post de las políticas o los programas gubernamentales. En caso de que existan varias leyes, existe complementariedad y articulación entre ellas.
2.	La ley establece el o los organismos responsables, sus objetivos, funciones y recursos para la evaluación ex post de las políticas y los programas del gobierno.
3.	Existe una entidad del gobierno central encargada de evaluar las políticas públicas y/o las estrategias sectoriales.
4.	Existe una entidad del gobierno central encargada de evaluar los programas y los proyectos.
5.	Existe un documento oficial que establece las metodologías y los aspectos técnicos para las evaluaciones.
6.	El (%) de las evaluaciones es realizado por evaluadores externos (evaluaciones externas).

7.	La entidad encargada de la evaluación posee recursos humanos y financieros estables dedicados a ese fin.
8.	La organización encargada de la evaluación posee personal dedicado a la capacitación de los ejecutores.
ME6 Alcance y articulación del sistema de evaluación	
1.	Los programas y los proyectos evaluados durante el año pasado representan el (%) del gasto total.
2.	Existe articulación y coordinación entre las instituciones evaluadoras y las instituciones ejecutoras, que se expresa en la formulación conjunta de los términos de referencia de las evaluaciones y en la consideración de las observaciones del ejecutor en los informes de evaluación.
3.	El (%) de los programas evaluados cumplió satisfactoriamente con sus objetivos y metas.
ME7 Acciones derivadas del incumplimiento de objetivos	
1.	El incumplimiento de las metas y los objetivos, detectado por las evaluaciones, conlleva acciones correctivas de carácter técnico, administrativo y financiero.
2.	Los encargados de las políticas o los programas evaluados deben responder formalmente a las observaciones hechas por la evaluación acerca del cumplimiento de las metas y los objetivos.
ME8 Difusión de los resultados de las evaluaciones	
1.	Los informes de evaluación se entregan al Poder Legislativo.
2.	Los informes de evaluación están a disposición de la ciudadanía a través de Internet.

ANEXO 4

Instrumentos de análisis de los sistemas nacionales de gestión pública más usados en ALC

Evaluación de la Responsabilidad Financiera Pública

(Country Financial Accountability Assessment – CFAA)

Este instrumento, diseñado por el Banco Mundial en 2000, provee información sobre las fortalezas y las debilidades de los sistemas de gestión financiera pública de un país. Por lo general analiza los siguientes elementos: la preparación, la ejecución y el monitoreo del presupuesto, los informes financieros externos y la transparencia, la auditoría externa e interna y la fiscalización legislativa del presupuesto. La evaluación permite al país, al Banco Mundial y a otras agencias crear un entendimiento común sobre el desempeño del sistema de gestión financiera. Ese entendimiento facilita la identificación de las acciones prioritarias necesarias para fortalecer la capacidad institucional del país en esta área. Desde 2002 el BID y el BM aplican conjuntamente este instrumento.

Revisión del Gasto Público

(Public Expenditure Review – PER)

Este instrumento es un conjunto de diagnósticos preparados para apoyar a los países a establecer mecanismos transparentes para el uso y la distribución de los recursos públicos que promuevan el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Los diagnósticos examinan la política de gasto y su gestión, así como el sistema de gestión financiera e, incluso, los sistemas de servicio civil y de rentas internas. Puesto que no existe una guía formal para elaborar este documento, los aspectos que cubre varían de un caso a otro.

Informe sobre la Ejecución de Estándares y Códigos

(Reports on the Observance of Standards and Codes – ROSC)

Este informe, adoptado por el FMI en 1998, tiene como principal objetivo hacer un diagnóstico sobre la situación de un país acerca del cumplimiento de los

estándares internacionales en varias áreas financieras, como contabilidad; auditoría; combate al financiamiento de lavado de dinero, contrabando y antiterrorismo; política de transparencia monetaria y financiera; sistemas de pagos; supervisión de seguros, y supervisión bancaria.

Marco de Referencia para la Medición del Desempeño en Materia de Gestión de las Finanzas Públicas

(PFM Public Financial Management Performance Measurement Framework)

Este instrumento fue elaborado por el programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (*Public Expenditure and Financial Accountability* – PEFA) y está patrocinado por el Banco Mundial, la Comisión Europea, el FMI y otras agencias de cooperación multilateral y bilateral. Contiene un conjunto de indicadores que evalúan diversos aspectos de la estructura y la gestión presupuestaria, la contabilidad y la auditoría.

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria

Este índice, elaborado por Fundar de México desde 2001, consiste en diagnósticos sobre la transparencia presupuestaria de varios países de América Latina y el Caribe. Se basa en un instrumento que examina dos aspectos: i) las percepciones de los usuarios y de los expertos de la información del presupuesto acerca de la utilidad y el grado de implementación de las normas legales alrededor de la transparencia y la participación y ii) el análisis del marco legal con el fin de identificar vacíos en las obligaciones del gobierno hacia la ciudadanía respecto de la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Cuestionario sobre prácticas y procedimientos presupuestarios de la OCDE

(OECD Budget Practices and Procedures Survey)

Este cuestionario fue elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y analiza las prácticas y los procedimientos de los países durante las siguientes fases del proceso presupuestal: la formulación, la aprobación, la ejecución y la rendición de cuentas. Además, indaga sobre los procedimientos que existen para evaluar los resultados del gasto. Este cuestionario se aplicó a 13 países de América Latina en 2005.

Metodología para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas (OCDE – CAD)

Esta metodología, basada en indicadores, se creó en 2004 bajo el auspicio del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Fue diseñada para que los países puedan autoevaluar las fortalezas y las debilidades de sus sistemas de adquisiciones públicas y cuenten con un instrumento para monitorear las iniciativas tendientes a mejorarlos.

Diagnóstico de los Procedimientos de Adquisiciones

(Country Procurement Assessment Report – CPAR)

Este instrumento fue diseñado por el Banco Mundial para diagnosticar las características del sistema de adquisiciones de un país con miras a desarrollar un plan de acción para mejorarlo. Incluye un análisis legal e institucional del sistema y, además, un análisis del riesgo asociado al proceso de adquisiciones que, a su vez, incluye la identificación de las prácticas que no son aceptables para el uso de los proyectos financiados con recursos del Banco. Adicionalmente, se realiza un análisis del clima de competitividad en el sector privado y de sus prácticas comerciales en relación a los procesos públicos de adquisición.

Bibliografía

Banco Mundial. 2008. *Performance-Informed Budgeting in Latin America. Experiences and Opportunities*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Baralt, Jorge, Edgar Rojas y Harold Zavarse. 2003. "Contratos de gestión pública como mecanismo de corresponsabilidad y control social: el caso venezolano". En *Memorias del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá: CLAD.

Bid y Clad (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). 2007. *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). 1998. "Una nueva gestión pública para América Latina". Disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view.

Cunill, Nuria y Sonia Ospina. 2008. *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina. Informe comparativo de 12 países*. Washington, D.C.: Banco Mundial y CLAD.

Filc, Gabriel y Carlos Scartascini. 2008. "Los Marcos de Mediano Plazo y el Proceso Presupuestario en América Latina". Trabajo presentado en la IV Reunión de Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria para Resultados, México D.F.

García López, Roberto. 2008. "La gestión para resultados del desarrollo y el presupuesto para resultados". Trabajo presentado en la Conferencia Internacional de Presupuesto Basado en Resultados, México D.F.

Guardiola, Ulises. 2009. *El rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en una Gestión para Resultados*. Documento mimeografiado (preparado para BID-Prodev).

Iacoviello, M., and Pulido, N. 2008. "Gestión y gestores de resultados: cara y contracara". En *Revista Reforma y Democracia* 41. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). 2004. *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*. Disponibe en: http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicspubsecs.pdf.

Larbi, George A. 1999. *The New Public Management Approach and Crisis States*. Ginebra: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

Lira, Luis. 2006. *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.

Makón, Marcos. 2000. *Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES.

Marcel, Mario. 2007. *Plan de Acción: Modelo de Fortalecimiento del Sistema de Presupuesto Basado en Resultados en la Administración Pública Federal de México*. Documento mimeografiado.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) – y Banco Mundial. 2005. *Libro de consulta sobre buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión Para Resultados en el Desarrollo*. París: OCDE.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2002. *Glosario de términos sobre evaluación y gestión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. París: OCDE.

———. 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OCDE.

PEFA (*Public Expenditure Financial Accountability).* 2005. *Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de Gestión de las Finanzas Públicas*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Perrin, B. "Implementing the Vision: Addressing Challenges to Results-Focused Management and Budgeting". Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/4/10/2497163.pdf.

Polackova Brixi, Hana y Allen Schick. 2002. *Government at Risk*. Washington, D.C.: Banco Mundial y Oxford University Press.

Ruiz Caro, Ariela. 2002. *Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un "nuevo consenso" en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES.

Sánchez Albarena, Fernando. 2003. *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago de Chile: ILPES.

Schick, Allen. 2008. *Getting Performance Budgeting to Perform*. Documento mimeografiado.

———. 2008b. "El Futuro de la Presupuestación para Resultados". Trabajo presentado en la IV Reunión del Diálogo Regional de Políticas, México D.F.

Seco, Antonio. 2010. *Gestión Integrada del Desarrollo Económico Territorial*. Documento mimeografiado

Tavares, Martus y Nora Berretta. 2006. "Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias". Trabajo presentado en el Diálogo Regional de Políticas BID-Prodev, Washington, D.C.

Torres Fragoso, Jaime. 2008. "La influencia de las culturas nacionales en el desarrollo de la Nueva Gerencia Pública en América Latina". En *Revista Reforma y Democracia*. 42.

Transparencia Internacional. 2000. *Libro de consulta 2000 de Transparencia Internacional*. Disponible en: http://www.transparency.org/regional_pages/americas/publicaciones#consulta. Fecha de acceso 4/9/2010.

Zurbriggen, Cristina y Nora Berretta. 2006. "Capacidad política y técnica en la gestión de las políticas y los presupuesto públicos". Trabajo presentado en el XL Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala.

EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

La Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) es una estrategia de gestión pública que conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Varios países desarrollados la han adoptado para mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas. En América Latina y el Caribe (ALC), los gobernantes y gerentes públicos muestran un interés creciente en esta estrategia de gestión. No obstante, dada la juventud de la GpRD en la región, la bibliografía que existe sobre el tema es escasa.

Este libro pretende contribuir a llenar ese vacío de dos maneras. Por un lado, se propone exponer algunos conceptos básicos sobre la GpRD adecuándolos a las características de los países de la región. Por otro lado, en base a estudios realizados en 25 países, presenta un diagnóstico sintético sobre la capacidad y los desafíos de ALC para implementar una gestión pública orientada al logro de resultados.

BID
www.iadb.org

ISBN 978-1-59782-128-5
9 781597 821285 90000