

Hacia un panorama del sector público en América Latina



Santiago de Chile, diciembre de 2010

En la elaboración de este documento participaron los funcionarios de ILPES Mariana Armijo, Eduardo Aldunate, Rosario Bello, Jessica Cuadros, María Victoria Espada, Ivonne González, Ricardo Martner, Alejandra Naser, Juan Francisco Pacheco y Lucy Winchester, y los consultores Heidi Berner, Aranza Fuenzalida, Alicia Leiva, Hector Oyarce, Gerardo Uña y Alejandra Vega. La coordinación fue realizada por Mariana Armijo y la edición final estuvo a cargo de Ricardo Martner.

Índice

Prefacio	5
Introducción	7
I. Parte 1: Un panorama de las finanzas públicas en América Latina	11
1. Los ingresos fiscales.....	11
2. Los ingresos tributarios	14
3. Saldos fiscales y deuda pública	20
4. El gasto público	22
5. ¿Cómo medir la calidad del gasto público?.....	27
6. Los marcos fiscales de mediano plazo	29
7. Los sistemas de administración financiera	34
II. Parte 2: La gestión pública por resultados	37
1. ¿Cómo medir los resultados de la actividad gubernamental? ...	38
2. Presupuesto basado en resultados, transparencia y medición del desempeño	44
3. Sistemas Nacionales de Inversión Pública	51
4. El Gobierno Electrónico	57
III. Parte 3: La planificación para el desarrollo	65
1. ¿Qué es la planificación para el desarrollo?	65
2. Estrategias, planes nacionales de desarrollo y agendas gubernamentales	69
3. La planificación para el desarrollo: lecciones aprendidas	75
Bibliografía	77

Prefacio

Tanto el documento presentado por la CEPAL en su reciente período de sesiones¹, como las iniciativas de planificación en diversos países de la región, realzan el papel decisivo de las políticas públicas en la reversión de las fuerzas inerciales de la desigualdad y de la exclusión social en América Latina. Para lograr estos objetivos, la planificación para el Desarrollo debe ser el principal instrumento de orientación en la asignación plurianual de los gastos del Gobierno, brindando, a la vez, consistencia a los objetivos de largo plazo de las políticas públicas.

Por su parte, la misión del Instituto de Planificación Económica y Social de América Latina y el Caribe (ILPES) es apoyar a los países en este proceso, abordando el ciclo completo de la gestión pública, desde el diseño y formulación, pasando por la programación fiscal, presupuestaria y de inversiones, hasta el seguimiento y evaluación de políticas y programas públicos, en los diferentes niveles institucionales de Gobierno (véase el diagrama ilustrativo): en lo global, territorial, institucional y programático.

¹ CEPAL (2010). La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010..

DIAGRAMA 1



El apoyo al fortalecimiento de la institucionalidad en los países se enfoca desde una perspectiva de planificación para el desarrollo, buscando incidir en la calidad de las políticas públicas, lo que redundará finalmente en el bienestar de los ciudadanos. En los últimos años, el ILPES ha brindado un apoyo sistemático en todos los niveles de las intervenciones gubernamentales. Se ha otorgado asistencia técnica a la elaboración de estrategias nacionales de desarrollo, a sus planes de mediano plazo y a los necesarios ejercicios asociados de consistencia macroeconómica y de presupuestación. Asimismo, y para cerrar el ciclo, se ha puesto especial énfasis en el ámbito de la evaluación de políticas, programas e inversiones públicas, tanto ex - ante (en su diseño) como ex - post.

En un entorno favorable, de optimismo respecto del crecimiento futuro, con finanzas públicas bastantes sanas, pero al mismo tiempo con múltiples brechas por cerrar y caminos por abrir, los Estados y los países de América Latina deben abordar con decisión el proceso de construcción de prioridades de políticas para enfrentar los desafíos futuros. Si este proceso político y técnico es consistente y duradero, los objetivos estratégicos de mediano y largo plazo que se plasman en planes y agendas de Gobierno tendrán mayores posibilidades de materializarse, contribuyendo a la vez a la calidad de las políticas públicas y a la credibilidad de los Gobiernos. En este marco, es importante para el ILPES analizar, con una primera mirada transversal, el proceso de construcción de las visiones de país y de las estrategias de desarrollo.

Al presentar este Panorama del Sector Público de América Latina, nos interesa destacar los desafíos interconectados de las finanzas públicas, de la gestión pública y de la planificación para el desarrollo en América Latina, abordando temas que son críticos para la nueva arquitectura estatal en la hora de la igualdad.

La asistencia técnica directa en los países, los innumerables talleres de capacitación realizados y el material desarrollado en los últimos años nos ha permitido preparar este panorama general del Sector Público y de la Planificación para el Desarrollo, el que esperamos contribuirá a la discusión sobre el papel del Estado en nuestras economías y sociedades, y a la construcción de visiones compartidas en los países de América Latina y el Caribe.

Jorge Mattar, Director del ILPES

Introducción

En 2004, el ILPES publicó el Panorama de la gestión pública². En la primera parte de este documento institucional, se pasaba revista al estado de las Finanzas Públicas en América Latina, de sus ingresos públicos, gastos, deuda pública y composición según niveles de Gobierno, en una perspectiva de mediano plazo. Este esfuerzo dio lugar posteriormente a la construcción de la base de datos de finanzas públicas de CEPALSTAT³. En su segunda parte, se pasaba revista a las innovaciones presupuestarias en la región, especialmente en temas emergentes de la época, como las reglas fiscales, los sistemas nacionales de inversión pública y la gestión pública por resultados.

A 6 años de esa publicación, parece necesario reincidir en el esfuerzo, ante los evidentes y positivos cambios de las finanzas públicas de los países de la región, la consolidación de algunos sistemas como los de administración financiera, de inversión pública y de presupuesto por resultados, y el surgimiento de nuevos temas en la gestión pública, esencialmente vinculados al renacer de la planificación global y a la eclosión de iniciativas de evaluación de los programas públicos.

Como impulso también de la fecunda iniciativa conjunta con el Banco Mundial⁴, el ILPES presenta este panorama del sector público con una base de datos asociada, SISPALC (“Sistema de Indicadores del Sector Público para América Latina y el Caribe), que además de contener las estadísticas (y sus respectivas “metadatas”) que se examinan en este

² Véase ILPES, Mayo de 2004.

³ Véase <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>

⁴ Véase el proyecto “Lac Mic ++Program”, <http://web.worldbank.org/wbsite/external/countries/lacext/extlacregtoppubsecgov/0,contentmdk:22163507~pagepk:34004173~pipk:34003707~thesitepk:832592.00.html>

documento, aspira a representar un instrumento de apoyo a algunas redes de especialistas que se han creado en la región⁵. El informe coincide también con una publicación bienal para los países de la OCDE, que apunta a una dirección similar⁶.

Esta última publicación procura mostrar un panorama de la actividad gubernamental de sus países miembros, separando “insumos” (ingresos, gastos), “procesos” y “productos”, a imagen y semejanza de una clásica función de producción. Si bien es evidente que los “productos” del Gobierno son múltiples, complejos y a menudo intangibles, esta aproximación tiene el mérito de ordenar las actividades de Gobierno, y de otorgarle el énfasis que se merece a los procesos. En efecto, en demasiadas ocasiones el debate se centra en la dimensión cuantitativa (que es sin duda importante a la hora de medir la eficacia de las políticas públicas) de la actividad gubernamental, omitiéndose la relevancia de los procesos (que es fundamental para apreciar su eficiencia operacional) y muchas veces también de sus impactos finales.

Una manera de poner en evidencia este contraste entre insumos y resultados es comparando el nivel del gasto público de los países con sus indicadores de desarrollo. Tanzi (2008) por ejemplo no detecta una correlación entre el nivel de gasto público y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los países de la OCDE. Para este grupo de países de alto ingreso per cápita, no hay una relación positiva clara entre el gasto público y el bienestar. Con esta constatación, la crisis financiera y de endeudamiento público en los países desarrollados ha reflatado una vez más la discusión sobre el papel del gasto público en la economía. Esta discusión no tiene paralelos en la actual coyuntura ni en la etapa de desarrollo en América Latina. Los espacios fiscales en la región se han visto beneficiados por el aumento de los ingresos públicos y el fuerte desendeudamiento que los Gobiernos lograron durante el período de bonanza (véase la primera parte de este documento).

Parece de esta manera haber una relación positiva entre el gasto público y el nivel de desarrollo en los países en América Latina (véase gráfico 1), pero la dispersión es igualmente enorme; por ejemplo, México y Costa Rica tienen un IDH similar, pero con niveles muy diferentes de gasto público. En muchos casos la producción de bienes públicos tiene un fuerte componente privado, al generalizarse en la región mecanismos de asociación y de financiamiento público-privado, en sectores tan importantes como la educación, la salud, las pensiones y la infraestructura.

La discusión en torno a la eficacia y a la eficiencia del gasto público cobra aún más importancia si el objetivo de igualdad pasa a ser prioridad en las estrategias de desarrollo. Así, cuando se contrasta el nivel del gasto público con el coeficiente de Gini (gráfico 2) las conclusiones son evidentes. Por sí solo, un mayor nivel de gasto público no garantiza ni un índice de desarrollo humano elevado ni grados satisfactorios de igualdad. El casillero vacío, definido como la ausencia de crecimiento con igualdad en América Latina, no se supera con un gasto público expansivo; importan tanto la calidad de las políticas públicas como la capacidad de generación de consensos y de construcción de una nueva arquitectura estatal⁷. Una cantidad de otros factores inciden además en la igualdad y el bienestar social, como se documenta en CEPAL (2010).

La tarea es pues mejorar la calidad del gasto público en América Latina. En algunos países de la región la conquista de espacios fiscales para reducir la pobreza y la desigualdad tiene mucho que ver con este desafío de la mejora en la calidad del gasto público; continuando el esfuerzo de disminución de la carga de intereses y su consecuente liberación de recursos; aumentando o manteniendo la inversión en capital humano; y procurando acelerar el gasto en inversión física, innovación y conocimiento.

A esta exigencia de calidad se agrega en muchos países un imperativo de cobertura, pues la provisión de bienes públicos esenciales es insuficiente. Ello no obsta por supuesto a la posibilidad de mejoras en su productividad. Es primordial enfatizar en este contexto el efecto macroeconómico no lineal del gasto público. No se trata de denostar su incremento por razones de eficiencia económica, como tampoco de apostar por él como único motor de desarrollo. Las estrategias de reducción de la pobreza en los países más vulnerables de la región se han enfocado demasiado en darle prioridad al gasto social, sin otorgarle el debido énfasis a otros aspectos de una estrategia más amplia, de inversiones

⁵ En el marco del proyecto, se contempla prestar apoyo a las redes Redeplan y RedSnip.

⁶ Véase “Governments at a Glance”, 2009, OECD

⁷ Véase CEPAL, la hora de la igualdad, 2010.

públicas en infraestructura por ejemplo, para estimular el crecimiento con disminución de la desigualdad.

Sin duda, es de largo aliento la tarea de reorientar el gasto público y de aumentar la cobertura de los programas. De hecho, cada vez más se incluyen metas fiscales en los planes gubernamentales y en las Estrategias Nacionales de Desarrollo, que superan el horizonte de un Gobierno y que por tanto constituyen políticas de Estado. La tarea de perfeccionar las bases de la administración financiera del Estado es parte integrante de un pacto fiscal amplio.

El uso de instrumentos explícitos de planificación global y de un marco de gastos públicos de mediano plazo pueden facilitar las necesarias reasignaciones entre categorías funcionales. La clave del éxito para la instrumentación de un marco plurianual es que los mecanismos institucionales permitan a quienes toman las decisiones equilibrar los recursos disponibles en términos agregados con las prioridades del país. Por ejemplo, el presupuesto plurianual, expresión financiera del plan de desarrollo cuando se basa en las clasificaciones económica y funcional, constituye un poderoso instrumento de programación, e ilustra la capacidad de ordenamiento de las prioridades públicas en un sistema democrático.

En países en que se mantienen múltiples brechas, económicas, de infraestructura, de productividad, tecnológicas, territoriales y de ingreso, entre otras, el cambio de énfasis hacia resultados de la gestión pública, en vez de productos, es muy importante.

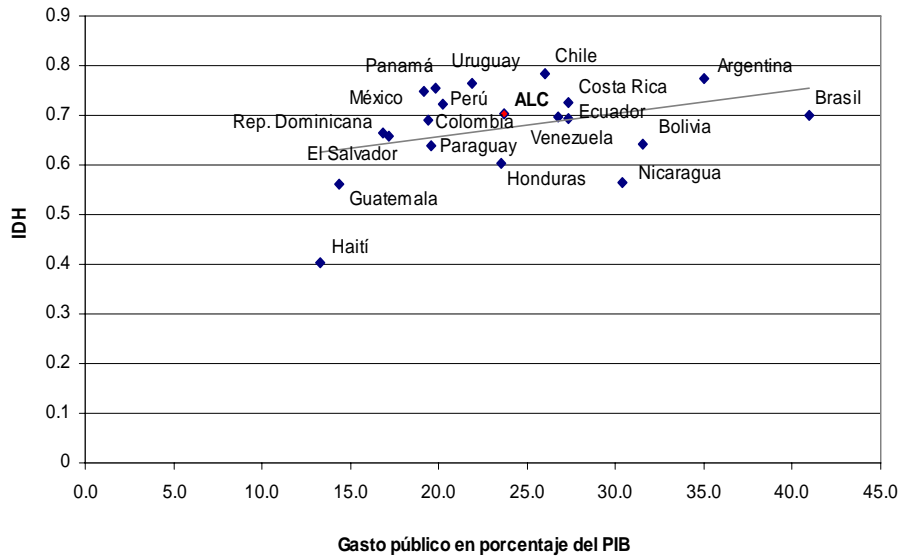
Por ello es que el Panorama se centra, en primer lugar, en una descripción de las tendencias recientes de las finanzas públicas en la región: clasificaciones económica y funcional del gasto público, nivel y composición de los ingresos, balance, deuda pública, y de sus problemas recurrentes de medición. Luego, en su segunda parte, se describen algunos procesos que se han orientado hacia la gestión por resultados, que representan sólo una pequeña parte, aunque central, de la actividad gubernamental: sistemas de administración financiera, presupuesto, inversión pública, gobierno electrónico. Finalmente, en la tercera sección se recogen algunos indicadores de desarrollo y también de percepción, que se vinculan al bienestar de los ciudadanos, y se examinan las Estrategias Nacionales de Desarrollo de 12 países de la región.

Cambiar la preocupación de los burócratas desde la planificación del propio sector público hacia la planificación para el desarrollo representa una verdadera revolución cultural en la administración pública. Es decir, pensar en el largo plazo versus la costumbre de ver sólo el corto plazo. En el primer caso, el énfasis y los sistemas de seguimiento se centran en la organización del sector público (y sobre todo en la programación de empresas e inversiones públicas) en virtud de acometer ciertos objetivos, esencialmente de producción material (recuérdese que, hasta el día de hoy, en algunas Constituciones de la región se plantea que “la planificación es obligatoria para el sector público e indicativa para el sector privado”).

La planificación para el desarrollo, en cambio, se centra en el logro de metas muy variadas, que constituyen compromisos consensuados de Gobierno o de Estado, más que una visión única del progreso económico y social. En este último concepto, la gestión pública, el presupuesto y los sistemas de inversión enfrentan metas mucho más exigentes, explícitas pero no necesariamente mandatorias, pues sólo tienen sentido en asociación con el sector privado, la sociedad civil y el sistema político en general. Importa mucho la propia manera de planificar y gestionar el gasto corriente y las inversiones, pues para un mismo nivel de insumos se obtienen resultados muy dispares.

GRÁFICO 1

Gasto público total (2009) e Índice de Desarrollo Humano (2010)

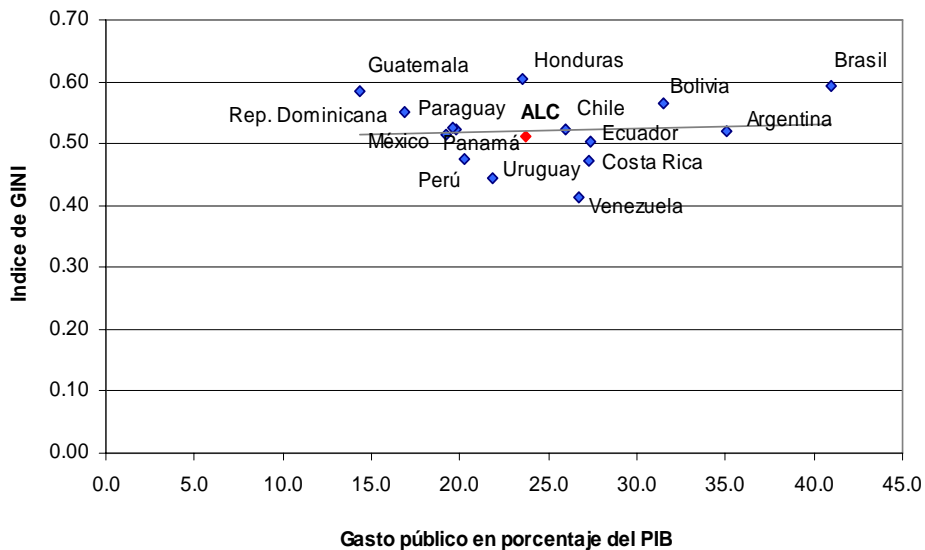


Fuente: elaborado en base a datos de Índice de Desarrollo Humano 2010, PNUD y datos oficiales, CEPAL.

Nota: Gasto público gobierno general para Bolivia, Brasil (2008), Chile, Costa Rica, Nicaragua, Perú. Sector público no financiero para datos de Argentina (2008). Cobertura de gobierno central para el resto de países.

GRÁFICO 2

Gasto público total (2009) e Índice de GINI (2008)



Fuente: elaborado en base a datos oficiales, CEPAL.

Nota: Gasto público gobierno general para Bolivia, Brasil (2008), Chile, Costa Rica, Nicaragua, Perú. Sector público no financiero para datos de Argentina (2008). Cobertura de gobierno central para el resto de países. Índice de GINI sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

I. Parte 1: Un panorama de las finanzas públicas de América Latina

1. Los ingresos fiscales

Los gobiernos necesitan ingresar fondos para poder hacer frente a sus políticas públicas. El punto crucial es determinar qué tipo de fondos son deseables, y cuál es su composición óptima. La cantidad y calidad de los ingresos fiscales percibidos por los gobiernos tiene amplias repercusiones sobre la economía en su conjunto y sobre la propia eficiencia del gasto público. En este capítulo se examinan los diferentes tipos de ingresos recaudados por los gobiernos de América Latina y el Caribe, con una mirada de largo aliento. Las preguntas claves son dos; uno, ¿ante una estrecha base recaudatoria en 1990, han logrado los países de la aumentar su recaudación fiscal? Y dos, ¿su composición es la óptima? Los indicadores construidos describen la evolución y composición de dichos ingresos en el tiempo.

El análisis incluye diecinueve países para el periodo 1990-2009, según la información disponible en la base de datos CEPALSTAT, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁸. A su vez, esta base se nutre de las estadísticas publicadas por las fuentes

⁸ Los diecinueve países analizados son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

oficiales de los países, por lo que entraña un considerable esfuerzo de recopilación y homogeneización de la información. Las estadísticas de ingresos oficiales vienen expresadas en moneda nacional a valores corrientes.

Para clasificar los ingresos fiscales y tributarios se ha utilizado como base el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI), teniendo en cuenta el nivel de detalle ofrecido por la información estadística de cada país. Respecto a esto, conviene señalar que, si bien todos los países están realizando esfuerzos por migrar de la versión 1986 a la 2001 de dicho Manual (Chile es el más avanzado), el proceso aún no se ha completado, lo que explicaría la utilización de diferentes criterios en la valoración de las partidas (por ejemplo, la contabilización de base caja contra devengado). Es conveniente tener estas diferencias en consideración a la hora de establecer comparaciones.

Dado que se trata de presentar un Panorama de las Finanzas Públicas de la región, la cobertura de los datos es la más amplia posible, considerando la heterogeneidad en la cantidad y calidad de los datos a niveles nacionales. En función de ello, los indicadores utilizados reflejarán conjuntamente la cobertura gobierno general o gobierno central, según los casos, lo que también habrá de tenerse en cuenta a la hora de comparar.

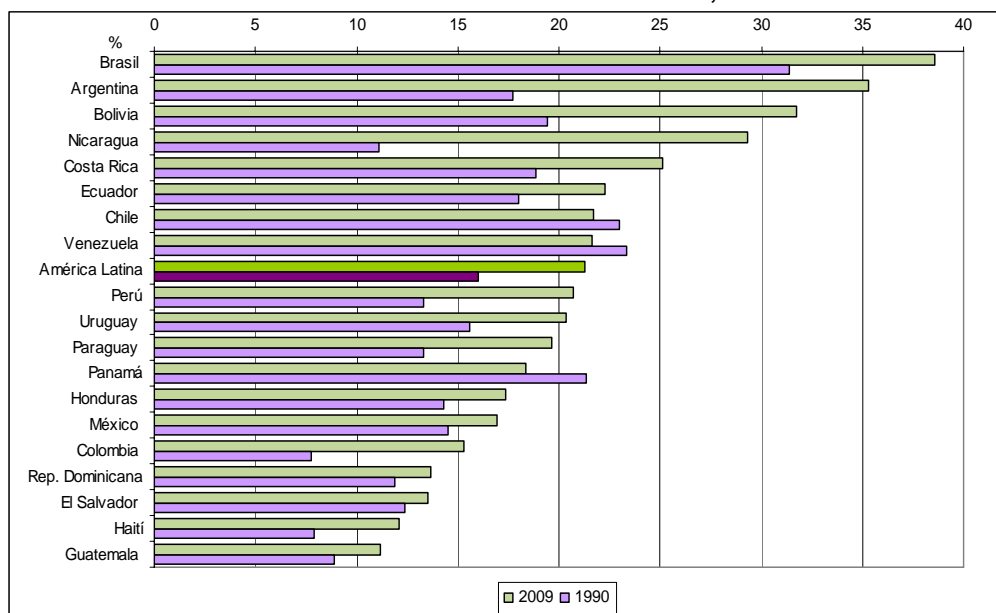
Los indicadores que aquí se presentan tratan de reflejar, de la manera más amplia posible, la acción fiscal de los estados de América Latina y el Caribe por la vía de los ingresos, tanto tributarios, como no tributarios. Además de ofrecer detalles y tendencias a nivel nacional y regional, para su elección también se tuvo en cuenta la factibilidad de poder realizar comparaciones con otras regiones y países del mundo, salvando las peculiaridades mencionadas anteriormente. Es por ello que los indicadores se expresan en porcentajes de Producto Interior Bruto (PIB) y como participación sobre el total.

Según el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI, todas las transacciones que incrementan el patrimonio neto del gobierno general se clasifican como ingreso. El nivel de ingreso de los gobiernos es importante en cuanto determina, en parte, el nivel de gasto y, con ello, la acción del estado.

Durante el periodo 1990-2009, los ingresos fiscales en América Latina se incrementaron en promedio en 5,3 puntos, pasando del 16,0% al 21,3% en porcentaje del PIB. Tal y como se observa en el gráfico 3, el crecimiento fue positivo para casi todos los países, aunque de manera dispar. Nicaragua y Argentina vieron incrementados sus ingresos en 18,2 y 17,5 puntos del PIB, respectivamente, muy por encima de la media del periodo considerado. Por el contrario, República Dominicana y El Salvador registraron incrementos de solamente 1,8 y 1,2 puntos del PIB, mientras que Panamá vio reducidos sus ingresos en 3 puntos del PIB. El peso de los ingresos en Brasil sigue está muy por encima de la media, alcanzando el 38,6% del PIB en 2009, lo que supone casi 3,5 veces más que lo exhibido por Guatemala.

La reciente crisis mundial también tuvo incidencia en los ingresos fiscales de la región. Si se analiza el periodo 1990 a 2008, el crecimiento alcanza los 6,2 puntos del PIB. Durante 2009, todos los países, salvo Paraguay, registraron menores ingresos en casi un punto del PIB como promedio, con respecto al año anterior. Destacan los casos de Chile y Venezuela, que vieron reducidos sus ingresos en 5,7 y 3,2 puntos del PIB, respectivamente.

GRÁFICO 3
INGRESOS FISCALES EN PORCENTAJE DE PIB, 1990 Y 2009



Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

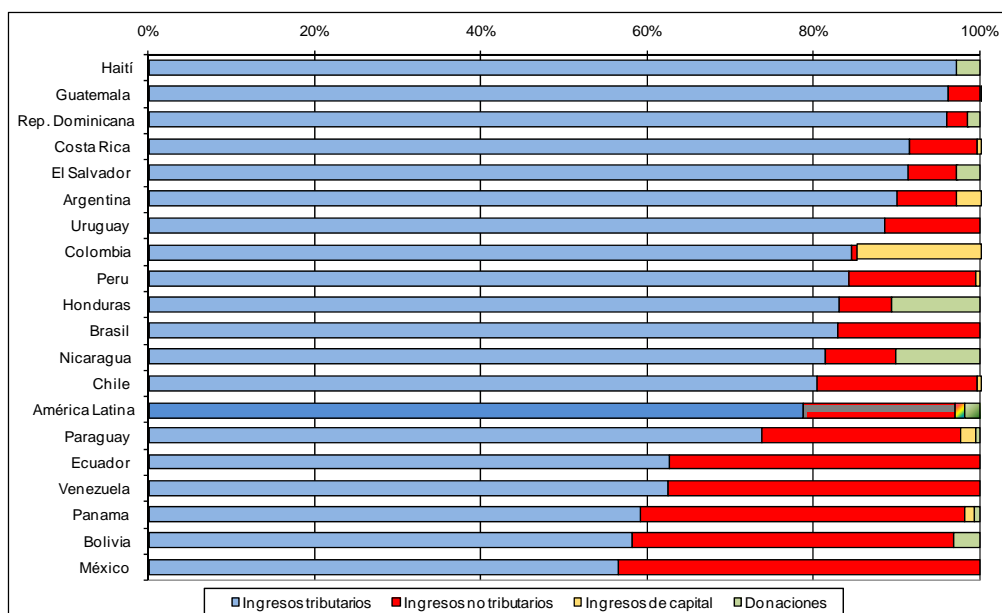
Notas: La cobertura es Gobierno Central, salvo para Argentina (Sector Público No Financiero) y Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Perú (Gobierno General). El dato de Brasil para 1990 corresponde a 1998 y el de República Dominicana a 1995. El dato para 2009 de Argentina, Brasil, Costa Rica, Nicaragua y Perú corresponde al año 2008.

Los gobiernos reciben diferentes tipos de ingreso por sus operaciones fiscales, entre los que se incluyen los ingresos tributarios, las contribuciones sociales y otros ingresos, tal y como se detalla en el mencionado Manual del FMI. En algunos casos, a los ingresos procedentes de estas fuentes se les suman las donaciones recibidas del exterior. Sin embargo, a efectos del análisis que aquí se realiza con los países de América Latina y el Caribe, el monto de ingresos tributarios incluye las contribuciones sociales y los otros ingresos se presentan desglosados en ingresos no tributarios y de capital.

En el gráfico 4 se presenta la estructura de los ingresos fiscales en porcentaje sobre el total para el año 2009. Tal y como se puede observar, para algunos países de la región (Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana y Uruguay) los ingresos tributarios, incluyendo las contribuciones sociales, constituyen prácticamente la única fuente de ingresos corrientes de los gobiernos. Para otros (Bolivia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela), los ingresos tributarios son complementados por otros ingresos procedentes de las rentas de recursos naturales (hidrocarburos y minería). La alta participación de los ingresos no tributarios en algunos países se debe a la propiedad del estado de recursos naturales, o a los derechos e ingresos que recibe sobre su explotación.

Panamá y Paraguay son casos similares a los anteriores, donde a los ingresos tributarios se les unen otros ingresos corrientes derivados de actividades de servicios. En Honduras y Nicaragua, y en Haití en menor medida, las donaciones elevan los ingresos corrientes respecto de los tributarios. Finalmente, merece la pena destacar el débil peso de los ingresos de capital en el total de ingresos de los países de la región.

GRÁFICO 4
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES EN PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL, 2009



Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

Notas: La cobertura es Gobierno Central, salvo para Argentina (Sector Público No Financiero) y Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Perú (Gobierno General). El dato para Argentina corresponde a 2007 y para Brasil, Costa Rica y Perú a 2008.

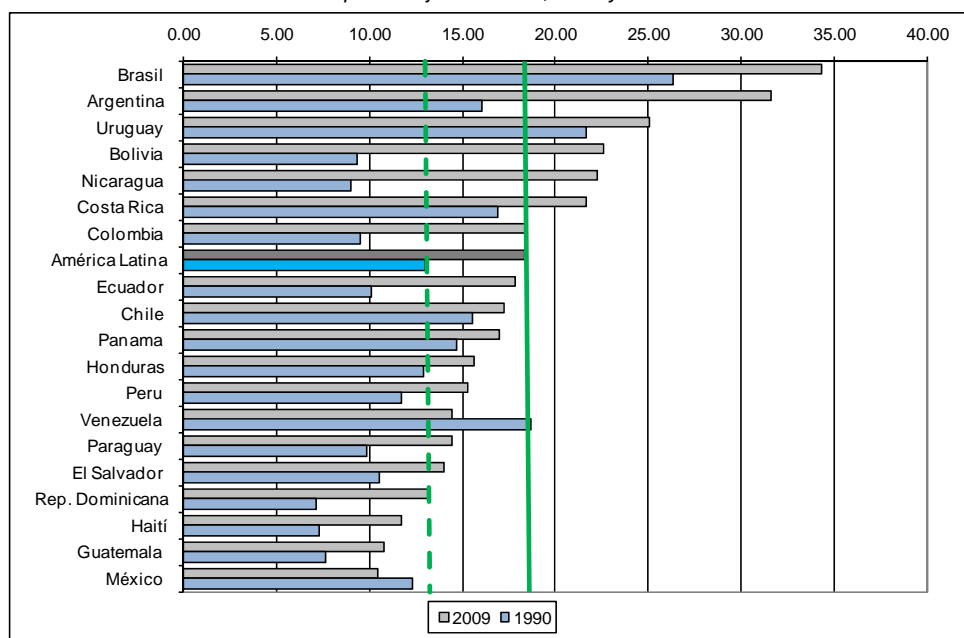
2. Los ingresos tributarios

Una de las funciones principales de los impuestos es financiar el gasto de bienes y servicios del gobierno. De esta manera, la elección del nivel de ingresos tributarios implica, en el medio plazo, determinar el nivel del gasto público. La forma más común de medir la importancia de los impuestos es a través del concepto de “carga tributaria”.

La carga tributaria, medida como el total de ingresos tributarios como porcentaje de PIB, se elevó en 5,3 puntos para el conjunto de la región durante el periodo 1990-2009. A pesar esta tendencia generalizada, ya que solamente México y Venezuela vieron reducida su carga tributaria, es posible apreciar diferencias significativas entre los países. Como se desprende del gráfico 5, los aumentos de la carga tributaria han sido especialmente relevantes en Argentina (más de quince puntos porcentuales), Bolivia y Nicaragua (en torno a trece puntos porcentuales), y Brasil, Colombia y Ecuador (entre siete y diez puntos porcentuales). Por el contrario, países como Guatemala, Honduras y Panamá apenas han elevado su carga tributaria (entre dos y tres puntos porcentuales). En el caso de Chile, la recaudación del año 2009 se vio especialmente afectada por la reciente crisis económica mundial y anuló en parte el crecimiento registrado desde 1990 (más de cinco puntos porcentuales), quedando, por primera vez en el periodo analizado, por debajo del promedio regional. Igualmente, hay que señalar que los esfuerzos realizados por los países para incrementar los ingresos tributarios durante 1990 a 2009 se dieron con independencia del nivel inicial de carga tributaria.

GRÁFICO 5 CARGA TRIBUTARIA (INCLUYE CONTRIBUCIONES SOCIALES)

En porcentaje sobre PIB, 1990 y 2009



Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

Notas: La cobertura es Gobierno Central, salvo para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México, que es Gobierno General. El dato de 2009 para Colombia corresponde a 2007 y para México a 2008.

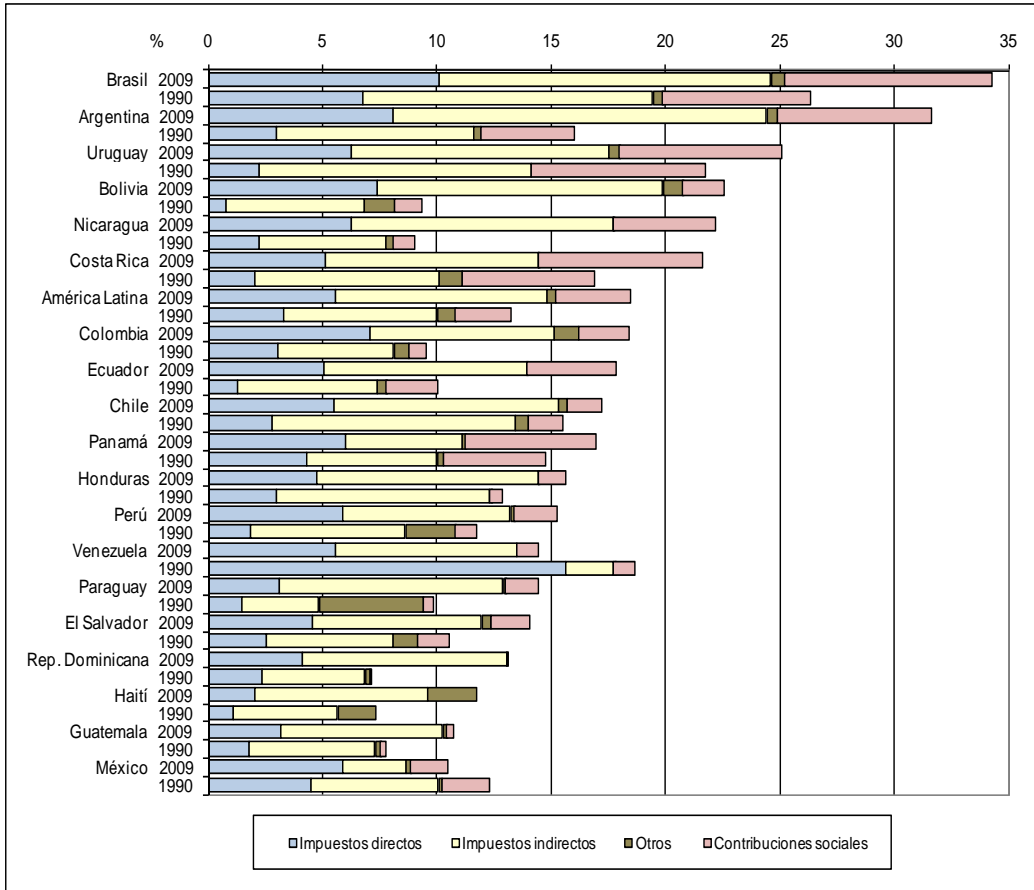
La presión impositiva para los países de América Latina y el Caribe en el año 2009 fue del 18,3% del PIB en promedio. Sin embargo, dado el nivel de heterogeneidad de la región, dicho promedio esconde diferencias importantes entre países, las cuales se explican, en parte, por la alta dispersión del ingreso per cápita entre ellos. De esta manera, la carga tributaria de Brasil asciende al 34,2% del PIB, casi dos veces el promedio regional. Argentina y Uruguay también exhiben cifras superiores al promedio, en torno al 31% y al 25% del PIB, respectivamente⁹. En el extremo opuesto se encuentran Haití, Guatemala y México, con presiones tributarias que rondan el 10-11% del PIB, aproximadamente la mitad del promedio de la región. El caso de México, su presión tributaria es inferior a lo que correspondería según su nivel de ingreso per cápita, habiendo descendido, incluso, en casi dos puntos porcentuales del PIB durante el periodo 1990-2009. Sin embargo, el dinamismo de los ingresos petroleros no tributarios ha compensado las insuficiencias recaudatorias procedentes de los impuestos.

En América Latina y el Caribe, a diferencia de otras regiones desarrolladas, el grueso de la carga tributaria recae sobre la imposición indirecta y su importancia se profundiza en el tiempo. En aquellos países donde los impuestos al consumo son los principales, los sectores de menores ingresos pagan proporcionalmente una fracción mayor de los impuestos que gravan los bienes de primera necesidad. Por eso, no sorprende el hecho de que los actuales sistemas tributarios de la región sean regresivos, en cuanto que la distribución del ingreso, una vez considerada la acción de los impuestos, es peor que la primaria. Así, en términos de equidad, se puede decir que se ha priorizado la equidad horizontal (los agentes con igual potencial recaudatorio deben soportar la misma carga tributaria), por sobre la equidad vertical (los agentes deberían tener una carga tributaria proporcional a su capacidad contributiva), la que

⁹ Aunque para estos países la cobertura de referencia es gobierno general, las cifras no afectarían el cálculo del promedio ni la comparación entre países, ya que, en la mayoría de los países con cobertura gobierno central, salvo Colombia y Uruguay, la recaudación de los niveles inferiores de gobierno no es muy significativa.

sigue siendo una tarea pendiente en la región. Tal y como lo señalan los gráficos 6 y 7, menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos sobre la renta y otros directos.

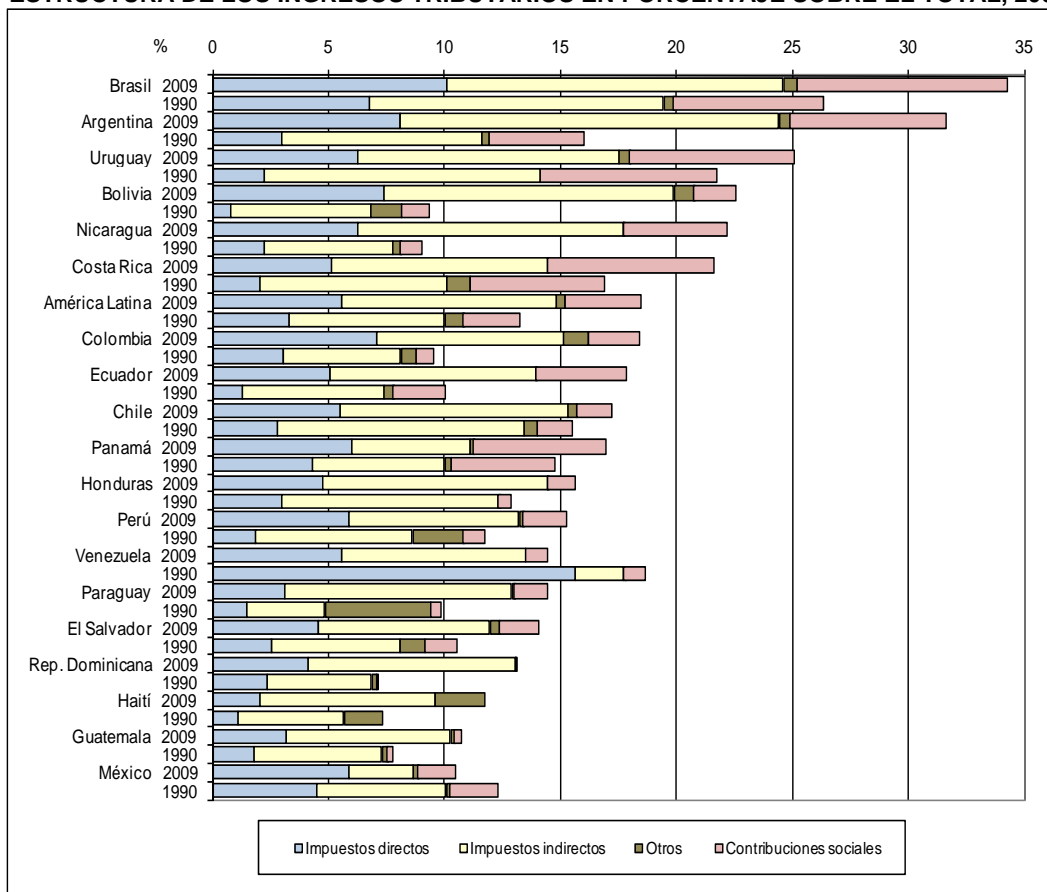
GRÁFICO 6
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN PORCENTAJE SOBRE PIB, 1990 Y 2009



Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

Notas: La cobertura es Gobierno Central, salvo para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México, que es Gobierno General. El dato de 2009 para Colombia corresponde a 2007 y para México a 2008.

GRÁFICO 7
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL, 2009



Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT. Notas: La cobertura es Gobierno Central, salvo para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México, que es Gobierno General. El dato de 2009 para Colombia corresponde a 2007 y para México a 2008.

Durante el periodo 1990-2009, la recaudación del impuesto a la renta aumentó de un 2,8% a un 4,8% sobre PIB en promedio, aunque solo significó el 21,1% del total recaudado. Si bien el crecimiento fue proporcionalmente mayor en los últimos cinco años del periodo, el nivel impositivo sigue estando bajo en comparación a los estándares internacionales. Dado que este tributo está concentrado en las personas jurídicas (sociedades), su incremento está vinculado, sobre todo, a los ingresos obtenidos por las empresas mineras y petroleras.

Asimismo, llama la atención el bajo nivel de la imposición patrimonial, que apenas supone el 0,6% sobre PIB en promedio (3,6% sobre el total de la recaudación), y cuyo fortalecimiento constituye uno de los desafíos pendientes de la región, particularmente, a nivel de los gobiernos subnacionales. Por otra parte, en la década presente se ha observado el surgimiento de otros tributos aplicados sobre bases extraordinarias, como el impuesto al débito y crédito bancario, impuesto a las transacciones financieras y otros similares, que suponen casi un punto del PIB en promedio (5,5% sobre la totalidad de la recaudación).

El impuesto al valor agregado (IVA) representó algo más de un tercio de los ingresos tributarios en la región y 5,1 puntos del PIB en promedio del periodo. Aunque este impuesto se adoptó de forma temprana por algunos países de la región (Brasil a finales de los años sesenta y Argentina y Ecuador en los setenta), su expansión ha sido relativamente reciente, cobrando una importancia decisiva y creciente como fuente de ingresos. Con todo, este impuesto presenta importantes diferencias entre los países de la

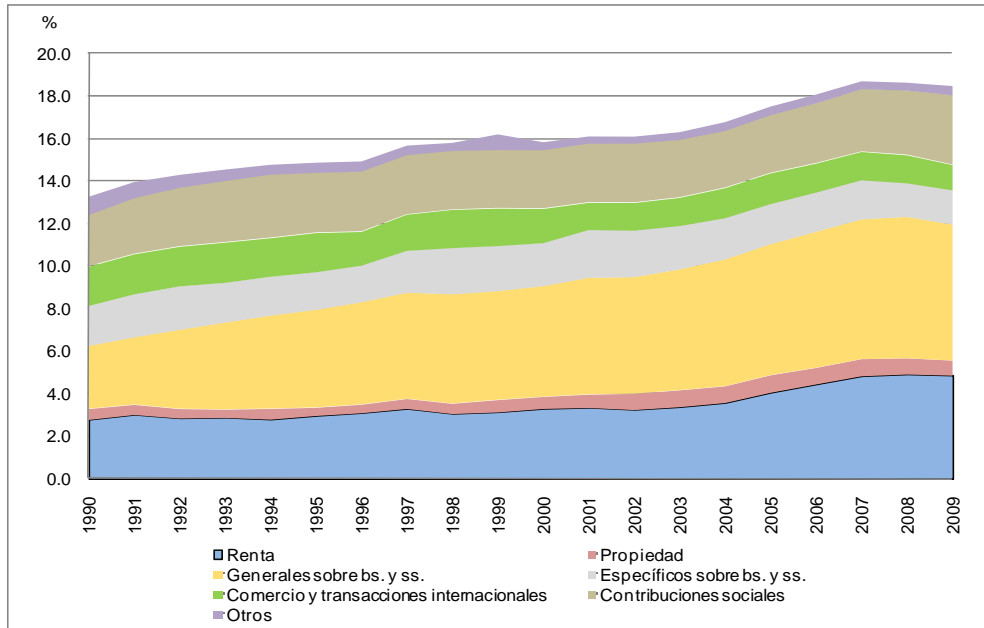
región en cuanto a su diseño, tanto en lo referente a la amplitud de la base gravada como en las alícuotas aplicadas. En relación a la base, algunos países gravan bienes y servicios de forma generalizada, otros toman como base los bienes e incluyen algunos servicios, y otros pocos solo consideran los bienes. En relación a las alícuotas, algunos países adoptaron tasas diferenciadas, mientras que otros establecieron una tasa única de aplicación general. También es posible encontrar diferencias en cuanto a la magnitud de la alícuota aplicada y su evolución en el tiempo.

A la par que el IVA incrementaba su peso en el total de la carga tributaria, los impuestos al comercio y transacciones internacionales y los impuestos específicos vieron reducida su participación. En el primer caso, fueron los procesos de liberalización comercial los responsables de la menor recaudación aduanera, con la consecuente reducción de aranceles a las importaciones y la desaparición de los impuestos a las exportaciones (siendo Argentina la excepción más notoria en esta última categoría). En el segundo caso, se han limitado los bienes y servicios objeto de imposición selectiva, dejando únicamente aquellos de demanda más inelástica en términos relativos (bebidas alcohólicas, combustibles, tabaco, etc.). Así, los impuestos al comercio y a las transacciones internacionales significaron 1,6 puntos del PIB como promedio del periodo (casi un 10% del total de la recaudación) y los selectivos algo casi dos puntos del PIB también como promedio (algo más del 11% del total recaudado).

Las contribuciones a la Seguridad Social también se vieron afectadas en algún modo por los distintos procesos de privatización total o parcial acaecidos en la región. A pesar de que su participación en la recaudación apenas se incrementó un punto del PIB en promedio durante el periodo 1990-2009, algunos países registraron incrementos en torno a tres puntos del PIB (Argentina, Brasil y Nicaragua). Con todo, en algunos países las contribuciones sociales siguen representando entre en torno al 50% del total de la recaudación (Costa Rica Y Panamá) y en otros casi el 30% del total (Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay), por lo que puede estimarse que continuarán siendo una fuente importante de recaudación en el futuro.

La tendencia de la carga tributaria a nivel regional se presenta en el gráfico 8, mientras que los gráficos 9 y 10 ofrecen el detalle por país, expresados tanto en porcentaje sobre el PIB, como en participación sobre el total. Si se realizase una comparación con la presión tributaria de los países que integran la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD), podría observarse que la diferencia se explica, principalmente, por la baja carga tributaria sobre las rentas y el patrimonio de la región, ya que el nivel de impuestos al consumo es bastante similar.

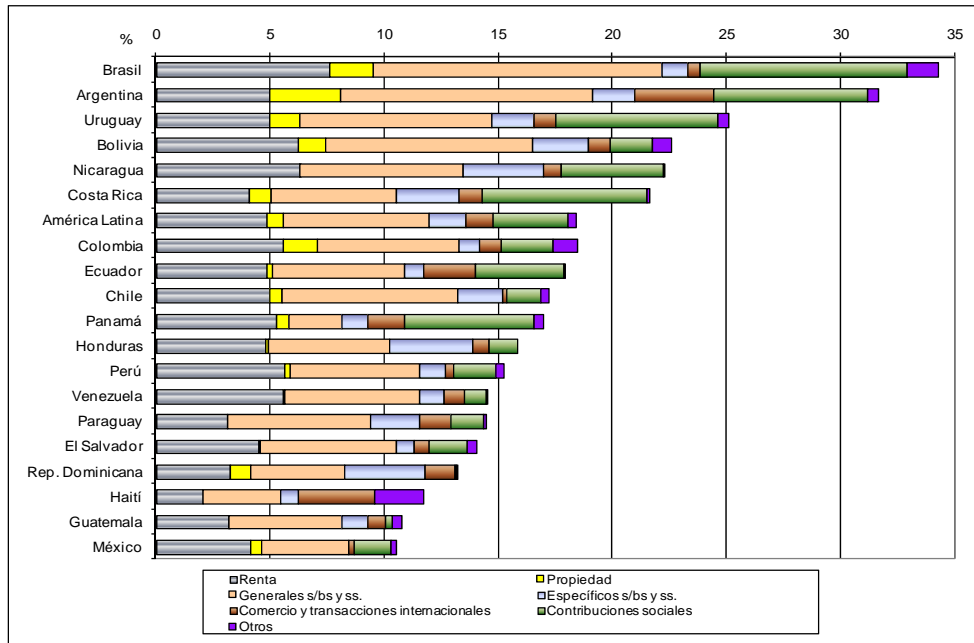
GRÁFICO 8
EVOLUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA REGIONAL
En porcentaje sobre PIB, 1990–2009



Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

Notas: La cobertura es Gobierno Central, salvo para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México, que es Gobierno General. Los datos de Colombia para 2008 y 2009 corresponden al 2007, mientras que el dato de México para el 2009 corresponde al año anterior.

GRÁFICO 9
ESTRUCTURA DE LA CARGA TRIBUTARIA
En porcentaje sobre PIB, 2009

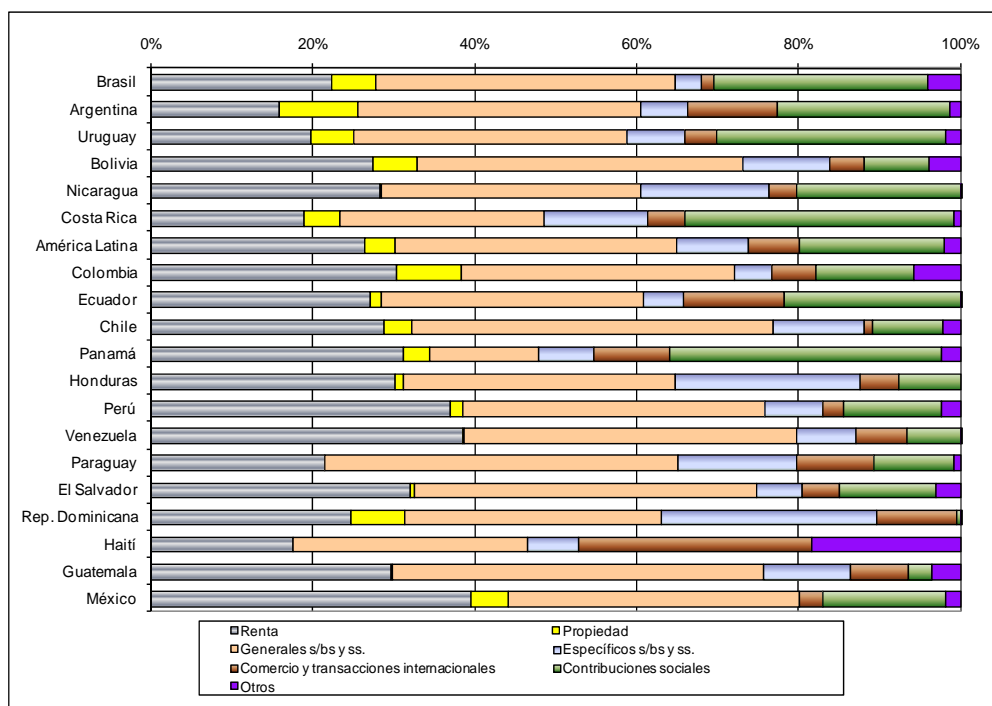


Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

Notas: La cobertura es Gobierno Central, salvo para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México, que es Gobierno General. El dato de Colombia corresponde al 2007 y el de México al 2008.

GRÁFICO 10
ESTRUCTURA DE LA CARGA TRIBUTARIA

En porcentaje sobre el total, 2009



Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

Notas: La cobertura es Gobierno Central, salvo para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México, que es Gobierno General. El dato de Colombia corresponde al 2007 y el de México al 2008.

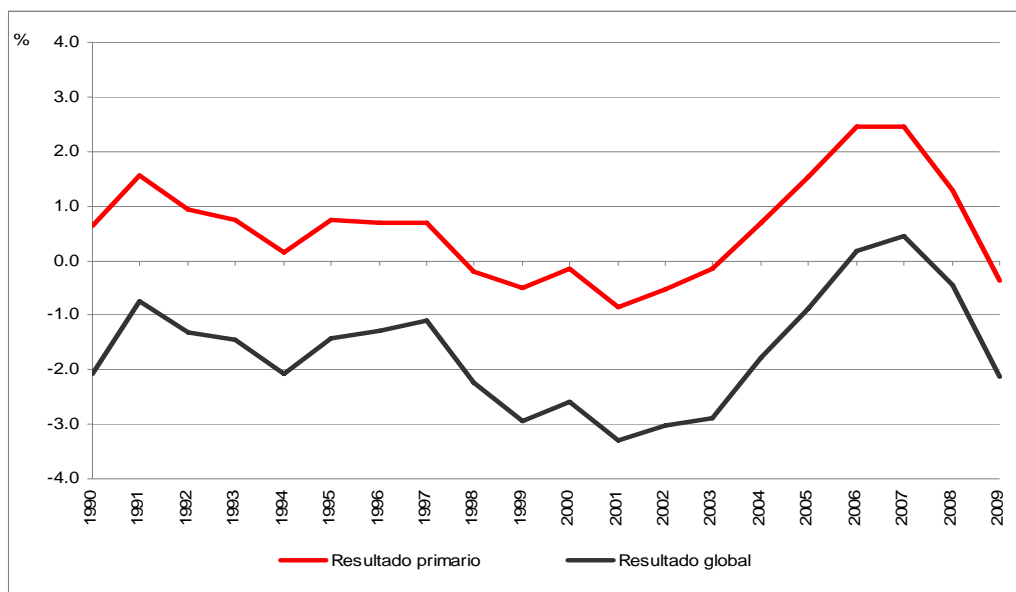
3. Saldos fiscales y deuda pública

Se presentan también indicadores de resultados primario y global y de deuda pública, como medida de la gestión fiscal de los gobiernos, y como complemento a los indicadores de gasto fiscal que se detallan en la sección siguiente. Dado el tradicional peso de los intereses de la deuda en las cuentas públicas de la región, ambos indicadores ofrecen una visión complementaria del desempeño fiscal de los gobiernos.

El impacto de la crisis internacional reciente también afectó el desempeño de las cuentas públicas en América Latina y el Caribe. La caída de la actividad tuvo repercusiones en la recaudación fiscal y algunas economías exportadoras de productos básicos se vieron afectadas, además, por el comportamiento de los precios de los recursos naturales. Todo ello, unido a un incremento del gasto público originado por las medidas implementadas para paliar los efectos de la crisis a nivel social, provocó la reducción de los espacios fiscales conseguidos en el período 2003-2008, especialmente, en América del Sur.

De esta manera, el resultado global (que incluye el pago de los intereses de la deuda pública) registró un saldo negativo, situándose en 2,1 puntos del PIB como promedio de la región, el mismo saldo alcanzado en 1990. Por su parte, el resultado primario registró un déficit de 0,4 puntos del PIB, el primero de este signo desde el año 2003. El gráfico 11 ofrece una visión cronológica del conjunto de la región.

GRÁFICO 11
RESULTADO FISCAL PRIMARIO Y GLOBAL REGIONAL
En porcentaje sobre PIB, 1990-2009



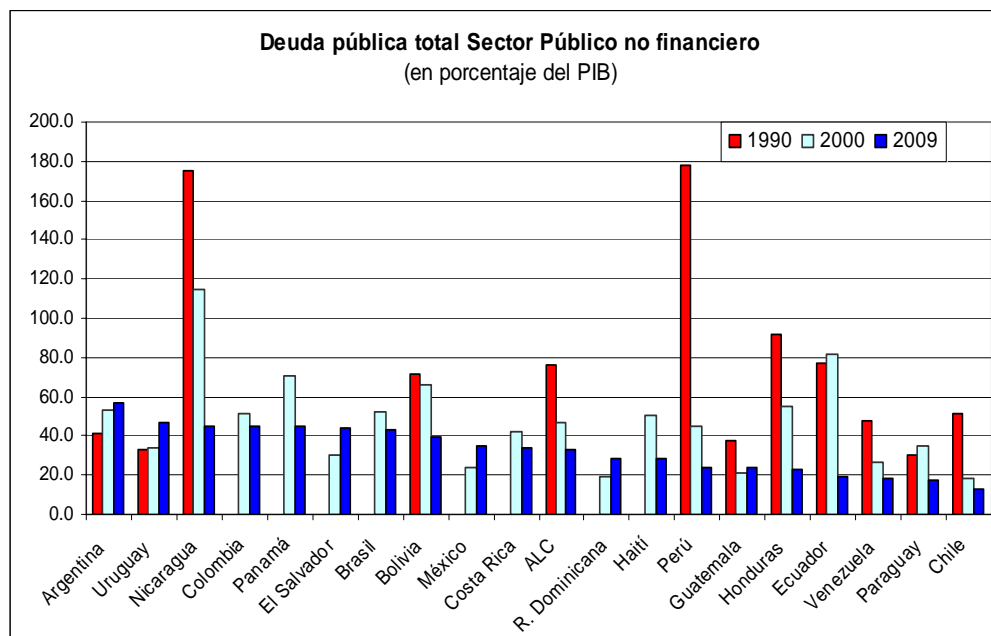
Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

Notas: La cobertura es Gobierno Central, salvo para Argentina (Sector Público No Financiero) y Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Perú (Gobierno General). El dato de Brasil para 1990 corresponde a 1998 y el de República Dominicana a 1995. El dato para 2009 de Argentina, Brasil, Costa Rica, Nicaragua y Perú corresponde al año 2008.

Como podemos observar en el gráfico 12, la deuda pública ha mostrado mejoras desde la década del noventa, pasando de niveles próximos al 80 % del PIB¹⁰ a tasas cercanas al 30% para los años 2008-2009. La estructura de la deuda también ha cambiado, desde un mayor endeudamiento externo durante los ochenta y noventa, hacia un predominio de deuda interna en los últimos años. Así, y contrariamente al pasado, la bonanza del período 2003-2008 se caracterizó por un fuerte y generalizado desendeudamiento, aplicándose políticas contra-cíclicas, tanto discrecionales como a través de reglas (véase Martner, 2008). Esto permitió a los países enfrentar en mejores condiciones la crisis de 2009 y también es factor explicativo de la dinamización en 2010.

¹⁰ CEPALSTAT, cifra disponible para promedio de América Latina y el Caribe para cobertura de sector público no financiero, para cobertura de gobierno central esta tasa es cercana al 65 % del PIB como promedio (ver gráfico 13).

GRÁFICO 12



Fuente: elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL

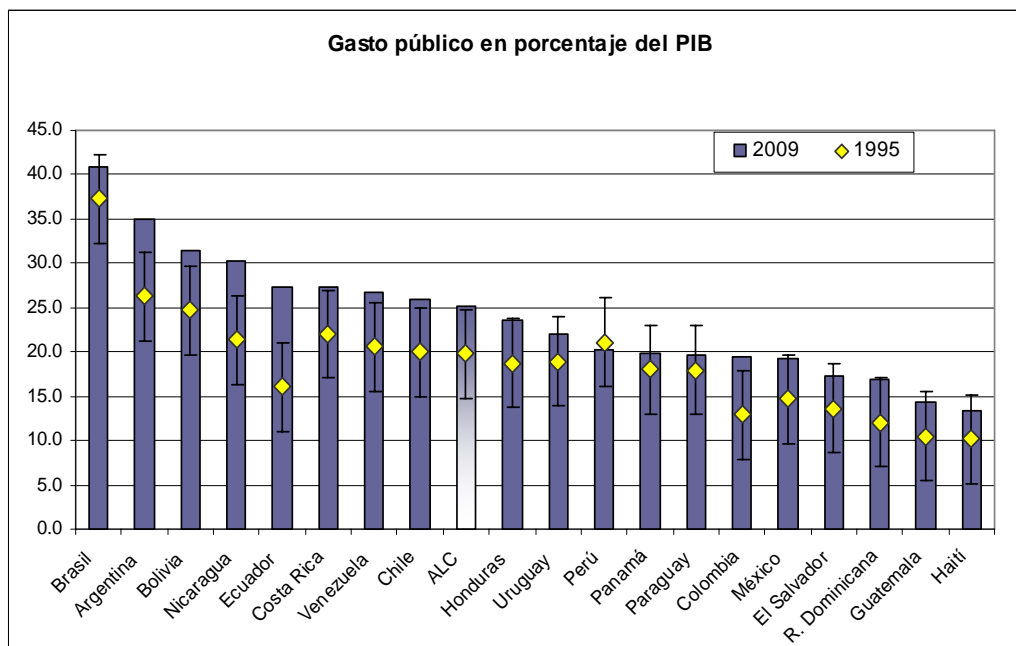
La mejora de este indicador es notorio, reduciéndose desde el año 2003, inicio del boom de precios de las materias primas, de niveles de deuda cercanos al 60% del PIB como promedio para la región, a niveles del 30% del PIB para el año 2009.

4. El gasto público

En esta sección se recopilan los indicadores fiscales relativos al gasto público. Dada la falta de disponibilidad de datos en la región, los indicadores identificados en este capítulo se presentan en cobertura institucional de gobierno general para aquellos países que mantienen sus cifras disponibles. En el resto se utiliza gobierno central. Los indicadores se presentan en porcentaje del producto interno bruto. Las cifras son recopiladas a partir de datos oficiales publicados en CEPALSTAT.

Como se observa en el gráfico 13, a partir de 1995 el gasto público se ha incrementado en la mayoría de los países de América Latina, aumentando casi en 6 puntos porcentuales del PIB el promedio de la región, de 19 a 25 puntos. Los países que presentan mayores niveles de gasto público son aquellos que ya tenían niveles elevados en este indicador desde mediados de los noventa, como Argentina, Bolivia y Brasil, con tasas promedio de 26.8%, 28.6% y 38.9% del PIB respectivamente. Ecuador, que presenta tasas más cercanas al promedio de la región, es el país con mayor variación en su gasto, incrementándose en 14 puntos porcentuales, y aumentando en 8 puntos sólo entre el año 2007 y 2008, como consecuencia de los paquetes de estímulos fiscales para disminuir los efectos de la crisis del 2007.

GRÁFICO 13



Fuente: elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL

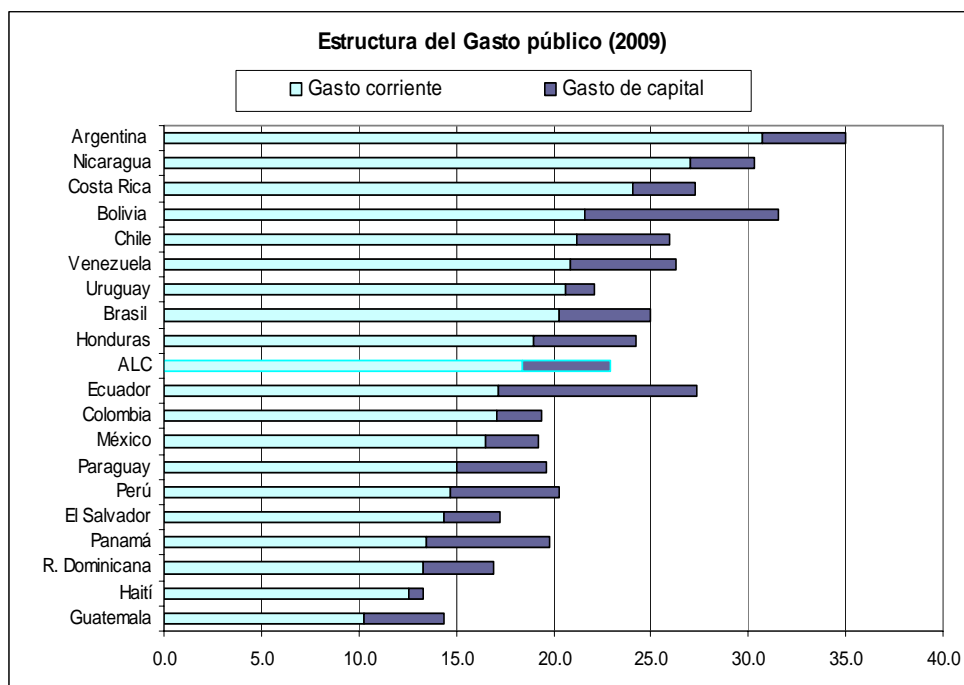
Nota: Cobertura de gobierno general para Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua, y Perú. Sector público no financiero para datos de Argentina. Cobertura de gobierno central para el resto de los países. Brasil año 1998.

Con base a la clasificación económica, el gasto público programable se divide en gasto corriente y gasto de capital (ver cuadro 1). El Gasto Corriente es el principal rubro del gasto programable, y se desagrega en Sueldos y salarios, Compras de bienes y servicios, Pago de intereses, Subsidios y Transferencias corrientes, y otros gastos corrientes (CEPALSTAT)¹¹. El Gasto de Capital comprende aquellas erogaciones que contribuyen a ampliar la infraestructura social y productiva, así como a incrementar el patrimonio del sector público. La inversión pública se clasifica en adquisición de activos de capital, transferencias de capital y otros gastos de capital.

Como podemos observar en el gráfico 14, el gasto total en la región se estructura en un mayor porcentaje por gastos corrientes, con un 18% del PIB como promedio. Los gastos de capital se han incrementado fuertemente, representando un 4.5% del PIB para la región.

¹¹ La serie de datos fiscales fue estandarizada a partir de la desagregación propuestas por el Manual de Finanzas Públicas (MEFP) 2001 elaborado por el Fondo monetario internacional (FMI).

GRÁFICO 14

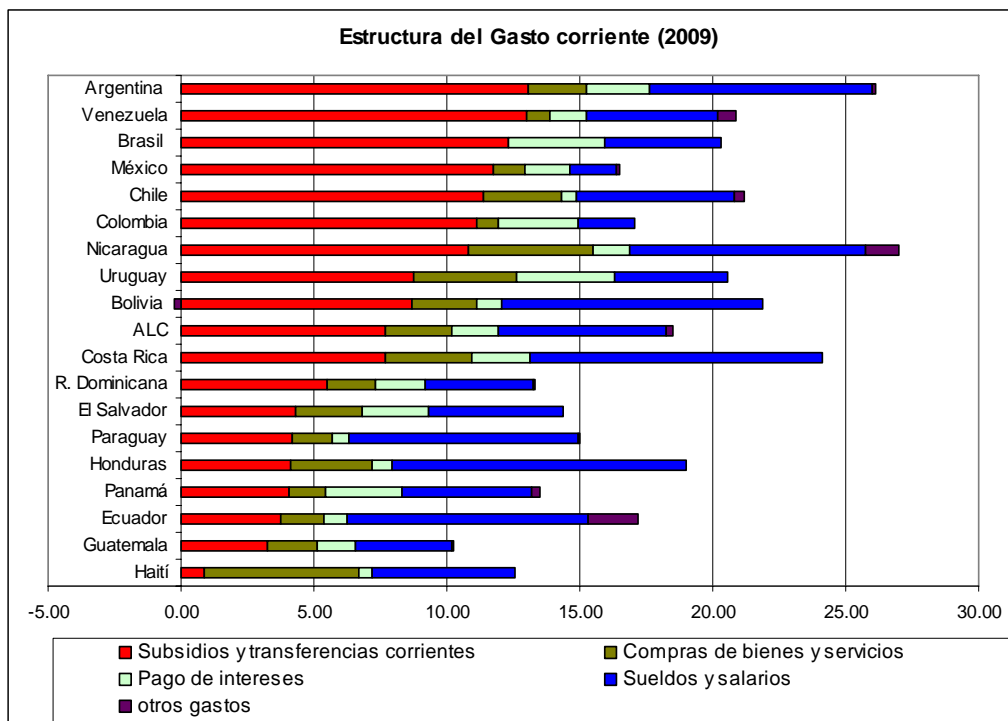


Fuente: elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL.

Si revisamos la estructura del gasto corriente (ver gráfico 15), podemos observar que la mayor asignación de recursos se realiza en transferencias y subsidios corrientes, con un 7% del PIB como promedio para la región. Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela, mantienen tasas más altas, entre 12 y 13 % del PIB. Ello se explica por la importancia de las transferencias a los Gobiernos subnacionales. Esto es un dato muy relevante, pues como se sabe resulta mucho más difícil evaluar el impacto de las transferencias que el gasto público centralizado, tanto por las complejidades institucionales de los países como por la diversidad de asignaciones presupuestarias.

También tienen importancia, en estas transferencias, las asignaciones a la protección social, siendo las pensiones la categoría más relevante.

GRÁFICO 15



Fuente: elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL.

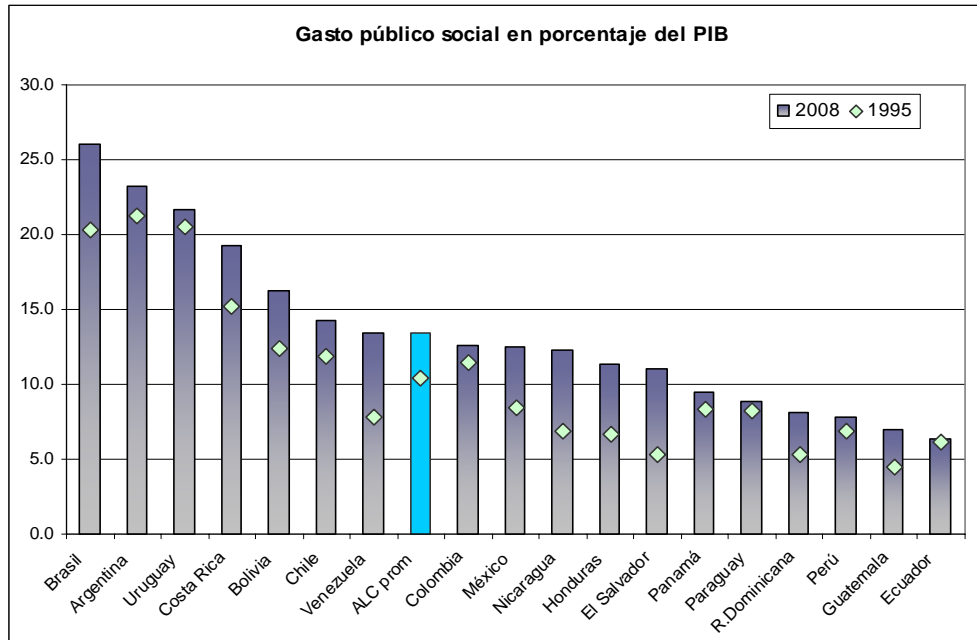
Las asignaciones de recursos a través de transferencias y subsidios siguen siendo moderadas en relación a países de la OCDE, cuyo gasto en transferencias se encuentra alrededor del 17% del PIB en promedio¹².

Para el caso de América Latina, la clasificación por función del gasto no presenta datos estandarizados como lo recomienda el MEFP2001. Las clasificaciones existentes en la región son bastante heterogéneas en su construcción; CEPAL(2009)¹³ ha recopilado esta información para 11 países, agregando las funciones del gasto de acuerdo a sectores relacionados y las recomendaciones del MEFP2001 (ver cuadro 1). Dada la poca disponibilidad de datos el análisis se limita al gasto social (gráfico 17).

¹² Véase González y Martner (2010), "Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo, buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina", documento presentado en XXII Seminario regional de política fiscal, 26-29 enero, Santiago, CEPAL

¹³ Ver Panorama Social (2009), CEPAL

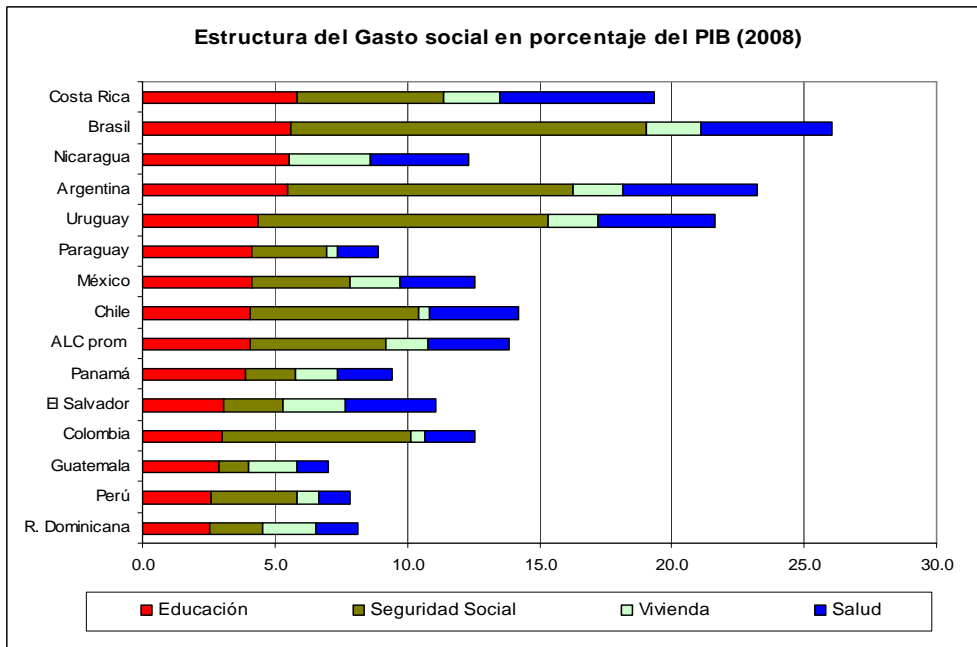
GRÁFICO 16



Fuente: elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL

Nota: cobertura institucional sector público no financiero para Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, gobierno central para Chile, gobierno central presupuestario para México, Nicaragua y Venezuela.

GRAFICO 17



Fuente: elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL

Nota: cobertura institucional sector público no financiero para Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, gobierno central para Chile, gobierno central presupuestario para México, Nicaragua y Venezuela.

Aunque se ha mejorado sustancialmente en los indicadores de gasto y deuda pública, la región aún debe seguir trabajando en desligar su administración de los ciclos económicos, mejorar la calidad del gasto y la eficiencia en la asignación y gestión de los recursos públicos.

5. ¿Cómo medir la calidad del gasto público?

Sin duda, los efectos del gasto público sobre el crecimiento, la pobreza y la distribución del ingreso son difíciles de medir. Los organismos financieros internacionales han realizado ingentes esfuerzos en promover presupuestos “pro-pobres”, que dan prioridad al gasto social. Existe sin embargo una preocupación creciente en relación a este exceso de confianza en el papel del gasto social para reducir la pobreza. Algunos estudios plantean que sería deseable un mejor balance entre lo social y otros sectores, especialmente infraestructura y desarrollo rural, para garantizar impactos positivos sobre el crecimiento económico, una condición necesaria para alcanzar resultados sostenibles en materia de reducción de la pobreza.

Como lo plantea el FMI “la mayoría de las estrategias de reducción de la pobreza se enfoca en la composición del gasto público, especialmente en las áreas sociales, con mucho menor énfasis en otros aspectos de una estrategia más amplia para estimular el crecimiento con reducción de la pobreza”¹⁴. Aunque estas experiencias se refieren más bien a los países de menores ingresos, sus conclusiones resultan válidas también para los países de ingresos medios. No resulta fácil asociar la composición del gasto público a la reducción de la pobreza, a la distribución del ingreso y al crecimiento económico.

La discusión se vuelve más compleja cuando se incorpora este último objetivo. Los efectos del gasto público no dependen necesariamente del monto de recursos utilizado, sino de los impactos logrados. Más allá de estas líneas generales, en realidad resulta muy difícil establecer prioridades, aún cuando se establezcan metas explícitas de reducción de la pobreza. Aunque es clara la importancia de asignar recursos a las diversas categorías de protección social, parece difícil hacerlo en desmedro de otras funciones, igualmente claves en el desarrollo económico y social.

Basta una mirada a la clasificación funcional (cuadro 3) para darse cuenta de la tremenda dificultad para jerarquizar gastos sin tomar en cuenta las especificidades de cada país y situación. Aunque es clara la importancia de asignar recursos a las diversas categorías de protección social, parece difícil hacerlo en desmedro de otras categorías, igualmente claves en el desarrollo económico y social. Como se enfatiza en CEPAL (2010), el crecimiento económico y el empleo deben ponerse en el centro de los objetivos de la política pública, lo que redundaría en la reducción de la pobreza y en general la mejoría en las condiciones sociales. De lo contrario, la volatilidad del crecimiento y su relativamente baja tasa reducen el impacto de los programas sociales.

¹⁴ Ver IMF Independent Evaluation Office (2004): “Report on the Evaluation of poverty reduction strategy papers and the poverty reduction and growth facility”.

CUADRO 1
LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO

Clasificadores generales	Protección social
1. Servicio públicos generales	1. Enfermedad y discapacidad
2. Defensa	2. Tercera edad
3. Orden público y Seguridad	3. Sobrevivencia
4. Asuntos Económicos	4. Familia y niños
5. Protección Ambiental	5. Desempleo
6. Vivienda y servicios comunitarios	6. Vivienda social
7. Salud	7. Exclusión social
8. Recreación, cultura y religión	8. Otros
9. Educación	
10. Protección social	

Fuente: Naciones Unidas.

Cuando se habla de calidad del gasto público, en términos macroeconómicos, es necesario definir como “eficientes” aquellos gastos que tienen efectos positivos sobre el crecimiento económico y el empleo. La evidencia empírica muestra que los efectos del gasto público varían según su composición, son positivos en rangos moderados, y pueden tornarse negativos si se exceden ciertos límites (ver European Commission, 2002, para una discusión detallada de esta tipología). Esta relación no lineal entre gasto público y crecimiento varía según el tipo de erogaciones.

Así, el pago de intereses siempre afectará negativamente el crecimiento y el empleo en la medida en que estos recursos podrían ser destinados a usos productivos (categoría 1). El consumo público, el pago de sueldos y salarios, las pensiones representan gastos eficientes hasta un cierto rango, pues su crecimiento excesivo puede tener efectos negativos sobre el ahorro, la inversión y el crecimiento (categoría 2). Los gastos en enfermedad y discapacidad, exclusión social, vivienda, familia y niños y desempleo aumenta la eficiencia macroeconómica, en la medida en que favorece las tasas de participación de la mujer y la inserción laboral de personas excluidas (categoría 3). Además, cierto nivel de transferencias por desempleo ayuda a flexibilizar el mercado del trabajo y tiende a reducir la excesiva protección laboral. Finalmente, la educación, las políticas activas en el mercado de trabajo, la salud, la investigación y desarrollo y la formación bruta de capital fijo son gastos positivos para el crecimiento (categoría 4).

Esta descomposición es útil para tres propósitos. El primero es enfatizar el carácter no lineal del gasto público, en sus efectos macroeconómicos. No se trata así de denostar su crecimiento por razones de eficiencia, ni tampoco de apostar por él como único motor de desarrollo. Es claro que, para la inmensa mayoría de los países de la región, el nivel de gasto público es inferior al óptimo, aún si el único objetivo es el crecimiento económico. Ello no obsta por supuesto a la posibilidad de mejoras en su productividad.

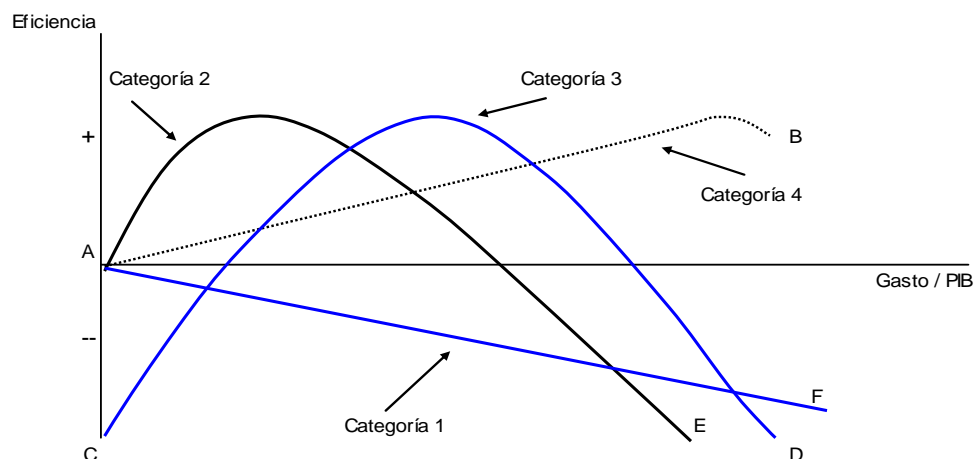
El segundo es proponer una diferenciación más ilustrativa que la económica y la funcional. La mera distinción entre gastos corrientes y de capital, aunque muy importante, no es suficiente para la consecución de metas sociales y de política económica. En cuanto a la clasificación funcional, la tendencia a priorizar el gasto social también puede ser una limitante cuando, como se discutió, se reconoce que el crecimiento y la generación de empleos tienen un papel importante en la reducción de la pobreza.

El tercero propósito de esta clasificación es que de ella se deriva una secuencia de mediano plazo para mejorar la calidad del gasto público, en primer lugar reduciendo el peso de los intereses. La prioridad debe ser una trayectoria sostenible de la deuda pública, generando superávit primarios y procurando mejorar las condiciones de financiamiento interno y externo.

La tarea de mejorar la calidad del gasto público en América Latina pasa por la inversión sostenida en capital físico, humano y en conocimiento. Quedan por delante desafíos importantes, continuando el esfuerzo de disminución de la carga de intereses y su consecuente liberación de recursos, aumentando o

manteniendo la inversión en capital humano y procurando acelerar el gasto en inversión física y conocimiento.

DIAGRAMA 2
ILUSTRACIÓN GRÁFICA DE LA RELACIÓN ENTRE EFICIENCIA Y GASTO



6. Los marcos fiscales de mediano plazo

Los denominados marcos fiscales y de presupuesto de mediano plazo (MMP) permiten contar con una estimación sobre la dinámica de los ingresos y los gastos del sector público, para planificar y evaluar en forma estratégica alternativas de acciones de política. Este instrumento puede resultar útil para reducir la rigidez presupuestaria, en la medida en que permite hacer cambios sectoriales a lo largo del tiempo, con menores traumatismos y presiones específicas. Por ejemplo, un presupuesto plurianual basado en las clasificaciones económica y funcional constituye un poderoso instrumento de programación, expresión financiera del plan de desarrollo y que a fin de cuentas ilustra la capacidad de gobernabilidad del sistema democrático.

Los marcos de mediano plazo resultan fundamentales por el rol que tienen en participar de la unión entre el diseño de las políticas, la planificación y el presupuesto. Una política significa programas y acciones que se llevarán a cabo más allá de un ejercicio presupuestario y generalmente tendrán consecuencias sobre los costos de años futuros. Debido a que por lo general los países cuentan con presupuestos estructurados de acuerdo a sectores (ministerios) de gasto y no de acuerdo a una estructura programática, no es simple establecer vínculos directos entre los objetivos de política y la forma en que ésta requiere ser financiada para lograr cumplir sus objetivos.

En este contexto los marcos de gasto a mediano plazo ofrecen un instrumento de presupuesto que permite obtener mayores niveles de realismo en el diseño e implementación de las políticas, con un lapso de tiempo que puede ir entre 3 y 5 años, cuyo primer año es el presupuesto y los años siguientes representan proyecciones de gastos. En la práctica el establecimiento de marcos de mediano plazo es más complicado de lo que se piensa. Hay tres aspectos fundamentales para tener mayores probabilidades de éxito:

- Hacer una determinación confiable del tamaño de cada "presupuesto específico"
- (para esto se debe sortear la incertidumbres respecto de los términos de intercambio y de los ingresos que dependen de los precios de productos básicos en algunos países).

- Asegurar que los planes sectoriales utilizan supuestos comunes (por ejemplo, en relación con la inflación y los sueldos del sector público), de forma que las estimaciones de costos sean comparables; y
- Lograr compensaciones políticas equilibradas entre los diferentes sectores e instituciones.

Los países difieren significativamente en cuanto al grado en que aplican el marco de gastos a mediano plazo. Generalmente los países que reciben más apoyo financiero externo tienen estimaciones más precisas que los que prescinden de esta ayuda. Los sistemas de planificación sub-nacionales constituyen otro problema. En la mayoría de los países, el gobierno está organizado en dos, tres o incluso más niveles. En las estructuras de los gobiernos federales es difícil aplicar prioridades nacionales, que tienen poderes discrecionales en cuanto al uso de los recursos financieros. La armonización de los sistemas de información financiera entre los estados o provincias también puede ser un problema.

Por las razones señaladas respecto de la dificultad de diseñar e implementar marcos de mediano plazo confiables y adecuados, es que los países en su mayoría se quedan con marcos que sólo llegan a niveles más de arriba hacia abajo que de abajo hacia arriba. En esta gama de posibilidades, los marcos pueden ser definidos de acuerdo si se trata de marcos fiscales o de marcos de presupuesto o de gasto. En el primer caso están orientados a enmarcar las decisiones de asignación de recursos de acuerdo a un marco macro-fiscal global (dado un contexto fiscal, proyectar el total de gastos comprometidos y el total de ingresos fiscales), mientras que en el segundo caso se trata de estimar una asignación más detalladamente del gasto total entre distintas alternativas de gasto, ya sea por funciones o sectores.¹⁵

Respecto de los tipos de marcos de mediano plazo, BID (2007) hace una clasificación, en que distingue tres grandes tipos, según su grado de profundidad o de desagregación de las proyecciones que requiere. De acuerdo a este criterio de clasificación, el marco con menor número de proyecciones es que se podría denominar Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), luego estarían los Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo Básicos (MPMP) con un número intermedio de proyecciones y los Marcos de Gasto de Mediano Plazo Ampliados que además consideran elementos de resultados (MGMP).

- a) **MFMP**: se limita a establecer objetivos de política fiscal y presentar un conjunto de proyecciones y metas integrales que cubren aspectos macroeconómicos y fiscales. Generalmente, la variable central de análisis es la deuda pública respecto del PIB y generalmente es habitual que se considere también la evolución de gasto e ingresos públicos, la inflación.
- b) **MPMP**: incluye las proyecciones de a) y además agrega estimaciones de gasto de mediano plazo para diversas unidades administrativas. El objetivo es entregar previsibilidad a las distintas unidades en forma consistente con la disciplina fiscal. Las proyecciones que caracterizan a este enfoque son las de clasificación de gastos por función, o sector institucional.
- c) **MGMP**: profundiza agregando al marco del tipo b) elementos de presupuesto por programa y resultados. Los MGMP pueden adoptar distintos grados de detalle en sus proyecciones de gasto, hasta llegar a replicar todas las clasificaciones de un presupuesto

Alternativamente, la OCDE (2001) hace una distinción entre los marcos de mediano plazo de acuerdo a su nivel de desagregación o de profundidad, en relación a las proyecciones que se deben efectuar. Es así que de lo más agregado a lo menos desagregado, se encuentran cuatro categorías de marcos de mediano plazo:

- a) Marco Macroeconómico,
- b) Marco Fiscal,

¹⁵ En esta descripción, a modo de introducción, se hace referencia distinguiendo dos tipos de marcos a nivel más general, de tipo fiscal y de tipo presupuestario. No obstante, esta desagregación se amplía en la siguiente sección.

- c) Marco Presupuestario y
- d) Presupuesto Plurianual Detallado.

El marco macroeconómico (MM) es el conjunto de proyecciones consistentes entre sí relativas al crecimiento económico y sus componentes (consumo, inversión, etc.), la inflación, la evolución del empleo, entre otras variables macroeconómicas. Por su parte, el marco fiscal (MF) que está implícito en el marco macro, con proyecciones de ingresos y gastos públicos a nivel agregado. El marco presupuestario (MP), por su parte, es el que explicita los niveles de gasto a funciones o áreas estratégicas. EL que va más lejos en el nivel de desagregación es el presupuesto plurianual (PPA)¹⁶, que cuenta con las estimaciones de gasto por instituciones ejecutoras de gasto y programas. La mayoría de los países cuentan con marcos más agregados (macro o fiscales) y los menos utilizan los presupuestos plurianuales.

El modelo MFMP es el que pone el acento en la restricción de recursos desde arriba hacia abajo, mientras que el modelo de marcos de presupuesto (MPMP) o más orientado a un PPA intentan definir las necesidades de recursos desde abajo hacia arriba, es decir, desde los sectores. La interacción de los dos procesos permite conjugar por un lado la rigidez (desde lo macro fiscal a los gastos) y l mayor flexibilidad que proviene desde abajo hacia arriba, reorientando recursos de un sector a otro.

**CUADRO 2
TIPOLOGÍAS DE MARCOS DE MEDIANO PLAZO:
PROYECCIONES CONSIDERADAS**

Marcos de Mediano Plazo BID (2007)		Proyecciones consideradas	Marcos de Mediano Plazo OECD (2001)		
MGMP	MPMP	MFMP	Proyecciones PIB	Marco Macro.	Marco de Presupuesto Plurianual
			Proyecciones de inflación		
		Proyecciones gasto agregado	Marco Fiscal		
		Proyecciones ingresos agregados			
	Proyecciones gasto por unidad administrativa	Marco Presupuestario			
	Proyecciones gasto por funcion				
	Proyecciones de ingresos desagregados				
	Proyecciones gasto por programa				
		Proyecciones de resultados			

Fuente: elaboración propia en base a BID (2007) y A y OECD (2001).

Ya sean aplicados a nivel más agregado (fiscal) o más de detalle (presupuestos plurianuales o marcos de gasto ampliados), todos estos marcos constituyen sistemas de proyección y programación de los gastos e ingresos. Aunque los países en desarrollo aplican estos marcos en forma relativamente reciente, en su mayoría todos han usado lo que se conoce como Programas Públicos de Inversión (PPI), especialmente vinculados a programas de infraestructura financiados por organismos internacionales.

¹⁶ Más antecedentes sobre los PPA en CEPAL (2007).

Los marcos fiscales y presupuestarios traen asociados beneficios como el de lograr orden y disciplina en lo fiscal y menores niveles de incertidumbre para quienes toman las decisiones a nivel más microeconómico, pero es fundamental que posean un grado de realismo y flexibilidad tal que permita darles credibilidad y ser validados por los agentes a través del tiempo. Los marcos fiscales de mediano plazo se tornan más relevantes y necesarios, mientras las economías más sensibles son a shocks externos, lo que ocurre por lo general en los casos de América Latina.

En general los países si bien cuentan con marcos de mediano plazo, en distintos grados de profundidad, prevalecen los presupuestos anuales y no hay obligaciones legales para los años posteriores al vigente del presupuesto, las proyecciones cuentan con la flexibilidad suficiente para adecuar y reorientar las políticas en un entorno económico cambiante.

Respecto de qué tipología de MMP es la más adecuada para un país u otro, hasta ahora parece no haber evidencia concluyente. En efecto, no existe respuesta respecto de si es necesariamente recomendable llegar al nivel más desagregado de marco, es decir, por programas o ampliado. El tipo de MMP elegido por cada país dependerá de las propias características de cada sistema y de los objetivos que se persigan a través de la elaboración del presupuesto. Es decir, depende si el objetivo del sistema presupuestario está más orientado a lo macro-fiscal (alcanzar una meta de gasto o de deuda por ejemplo) o si el objetivo es influir en mayor medida en la asignación de recursos a nivel de sectores (micro), se optará por MMP más bien fiscales o de presupuestos plurianuales o marcos de gasto más detallados, respectivamente.

Además, es reconocido que los marcos de presupuestos plurianuales contribuyen a la priorización estratégica del gasto y eficiencia y eficacia en la gestión. En este contexto, se espera que los marcos presupuestarios de mediano plazo provoquen reasignaciones de recursos, para idealmente poder reasignar fondos entre programas a futuro y dar espacio a nuevas políticas, de modo de lograr mayor eficiencia y eficacia del gasto en el mediano plazo. Se ha señalado 'por algunos autores que estos marcos permiten reducir el incentivo "al despilfarro de final de ejercicio"¹⁷. A nivel general, para ser implementados con éxito los MMP deben implicar una estrecha relación ente el presupuesto y la planificación de mediano y largo plazo.

El diseño de un marco presupuestario de mediano plazo requiere de sistemas de información macroeconómica, fiscal y contable, que sea confiable y oportuna, y de supuestos realistas sobre los principales agregados macroeconómicos que intervienen en las finanzas públicas (PIB, precios de bienes relevantes, inflación, tipo de cambio, etc.); así como de metodologías adecuadas y consistentes para sus proyecciones.

En el siguiente cuadro se presentan los resultados de la encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OECD (2007) sobre los países que realizan estimaciones de gasto multianuales. La limitación de esta información es que sólo cubre a algunos países latinoamericanos, por lo que no es posible extraer conclusiones certeras respecto de la evolución de los países en relación a lo observado en la encuesta de 2005. No obstante lo anterior, en general, se puede apreciar a nivel global que la mayoría de los países encuestados utilizan estimaciones a tres años y constituyen techos de gasto a nivel agregado. Además las estimaciones son revisadas anualmente en la mayoría de los casos.

¹⁷ En este sentido, frecuentemente se aprecia en algunas administraciones públicas que a final de cada año los sectores institucionales gastan todo el presupuesto asignado para que éste no les sea reducido a futuro, aunque su capacidad de ejecución esté limitada y muchas veces esos gastos no sean eficientes ni efectivos o incluso no se desembolsen los gastos sino hasta periodos siguientes (*carry over*). Por ejemplo, en Brasil actualmente en el marco de un proyecto de reforma normativa al sistema de presupuesto, algunos sectores promueven el diseño de presupuestos plurianuales, particularmente para las inversiones públicas, en que gran parte del presupuesto total queda como "restos a pagar" o *carry over* (sobre un 60%).

**CUADRO 3
UTILIZACIÓN DE ESTIMACIONES MUTIANUALES DE GASTO 2007**

	N° de años que cubren las estimaciones multianuales de gasto		Con qué periodicidad son las estimaciones revisadas			Las estimaciones multianuales son metas o techos				
	3 años	4 años	Anualmente	Cada 2 años	Otro	No son ni metas ni techos	Si, son metas agregadas o techos	Si, son metas o techos para cada ministerio	Si, son metas o techos por líneas de gasto	Otro
ARGENTINA	X		X					X		
AUSTRALIA		X	0		Bianual	X				
AUSTRIA		X	X				X			
BELGICA		X	X							Los techos pueden operar a nivel de ministerio o de capítulo
BRASIL										la tasa de crec. debe mantenerse, en promedio, bajo la de la economía
CANADA	X				Bianual					
CHILE		X	X			X				0
COSTA RICA										0
REP. CHECA	X		X				X			
DINAMARCA		X	X							Opera como techo para el presupuesto anual pero no para los siguientes años
FINLANDIA		X	X		Los precios son indexados una vez al año, el Tanto el Proyecto de Ley de Presupuest		X			
FRANCIA		X	X				X			
ALEMANIA		X	X						X	
GRAN BRETAÑA	X			X				X		
GRECIA										
HUNGRIA	X		X							Las metas y techos son determinados a nivel de institución y de línea de gasto
ISLANDIA		X	X		El plan de mediano plazo es actualizado dos o tres veces cada		X			
IRLANDA	X		X			X				
ISRAEL	X		X		A nivel de cluster el		X			
ITALIA	X		X				X			
JAPON		X	X				X			
LUXEMBURGO		X	X				X			
MEXICO			X		la información	X				
HOLANDA			X				X			
NUEVA ZELANDA	X		X				X			
NORUEGA		X	X			X				
PERU										
POLONIA	X		X			X				
PORTUGAL	X		X			X				
REP. ESLOVACA	X		X					X		
SLOVENIA		X	X					X		
COREA DEL SUR			X				X			
ESPAÑA	X		X			X				
SUECIA	X		X				X			
SUIZA		X	X			X				
TURQUIA	X		X							Las metas y techos son determinados a nivel de institución y de línea de gasto
USA					Semianual	X				
VENEZUELA	X		X						X	

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios OECD 2007. En base a información publicada y actualizada hasta el año 2008.

7. Los Sistemas de Administración Financiera

Un SIAF se compone de un conjunto de subsistemas que operan interrelacionados y asumen un enfoque comprehensivo de la administración financiera, constituyendo una herramienta para el logro de una gestión de los recursos público eficaz, eficiente y transparente en un marco de solvencia fiscal. Desde esta perspectiva, el SIAF no debe ser considerado como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para el apoyo de la política fiscal, para la mejora de la gestión del gasto público y para la modernización del estado.

Así, uno de los objetivos centrales de un SIAF es la generación de información que facilite la toma de decisiones. Para que ello sea posible, es necesario que la información generada cumpla con tres condiciones básicas: ser oportuna; relevante y confiable. Si la información cumple con estas tres características básicas actúa como insumo central para la toma de decisiones relativas a la política fiscal y para promover un desarrollo mas solido y sustentables de las iniciativas de mejora de la gestión pública. A su vez, contar con más y mejor información fortalece el monitoreo y control de la gestión presupuestaria tanto a nivel agregado como a nivel de agencias.

En base a la literatura especializada, y considerando las nuevas potencialidades y funcionalidades de un SIAF, su implementación presenta tres ventajas centrales¹⁸:

- i) un registro y procesamiento de las transacciones financieras del gobierno más oportuna, confiable y segura. Esta situación es consecuencia de la automatización del manejo de la información en sistemas de información.
- ii) una mejor gestión de la política fiscal en base a información que permite dar cuenta de la posición financiera en un momento determinado en forma oportuna a partir de la conformación de una base de información precisa y continuamente actualizada.
- iii) la provisión de información financiera, no financiera y de desempeño que contribuye al mejoramiento de la eficacia y eficiencia de la gestión pública.

De este modo, contar con información financiera, no financiera y de desempeño comprehensiva opera como insumo básico que contribuye al fortalecimiento de la planificación, seguimiento y evaluación del gasto público en particular y de la gestión pública en general.

En términos generales un SIAF se compone de un conjunto de subsistemas núcleo que operan interrelacionados (Makon, 2000). En primer lugar se encuentra el *subsistema de presupuesto*, el cual contiene, al igual que los otros subsistemas, un conjunto de políticas, normas, procedimientos, reglas de validación y funcionalidades aplicables a las distintas etapas del proceso presupuestario (formulación, ejecución y monitoreo y evaluación). Su rol es actuar como herramienta de apoyo a la ejecución de programas y políticas a corto y mediano plazo, reflejados en la ley de presupuesto de cada año. Por su parte, el *subsistema de crédito público* apoya las operaciones que realiza el Estado a fin de captar medios de financiamiento y para lo cual se genera endeudamiento. El *subsistema de tesorería* gestiona la administración de los recursos públicos, tanto desde el punto de vista de su percepción como las gestiones necesarias para cancelar las obligaciones contraídas por el Estado. Por su parte, el *subsistema de contabilidad* registra y realizar la valuación los hechos económicos que afectan el patrimonio de las organizaciones públicas. Estos cuatro subsistemas conforman el núcleo central de un SIAF.

Si bien en la mayor parte de los países de América Latina ya se cuenta con SIAF, a medida que los marcos conceptuales y metodológicos relativos a la administración financiera van experimentado avances, como por ejemplo las iniciativas para implementar PBR, y las aplicaciones informáticas desarrollan nuevas innovaciones desde el punto de vista técnico, se abre una importante ventana de oportunidad para iniciar procesos de modernización tendientes a la mejora de sus funcionalidades y capacidades de procesamiento y cobertura.

¹⁸ Los puntos siguientes se desarrollan en base a Diamond y Khemani (2005), A. Schick (1998) y M. Makon (2000).

Sin embargo, estos procesos de mejora deben considerar una serie de aspectos claves para lograr sus objetivos. La experiencia de puesta en marcha de procesos de reforma y mejoramiento de los SIAF en los distintos países de la región, permite establecer una serie de condiciones que no deberían soslayarse a la hora de iniciar procesos de ese tipo. En este punto es necesario tener presente que estas condiciones no garantizan por sí solas una reforma exitosa de los SIAF. Sin embargo su ausencia condiciona fuertemente las

Analizando en particular nuestra región, es posible señalar que durante la década del 70 comenzaron introducirse las primeras reformas de los sistemas de administración financiera (como por ejemplo en Brasil y Ecuador), pero fue a partir de los años 90 cuando en América Latina se impulsó masivamente este proceso en países tales como Argentina y Paraguay. Este proceso continuó extendiéndose durante la década del 2000 a países tales como Colombia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Ello fue posible gracias al gran impulso que recibieron tanto los desarrollos conceptuales y metodológicos como el avance de la tecnología, en especial los avances en la industria del software y del hardware, así como en las tecnologías de comunicación, en especial con el uso masivo de internet.

Sin embargo, a pesar de la importancia que revisten los SIAF en el marco de una política fiscal responsable y en el mejoramiento de la calidad de gasto público, su nivel de desarrollo en la región es dispar, como se indica a continuación.

En forma estilizada es posible definir tres grandes generaciones de SIAF en la región. La primera generación de estos sistemas tuvo como principal objetivo generar información sobre ejecución presupuestaria en base caja y la consolidación de los balances contables de la administración pública. En estos sistemas el subsistema de Tesorería tiene un rol preponderante sobre el resto de los subsistemas. A nivel de tecnologías de la información (TIC's), estos sistemas son principalmente desarrollados en un modo cliente servidor, presentando una serie de dificultades para lograr una amplia cobertura institucional. Por lo general este sistema es administrado por la Tesorería General. Esta primera generación de SIAF en la región estaba funciona bajo las premisas de una gestión de las finanzas públicas en base caja.

Una segunda generación de sistemas, en especial los desarrollados a partir de la década del 90' presentan una visión más integrada entre los distintos subsistemas que conforman la administración pública, y en particular toma mayor relevancia el subsistema de Presupuesto, con el fin de registrar en forma oportuna los compromisos y obligaciones que asume el sector público. De esta forma, el SIAF apoya de mejor forma la gestión de las finanzas públicas, brindando en formar automática ya no solo información sobre los pagos y cobros efectivos del gobierno, sino que también tiene como objetivo generar información sobre los compromisos y obligaciones presentes y futuros, así como generar información contable en forma automática e integrada con el presupuesto. A su vez, en ciertos casos se incorpora información sobre indicadores físicos asociados a la ejecución financiera del presupuesto. Desde el punto de vista de las TIC's, los avances en materia de software, capacidades de procesamiento de grandes volúmenes de datos y la introducción masiva de internet brinda un mejor soporte tecnológico a estos desarrollos incrementando su performance y posibilidades de cobertura institucional. En esta segunda generación de SIAF son las Secretarías de Hacienda / Direcciones de Presupuestos, quienes asumen el liderazgo del desarrollo y administración de estos sistemas.

Por último, es posible plantear el incipiente desarrollo de una tercera generación de SIAF. Esta tercera generación busca consolidar los avances en materia de gestión presupuestaria y contable de las anteriores, a la vez que incorpora de manera integral, a nivel conceptual, instrumentos de control de gestión y evaluación que promuevan un mejor desempeño del sector público en el marco de un Presupuesto Basado en Resultados. Esta tercera generación realiza un uso más intensivo de los avances tecnológicos, en especial en cuanto a la capacidad de procesamiento y posibles niveles de cobertura institucional. A nivel institucional, las Secretarías de Hacienda / Direcciones de Presupuestos continúan liderando estos procesos, pero con un mayor participación de las áreas de planificación y evaluación de la gestión.

Así, considerando estas tres “generaciones” de SIAF en la América Latina (primera generación, SIAF, segunda generación, SIAF 1.0, y tercera generación, SIAF 2.0) es posible clasificar a un grupo de países de la región en tres grupos relacionados al nivel de desarrollo de su SIAF. El primer grupo, conformado por Uruguay y México, tiene en funcionamiento sistemas de tipo SIAF. El segundo grupo, conformado por Perú, Argentina, Guatemala, Paraguay, Colombia opera con sistemas SIAF 1.0, mientras que Chile está desarrollando un sistema SIAF 2.0.

II. Parte 2: La gestión pública por resultados

Como se mencionó, los procesos son tan o más relevantes que los recursos disponibles para la obtención de resultados en el ámbito público. En el contexto de las reformas propiciadas a principios de esta década surgen una serie de iniciativas e innovaciones tendientes a reformar la gestión pública (ILPES. 2004). Entre ellas pueden mencionarse el establecimiento de reglas fiscales y de fondos de estabilización y programación, la planificación estratégica, la evaluación de programas, la medición de resultados, el gobierno electrónico.

Como la eficiencia de la gestión pública es difícil de medir, resulta un tanto aventurado generar indicadores o “ranking” de países en el desempeño gubernamental. El BID sin embargo pudo elaborar un Índice de Gestión por Resultados, que permite medir el nivel de institucionalización de la GpRD a nivel de un país, diferenciándose de otros índices que evalúan la capacidad de gestionar por resultados a nivel de una entidad o agencia. Este índice comenzó a ser medido por el BID desde mediados de 2005. El Sistema de Evaluación divide el ciclo de gestión en 5 pilares: i) planificación estratégica; ii) presupuesto por resultados (PpR); iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones; iv) gestión de programas y proyecto; v) monitoreo y evaluación. La publicación muestran los resultados en 18 países de América Latina¹⁹. De acuerdo a éstos, la región posee un escaso avance en materia de gestión por resultados.

¹⁹ Argentina, Belice, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay (cuadro 53, página 262 del artículo de García-López).

Es claro que la implementación de una Gestión por Resultados para el Desarrollo, y de un sistema de Planificación para el Desarrollo, implica reformas y cambios en la mayor parte de los sistemas de gestión pública (véase Uña, 2010)²⁰. En esta parte del Panorama nos centraremos, sin pretender construir indicadores por país (excepto describiéndolos donde ya los haya) en relevar los avances y las dificultades en algunos de estos sistemas, como el presupuesto por resultados, los sistemas de evaluación de la inversión pública y el gobierno electrónico.

1. ¿Cómo medir los resultados de la actividad gubernamental?

La medición de la actividad gubernamental pretende proporcionar información sobre el uso de los recursos públicos. La gestión para resultados (GpR), una apuesta para mejorar la efectividad del desarrollo, cambia el eje de las preocupaciones de la gestión pública y complementa la pregunta tradicional de ¿Cuántos recursos necesitamos para producir y cuantas unidades se generan?, con la de ¿Cuáles son las consecuencias en la población objetivo y la ciudadanía de los recursos que se gestionan?

Interesa analizar la complejidad y las soluciones que se dan en la medición de la contribución de las políticas y programas públicos al logro de los Indicadores de Desarrollo. El desafío principal de la GpR y del empeño de los países en sus planes de desarrollo está en poder articular sistemas de medición.

Tal como puede apreciarse en el diagrama 3, el ámbito de preocupación de los resultados finales o impactos tiene que ver con los efectos en la población objetivo, o ciudadanía, de las políticas públicas. En las fases de producción relacionadas con los **insumos, procesos y productos**, la organización pública tiene las atribuciones, competencias y responsabilidades directas para responder las preguntas de la medición: cuantos recursos tengo para generar un volumen de productos, y cuál es la mejor combinación de insumos para obtener determinados productos (procesos).

Asimismo una entidad o programa público tiene un ámbito de atribución directa sobre los **resultados intermedios** hacia su población objetivo, cambiando las condiciones sobre las cuales se interviene.



No obstante, los resultados finales o impactos, que tienen que ver con los resultados del desarrollo, enfrentan la complejidad de la medición (véase recuadro 1). Los programas y planes

²⁰ La denominación de Gestión para resultados del Desarrollo se ha puesto de moda en los últimos años; véase BID (2009). Una denominación alternativa es la Planificación para el Desarrollo, más acorde con la tradición de América Latina y con los arreglos institucionales recientes en muchos países, en que el concepto y los Ministerios de Planificación retoman importancia en la gestión pública. Véase la parte 3 de este Panorama.

nacionales constituyen compromisos con la ciudadanía, pero para establecer metas tales como “Reducir la mortalidad neonatal en un 35%”, deben identificarse con claridad los factores explicativos de esta situación, los Programas y Entidades que estarán contribuyendo a esta meta, y los costos asociados. Los Programas tienen serias deficiencias para identificar su población objetivo, las coberturas y el impacto de sus propias intervenciones, por lo que difícilmente se logra determinar su contribución a una meta de carácter nacional.

RECUADRO 1 PROBLEMAS PARA MEDIR LOS IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Intangibilidad de los resultados

Existe una importante área de la acción gubernamental relacionado con la provisión de bienes públicos que se caracteriza por la "intangibilidad" de sus resultados. Estos resultados en general provienen de bienes públicos de carácter colectivo (defensa, seguridad ciudadana, diplomacia, actividades culturales) En estas áreas muchas veces no es posible identificar las variables ni encontrar la información pertinente para realizar las mediciones cuantitativas, lo que dificulta considerablemente la evaluación a través de indicadores.

Multiplicidad de objetivos de las organizaciones públicas

Las organizaciones públicas tienen objetivos múltiples y a veces no muy coherentes entre sí. Esta situación que tiene que ver con el incremento en las funciones y las áreas de intervención del Estado en las últimas décadas, especialmente en el ámbito social y regulatorio, describe sin duda la realidad de muchas instituciones públicas en América Latina. En los países desarrollados, este tema ha sido abordado a través de la creación de agencias gubernamentales, que se hacen cargo de partes cada vez más específicas y acotadas de las políticas públicas y de la "contractualización" de paquetes de servicios entre estas agencias y los ministerios del nivel central"

La indivisibilidad de los productos y resultados

Este problema hace referencia a que en muchos casos, los productos y resultados de las instituciones y programas públicos, no pueden ser analizados en términos de contribuciones individuales o grupales. En un primer nivel, el hecho de que los servicios sean generados mediante el trabajo conjunto de muchas personas a lo largo de una extensa cadena de producción, dificulta la medición de los aportes individuales y, por lo tanto es muy difícil hacer un juicio objetivo (evaluar) esos aportes individuales. Es por esto que en la mayoría de los países desarrollados se ha abandonado la opción de evaluar desempeño individual en base a indicadores²¹.

Transversalidad de las instituciones que gestionan los resultados:

Los resultados finales medidos a través de indicadores de impacto dependen casi siempre del accionar de más de una institución, por lo cual deben realizarse estudios específicos que determinen cuales son las contribuciones que cada uno de los programas puede atribuirse en términos aproximados.

Factores externos que influyen en los resultados de las políticas: Los resultados finales pueden estar afectados por factores externos no controlables (comportamiento de las variables económicas, cambios culturales, medioambientales, etc.) por lo cual la atribución directa del programa no siempre es comprobable. De esta manera para saber la verdadera contribución del Programa deben hacerse estudios complejos para aislar los efectos de otras variables. Los impactos de las políticas y los programas están determinados por muchos factores. Algunos están bajo control y otros no. Por esta razón los directivos de los Programas no son responsables por el logro de los impactos, sin embargo son responsables por "gestionar para los impactos" En otras palabras los directivos continúan siendo responsables por la entrega de los productos y por el cambio en la composición de productos de acuerdo a lo que dictan las circunstancias.

Existen algunas convenciones importantes a tener en cuenta para avanzar en la medición de los resultados de las políticas, que enumeramos en lo que sigue.

a) Es clave desarrollar indicadores de resultado intermedio, que permitan vincular el corto con el mediano y largo plazo

La dificultad de contar con información de impacto de las políticas se mitiga con la medición de resultados intermedios, o de variables *proxy* que permitan conocer en plazos menores si están cambiando las condiciones de la población objetivo. En el diagrama 4 se observa el caso de varios indicadores de resultado final relacionados con indicadores intermedios. Un Programa debiera ser capaz de contar con información anual para monitorear la capacidad de alcanzar el resultado final. Es decir, se supone que mientras mayor sea el porcentaje de trabajadores que egresan con un estándar de aprendizaje adecuado, mayores serán las probabilidades de conseguir un empleo (considerando que no afectan otros factores externos, económicos, etc.)

DIAGRAMA 4

Resultado intermedio	Resultado final
Porcentaje de trabajadores sin calificación que egresan con nota XX de un programa de capacitación técnica	Porcentaje de trabajadores sin calificación egresados de un programa de capacitación que consiguen un empleo en el área de capacitación recibida
Porcentaje de participantes egresados de programa antidrogas con actitud crítica hacia la droga	Porcentaje de personas que no reinciden después de participar en programa antidrogas
Porcentaje de familias pobres que inician una actividad empresarial con apoyo del Programa de emprendimiento	Porcentaje de familias cuyos ingresos provenientes de emprendimientos alcanzan \$XX
Porcentaje de disminución de delitos en regiones intervenidas críticas	Tasa de variación de delitos a nivel país
Porcentaje de población objetivo vacunada contra la poliomielitis	Tasa de incidencia de la poliomielitis

b) Se deben fortalecer los mecanismos de la planificación estratégica institucional y de definición de objetivos institucionales

Para lo anterior, es fundamental que a nivel institucional se definan correctamente los objetivos, alineados a los Planes de Desarrollo, y existan mecanismos de responsabilización por los mismos. La adopción de indicadores capaces de medir impactos dependerá si la entidad ha podido determinar con certeza los resultados intermedios que se esperan. En otros términos, un buen indicador solo puede surgir de la definición de un objetivo que exprese claramente si las variables del mismo contribuyen o no al resultado esperado.

De esta manera, las mejores experiencias internacionales dan cuenta de que previo a la definición de un indicador y de metas, se debe impulsar un proceso de formulación de estrategias, un plan estratégico que apoye la definición de los objetivos.

c) Para medir resultados de políticas se requiere establecer “impactos compartidos” entre las instituciones

Tal como fue comentado anteriormente una de las dificultades metodológicas centrales de la medición de los resultados de políticas tiene que ver con que a ella contribuyen varias instituciones y/o programas. Desde esta perspectiva la solución que se ha dado en países de mayor avance, es la definición de los impactos compartidos o los denominados “*shared outcomes*”, que se instrumentalizan a través de Acuerdos de Desempeño Interinstitucional. Ejemplos de estos acuerdos o convenios están en los Public Services Agreements (PSAs), del Reino Unido, o en Nueva Zelanda, para las áreas relacionadas con el crecimiento y la innovación en ciertos ámbitos productivos, la seguridad vial, el cambio climático, la atención a situaciones de alta complejidad en salud de niños y ancianos, entre otros.

Las características centrales de estos acuerdos parten con la definición del Objetivos Sectorial que se comparte y que constituye un “Mega Objetivo”, que es clave para la implementación de una Política Pública determinada (diagrama 5).

DIAGRAMA 5



d) Para el logro de resultados, las instituciones deben construir indicadores en “cascada”

Solo a través de la construcción de indicadores en cascada es posible relacionar la gestión institucional a la contribución al resultado esperado. Tal como se observa en la siguiente figura, son las propias instituciones en la construcción de su cadena de valor y la medición de sus objetivos quienes establecen en qué medida contribuyen al resultado final o impacto.



e) La evaluación de resultados requiere estudios específicos

Otro aspecto a considerar es que la medición de resultados de los programas públicos que ejecutan las políticas (educacionales, de vivienda, etc.) debe apoyarse de metodologías ad hoc, **como evaluaciones de programas públicos, evaluaciones de impacto o evaluaciones comprehensivas del gasto**. Para contar con información de resultados, solamente los estudios específicos entregaran estos antecedentes. Dos experiencias interesantes al respecto son las de Chile, con el Programa de Evaluaciones integradas al proceso presupuestario, desde 1997, y la de México de carácter más reciente, en que se han desarrollado una línea de evaluaciones (de programas y de impactos), cuyos resultados se incorporan a la discusión del proceso presupuestario. Hasta el 2005 se había evaluado el equivalente al 20% de presupuesto de ese año, y considerando las evaluaciones comprometidas al 2009, este porcentaje aumentó al 42% del presupuesto 2009.

SISTEMA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS E INSTITUCIONES EN CHILE

Es un Sistema que ha creado distintas líneas de evaluación de manera gradual que entregan información relevante para mejorar asignación y uso de recursos, contribuyendo así a mejorar la calidad del gasto público. Consta de las siguientes tipos de evaluaciones:

Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG) (1997): Evaluación de diseño y gestión de un programa, y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros). Utiliza sólo información disponible. Realizada por un panel de evaluadores externos, aprox. 6 meses de duración, totalmente conectada al ciclo presupuestario.

Evaluaciones de Impacto (EI) (2001): Además de lo anterior, permite evaluar resultados intermedios y finales en los beneficiarios, utilizando metodologías cuasi-experimentales, construyendo grupos de control y línea de base. Realizada por un entidad evaluadora externa, aprox. 16 meses de duración.

Evaluaciones Comprehensivas del Gasto (ECG) (2002): Evalúa una o más instituciones, abarcando aspectos de su diseño institucional, consistencia con las definiciones estratégicas, aspectos de gestión organizacional y resultados. Realizada por un entidad evaluadora externa, aprox. 12 meses de duración.

Evaluación de Programas Nuevos (EPN) (2009): Diseña la evaluación desde que se inicia o planifica un nuevo programa público, estableciendo líneas bases y utilizando preferiblemente diseño experimental. Realizado con apoyo Panel Internacional Asesor, aprox. 24 a 36 meses de duración.

Fuente: Arenas, Berner (2009).

Un sistema de seguimiento de programas, orientados a entregar información sobre cantidad de producción realizada, coberturas alcanzadas, costos de los productos y procesos, entrega datos de carácter anual, semestral, o de acuerdo a la pertinencia de la información para la toma de decisiones directivas o presupuestarias de corto plazo.

Lo importante es que tanto la información que proviene de estudios específicos para evaluar resultados, así como la que proviene de un sistema de seguimiento de la gestión del Programa o Entidad, seleccione información relevante para ser incorporado en el proceso presupuestario a nivel de formulación, ejecución, control y evaluación.

CUADRO 4
TIPOS DE EVALUACIONES REALIZADAS EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE
POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO.

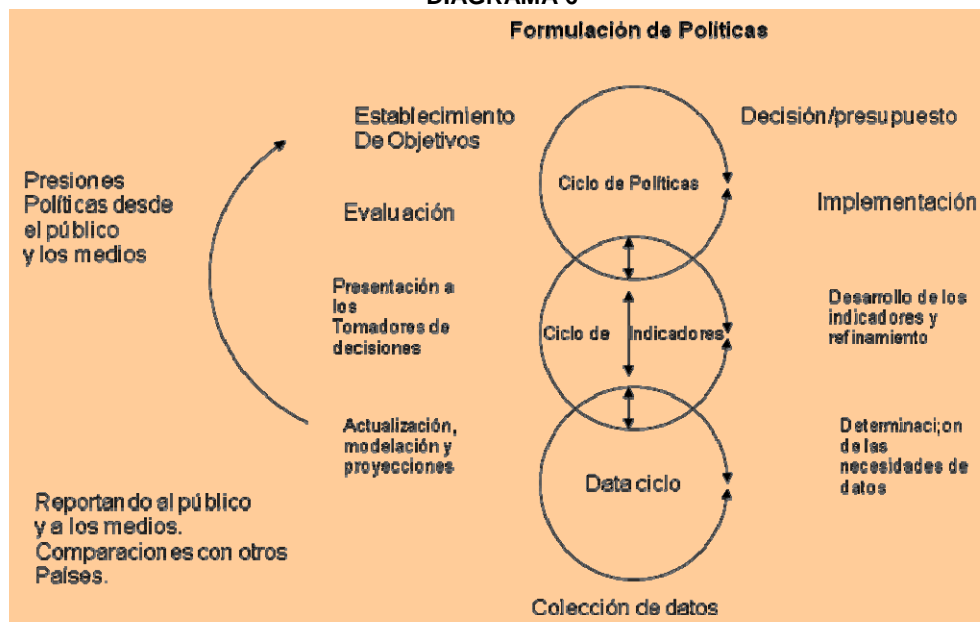
PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN				
Tipo de Evaluación	Alcance	2007	2008	2009
Total		126	192	196
De consistencia y resultados	Analiza el diseño y desempeño global de los programas para mejorar su gestión y medir el logro de resultados	116	34	22
De procesos	Analiza la gestión del programa, mediante trabajo de campo	-	-	6
De impacto	Identifica, con metodologías rigurosas, los cambios logrados en la población objetivo y en los indicadores estratégicos	2	6	6
Estratégica	Analiza aspectos o situaciones prioritarias de los programas (Ej. política de nutrición y abasto; desarrollo rural, entre otros)	2	1	7
Específica	Analiza aspectos particulares de los programas (Ej. calidad de servicios; percepción de beneficiarios, entre otros)	6	151	155

Fuente: <http://www.coneval.gob.mx/>

f) El proceso de construcción de indicadores debe estar inserto en el ciclo de políticas públicas

Los indicadores para el monitoreo y la evaluación de las políticas y programas, deben considerar el ciclo de planificación y presupuesto y los distintos actores involucrados en ellos (diagrama 6).

DIAGRAMA 6



Fuente: Linking indicator information to the policy process for sustainable development. Lessons Learned from relevant international examples. The Strategic Information Integration. Directorate Environment Canadá Ree Brennan. 2007

2. Presupuesto basado en resultados, transparencia y medición del desempeño

El Presupuesto Basado en Resultados (PBR) consiste en promover la implementación de un proceso presupuestario que tiene como objetivo que los decisores claves consideren en forma sistemática los objetivos previstos y los resultados alcanzados por los programas y las políticas públicas a lo largo de todo el ciclo (formulación, aprobación, ejecución y monitoreo y evaluación).

Para lograr este objetivo es necesario cumplir con una serie de requisitos esenciales para implementar los conceptos básicos de un Presupuesto Basado en Resultados. En primer lugar, es necesario contar con información sobre los objetivos y metas de los programas y políticas públicas previstos y los efectivamente logrados, generalmente en forma de indicadores de desempeño, en conjunto con información financiera sobre los recursos asociados a al logro de estos objetivos y metas. A su vez, es necesario contar con información sobre sus resultados, la cual puede obtenerse mediante evaluaciones de programas “simples” en las primeras etapas de su implementación.

En segundo lugar, se requiere que el proceso presupuestario esté diseñado para facilitar el uso de esta información en las decisiones de asignación de recursos. Un proceso presupuestario realizado sobre la base de estimaciones de recursos de baja calidad, o fuertemente influenciado por las modificaciones que puede llegar a introducirse sobre los niveles de recursos y gastos, así como su distribución entre las distintas iniciativas que conforman el presupuesto, tendrá bajas probabilidades de introducir en forma consistente información sobre desempeño en la gestión del gasto público.

De esta forma, el Presupuesto Basado en Resultados implica reformas principalmente en los sistemas de planificación, de administración financiera, de monitoreo y evaluación y los sistemas de control. Así, los sistemas de gestión involucrados en la implementación de iniciativas de Presupuesto Basado en Resultados son una parte de los sistemas de gestión contemplados en la implementación de una Gestión por Resultados.

La implementación de un PBR implica contar con un proceso presupuestario que tiene como objetivo que los decisores claves consideren en forma sistemática los objetivos previstos y los resultados alcanzados por los programas y políticas públicas para la toma de decisiones.

Pero la implementación de un PBR puede realizarse de varias formas. El cuadro 4 contiene una clasificación esquemática de tipos de PBR.

CUADRO 5
TIPOS DE PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

		Mecanismo de Asignación de Recursos	
		iii) Decisional (Tight)	iv) Informacional (Loose)
Nivel de Institucionalización de los mecanismos de uso de la Información de Desempeño	i) Institucionalizado	Relación “mecánica” entre indicadores de desempeño y asignaciones presupuestarias	Decisiones de asignaciones presupuestarias apoyadas en base a indicadores de desempeño, pero no en forma directa y ni exclusiva
	ii) Ad hoc	Desarrollo de acciones puntuales (ej.: evaluaciones de impacto) para programas / actividades determinadas	Presentación de información de desempeño solo como apoyo para las asignaciones presupuestarias

Fuente: P. Arizti, N. Manning, et al (2009)

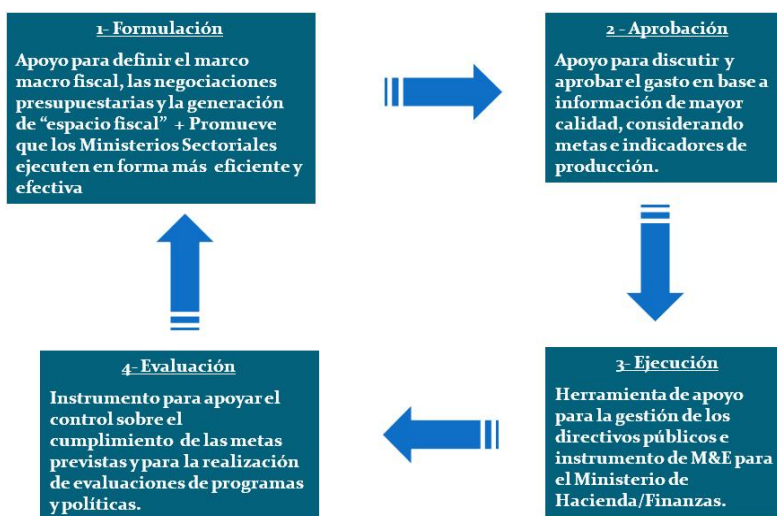
Considerando estos tipos analíticos de PBR, y en base a la situación de los países de América Latina en este campo, el tipo de PBR que implica una institucionalización en la utilización de información de desempeño combinado con su utilización de forma referencial en el proceso de

asignación de recursos parece ser el más adecuado para su implementación. Así, un PBR con estas características permitiría la utilización sistemática e institucionalizada –pero no exclusiva ni mecánica– de información de indicadores de desempeño y evaluaciones en todo el ciclo presupuestario, con el fin de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y la eficiencia operativa de las instituciones públicas, en un marco de solvencia fiscal y transparencia.

Sin embargo, es necesario tener mucha precaución en la definición del ámbito de aplicación del PBR. En términos generales el PBR tiene mayor aplicación en el ciclo presupuestario de instituciones que brindan bienes y servicios mixtos y/o preferentes (ej. raciones alimentarias, prestaciones medicas, transferencias condicionadas de ingresos), y menor utilidad en instituciones que proveen bienes públicos puros (ej. relaciones diplomáticas, defensa). A su vez, considerando la situación social de América Latina caracterizada por gran parte de su población en situación de pobreza e indigencia, que afecta principalmente a los niños, focalizar esfuerzos en la implementación de PBR en el gasto social es una estrategia que permite obtener más valor por la implementación de esta iniciativa.

La implementación de un PBR implica reformas concretas sobre el ciclo presupuestario. Por ejemplo implica cambiar de un ciclo presupuestario que se basa en la formulación, discusión, ejecución y evaluación de partidas presupuestarias (salarios, viáticos, insumos), con bajo nivel de participación de las “áreas productivas” en el presupuesto, a un ciclo presupuestario basado en los niveles de bienes y servicios (productos) que las instituciones proveen a los ciudadanos (ej. raciones alimentarias, becas, vacunas), que cuenta con un mayor nivel de participación de las “áreas productivas” de las instituciones. Ellos son los responsables de definir sus solicitudes presupuestarias en base a niveles de producción de bienes y servicios (insumo => producto). Este cambio de enfoque genera un aumento de la calidad del ciclo presupuestario: es posible asignar recursos en función de prioridades de políticas, analizando el impacto de los aumentos/disminuciones de recursos sobre los niveles de producción de bienes y servicios públicos.

DIAGRAMA 7
UTILIZACIÓN DEL PBR EL CICLO PRESUPUESTARIO



Fuente: P. Arizti, N. Manning, et al (2009)

En resumen, implementar un PBR implica una profunda transformación del ciclo presupuestario. Esta transformación busca incorporar de manera sistemática y oportuna información sobre indicadores de desempeño y resultados de los programas y políticas públicas en el proceso de asignación de recursos. Pero esta iniciativa debe realizarse sobre bases técnicas sólidas, para lo cual es necesario que los sistemas de gestión que apoyan el ciclo presupuestario funcionen en forma adecuada. En tal sentido, la programación de mediano plazo es una herramienta fundamental.

Tal como fue mencionado en la introducción de este capítulo los países de la región han venido realizando esfuerzos para definir sus sistemas de monitoreo y evaluación. Predominan orientaciones para este proceso: El modelo Plan, el modelo Presupuesto y un modelo que mezcla estas dos aproximaciones²².

- En el modelo Plan, las prioridades de política gubernamental están contenidas explícitamente en un Plan Nacional de Desarrollo (PND, o equivalente) que sirve de guía para la determinación (sobre todo en el mediano plazo) de las prioridades de gasto y en el cual los ejercicios de planeamiento estratégico están difundidos e integrados al proceso de decisiones del ciclo presupuestario (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana);
- Un modelo Presupuesto, en el cual la elaboración de este instrumento y su desarrollo a lo largo del ciclo presupuestario (generalmente anual) marcan de manera dominante la determinación de las orientaciones del gasto, sin que haya un condicionamiento o referencia explícita a metas de un Plan (Chile, Perú). En este caso, cobran relevancia el ejercicio de Planificación estratégica de la propia Institución o el marco lógico del programa en la fase de evaluación.
- Un modelo Integrado o mixto, que articula institucionalmente plan con presupuesto, y cuyos exponentes en América Latina son Brasil y Uruguay. En Brasil, el Plano Plurianual (PPA), es la expresión del conjunto de instrumentos de planificación y de presupuestación, y genera relatorías anuales de monitoreo y evaluación que tienen por finalidad informar tanto los desembolsos de recursos en cada programa, como el desempeño respecto de las metas definidas ex ante. Esta vinculación entre desembolsos y metas físicas ha permitido enlazar el PPA con el presupuesto anual. Esta modalidad se ha focalizado en los programas prioritarios definidos en el PPA, existiendo, además, una alta integración entre los tres principales sistemas de información que vinculan la planificación con la presupuestación (Bonney y Martner 2006).

Además de los aspectos procedimentales y legales, las reformas orientadas a mejorar la transparencia de los procesos de gestión pública son fundamentales, en especial en el ámbito presupuestario. Si bien no resulta sencillo medir el desempeño ni establecer criterios universales de buenas prácticas, algunas entidades internacionales han generado indicadores cuantitativos y cualitativos. Vale la pena consignar estos esfuerzos,

- La Encuesta de Presupuesto Abierto

El International Budget Partnership (IBP) se creó en 1997 para promover la participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario, con el objetivo de que los sistemas de presupuesto sean más transparentes, responsables y adecuados a las necesidades de las personas más vulnerables. Para contribuir a este objetivo, el IBP ha desarrollado la Encuesta de Presupuesto Abierto, que constituye un estudio independiente y comparativo de la transparencia presupuestaria y rendición de cuentas.

La Encuesta de Presupuesto Abierto se basa en un cuestionario que refleja las buenas prácticas relacionadas con las finanzas públicas, concentrándose en medir el acceso público a la información presupuestaria del gobierno. Para ello recolecta un conjunto de datos comparativos sobre la disponibilidad pública de la información presupuestaria y otras prácticas de rendición de cuentas sobre el presupuesto.

El cuestionario contiene un total de 123 preguntas. Las respuestas a las 91 preguntas que evalúan el acceso público a la información presupuestaria se promedian para conformar el Índice de Presupuesto Abierto. Las restantes 32 preguntas cubren temas relacionados con las oportunidades de participación pública en el proceso presupuestario y la habilidad de las instituciones de supervisión de exigir cuentas al poder ejecutivo.

El Índice de Presupuesto Abierto asigna a cada país una calificación basada en el promedio de las respuestas a las 91 preguntas relacionadas con la disponibilidad pública de información, reflejando la cantidad de información presupuestaria públicamente disponible en los ocho documentos presupuestarios que se consideran claves para un manejo transparente del presupuesto. Los ocho

²² Bello, Rosario. Evaluación de Programas Prioritarios. ILPES.2010

documentos son: i) Documento Preliminar; ii) Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo; iii) Presupuesto Promulgado; iv) Presupuesto Ciudadano; v) Informes Entregados durante el año; vi) Revisión de Mitad de Año; vii) Informe de Fin de Año; e viii) Informe de Auditoría.

La mayoría de las preguntas en el Índice de Presupuesto Abierto consideran cinco alternativas de respuestas. Las respuestas “a” o “b” describen una situación o condición que representa una buena práctica en cuanto al tema preguntado. Una respuesta “a” indica que la norma se cumple cabalmente, mientras que una “d” indica que la norma no se cumple en lo absoluto. La quinta opción es una “e” que significa que el tema no aplica. Para propósitos de agregar las respuestas, a la respuesta “a” se le otorga una la calificación numérica de 100 por ciento, 67 por ciento para la “b”, 33 por ciento para la “c” y cero para la “d.” La respuesta “e” hace que la pregunta no se cuente como parte de la categoría agregada.

Las preguntas de la Encuesta de Presupuestos Abierto son respondidas por expertos independientes, externos al gobierno, que pertenecen a instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil de cada uno de los países. Las respuestas al cuestionario deben ser debidamente respaldadas por evidencia, de acuerdo a lo señalado en la Guía elaborada por el equipo de International Budget Partnership (IBP).

Un puntaje de 81 a 100 en el Índice de Presupuesto Abierto indica que el país posee una extensa información en sus documentos presupuestarios. Un puntaje de 61 a 80 indica información suficiente, 41-60 indica alguna información, 21-40 indica información mínima, y de cero a 20 indica poca o ninguna información.

En su versión de 2010 la encuesta fue aplicada en 94 países, 9 más que en 2008 (85 países) y 15 más que en 2006, cuando fueron incluidos 59 países. De los 94 países, 14 son de LAC, uno más que en 2008.

El cuadro 5 muestra los resultados del Índice de Presupuesto Abierto 2006, 2008 y 2010 calculado para los países de LAC a los que se les aplicó la encuesta en esos años. Como se observa, solo en los casos de Brasil, Colombia, Chile y Perú se considera suficiente el nivel de información que se entrega sobre el presupuesto del gobierno central.

CUADRO 6
ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO (IPA) 2006, 2008 Y 2010, SEGÚN CATEGORÍA DE INFORMACIÓN

Categoría de IPA	2006		2008		2010	
	Nº	Países	Nº	Países	Nº	Nombre Países
Extensa (Puntaje de 81–100)						
Suficiente (Puntaje de 61–80)	2	Brasil, Perú	3	Brasil, Colombia, Perú	4	Brasil, Chile, Colombia, Perú
Alguna (Puntaje de 41–60)	4	Colombia, Costa Rica, Guatemala, México	4	Argentina, Costa Rica, Guatemala, México	4	Argentina, Costa Rica, Guatemala, México
Mínima (Puntaje de 21–40)	4	Argentina, El Salvador, Ecuador, Honduras	4	Ecuador, El Salvador, Trinidad y Tobago, Venezuela	5	Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Trinidad y Tobago, Venezuela
Poca o ninguna (Puntaje de 0–20)	2	Bolivia, Nicaragua	4	Bolivia, República Dominicana, Honduras, Nicaragua	3	Bolivia, República Dominicana, Honduras
Número de Países	12		15		16	

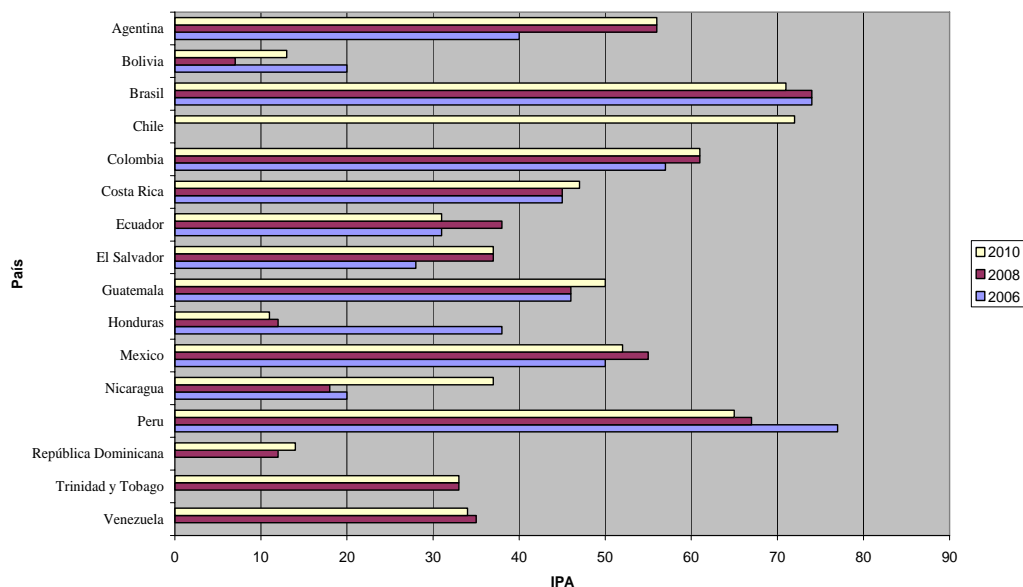
Fuente: International Budget Partnership (2010). “Open Budget Transform Lives”. The Open Budget Survey 2010 y www.internationalbudget.org.

Adicionalmente, el gráfico 18 muestra la evolución del IPA para los países de LAC en que la Encuesta de Presupuesto Abierto ha sido aplicada en el período 2006-2010, observándose en general un aumento en el IPA en este período, salvo en el caso de Honduras y Perú, aunque en este último caso el nivel de información entregado sigue siendo clasificado como suficiente.

Los aspectos medidos son los mismos abordados por la encuesta de la OECD, pero a través de preguntas de mayor complejidad, que son respondidas por investigadores que deben proporcionar evidencia que respalde sus respuestas, a diferencia de la encuesta de la OECD que es respondida por funcionarios de los gobiernos.

GRÁFICO 18

Gráfico 1. Evolución IPA 2006-2008-2010



- La Base de datos de la OCDE

En diciembre de 2005 la OCDE invitó a 17 países de LAC²³ a responder la encuesta sobre las prácticas y procedimientos presupuestarios on-line. Recibió la respuesta de 13 países que respondieron el cuestionario completo²⁴. Estos países fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Los indicadores de prácticas presupuestaria analizados por la OCDE incorporan los distintos tipos de información requerida para la toma de decisiones a lo largo del ciclo presupuestario (formulación, discusión/aprobación, ejecución y evaluación). Partiendo con la definición del marco financiero de recursos requerido previo a la formulación del proyecto de Ley de Presupuestos de cada año hasta la evaluación de los resultados del uso de los recursos asignados a cada institución.

Los indicadores o información de prácticas presupuestarias consideran la etapa del ciclo presupuestario al que mejor se relacionan. Partiendo por los indicadores que apoyan el proceso de formulación del presupuesto al interior del poder ejecutivo, continuando con los indicadores que dan cuenta de los resultados del proceso discusión y aprobación del proyecto de Ley de Presupuesto en el Congreso, siguiendo con indicadores que muestran resultados de la ejecución del Presupuesto aprobado, para finalizar con la entrega de indicadores que apoyan la etapa de evaluación de la gestión financiera del año anterior.

Sólo la mitad de los 14 países que contestaron la encuesta de la OECD sobre prácticas y procedimientos presupuestarios responde la pregunta que mide el porcentaje del gasto cubierto por medidas de producto y resultado que se presenta junto a la formulación del presupuesto.

²³ Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

²⁴ Además está el caso de Panamá que respondió las primeras dos secciones del cuestionario.

CUADRO 7
PORCENTAJE DEL GASTO CUBIERTO POR
MEDIDAS DE PRODUCTO Y RESULTADO

País	Porcentaje del Gasto cubierto por Medidas de:	
	Producto	Resultado
Argentina	60%	s.i.
Bolivia	60%	s.i.
Brasil	100%	98%
Chile	s.i.	s.i.
Colombia	s.i.	2%
Costa Rica	48%	s.i.
Ecuador	s.i.	s.i.
Guatemala	35%	s.i.
México	30%	0%
Panamá	s.i.	s.i.
Paraguay	37%	30%
Perú	s.i.	s.i.
Uruguay	s.i.	s.i.
Venezuela	s.i.	s.i.

s.i.: Sin información.

Fuente: OECD (2007). "Encuesta de la OECD sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios". Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial. Comité de Gobernanza Pública.

Por otra parte, el porcentaje del gasto afectado por cambios que realiza el Congreso durante la discusión de la propuesta de presupuesto enviada por el poder ejecutivo se ubica entre el 0% y 3,5%. Sólo en el caso de Venezuela el porcentaje del gasto afectado por cambios realizados por el parlamento al Proyecto de Ley de Presupuesto enviado por el ejecutivo supera el 20%. De acuerdo a la información recolectada, el parlamento realiza pocas indicaciones o enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos presentado por el Ejecutivo, excepto en el caso de Brasil.

Respecto a la flexibilidad en el manejo de la ejecución presupuestaria por parte del Ejecutivo, según la información recolectada a través de la encuesta de prácticas presupuestarias de la OECD, en general los países responden que poseen las atribuciones para realizar reasignaciones del gasto una vez aprobada la Ley de Presupuestos, lo que en algunos casos incluso no requiere de previa aprobación del parlamento (cuadros 7 y 8). Lo anterior refuerza el hecho de la necesidad de conocer qué porcentaje de los recursos aprobados en la Ley de Presupuestos es reasignado durante el año, ya que esto, entre otros aspectos, permitiría constatar si la Ley de Presupuestos está cumpliendo el rol de distribución de recursos hacia las prioridades de política y programática establecidas.

CUADRO 8
TIPOS DE REASIGNACIÓN DE RECURSOS QUE PUEDE REALIZAR EL GOBIERNO (PODER EJECUTIVO) UNA VEZ APROBADA LA LEY DE PRESUPUESTOS

Tipo de Restricción	El ejecutivo puede reasignar gasto			Necesita aprobación del Parlamento		
	Si, sin restricciones	Si, con restricciones	No	Si	No	Depende del cambio
Aumentar Gasto en Programas Existentes	Brasil, México	Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela		Argentina, Bolivia, Colombia, Paraguay, Perú, Venezuela	Chile, Ecuador, México, Uruguay	Brasil, Costa Rica, Guatemala
Crear Nuevos Programas	Bolivia	Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Venezuela	Argentina, Uruguay	Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Uruguay, Venezuela	Bolivia, Chile, Ecuador, México	Costa Rica, Guatemala
Reasignar Gasto	México	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, Venezuela	Uruguay	Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela	Argentina, Chile, Ecuador, México	Costa Rica, Guatemala
Cortar Gasto	Argentina, Colombia, Ecuador	Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela		Paraguay, Perú, Venezuela	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México	Costa Rica, Guatemala

Fuente: Curristine, T. y Bas, M. (2007). "Budgeting in Latin America: Results of the 2006 OECD Survey". OECD Journal on Budgeting. Volume 7 – N° 1.

CUADRO 9
EXISTENCIA DE FLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS PARA TRANSFERIR RECURSOS POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

	Entre Programas	Entre gasto operacional e inversión	Entre gasto operacional	Entre gasto operacional y recursos de programas	Entre inversión y recursos de programas
Sin restricciones	Bolivia, Venezuela	Venezuela	Bolivia, México, Uruguay, Venezuela	Venezuela	-
Pueden transferir con aprobación del Ministerio de Hacienda/Autoridad Presupuestaria	Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela	Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú	Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela	Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay	Bolivia, Ecuador, México, Paraguay
Pueden transferir con aprobación del Parlamento	Colombia, Costa Rica	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Perú, Venezuela	Brasil, Colombia, Perú	Brasil, Colombia	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia
Pueden transferir con notificación del Parlamento	Brasil, Colombia, Venezuela	Colombia, Perú	Colombia, Perú, Venezuela		
Otro		Guatemala puede transferir gasto operacional a inversión pero no al revés			Chile no existen restricciones para transferir de gasto de capital a corriente

Fuente: Curristine, T. y Bas, M. (2007). "Budgeting in Latin America: Results of the 2006 OECD Survey". OECD Journal on Budgeting. Volume 7 – N° 1.

Si bien esta recolección de las prácticas presupuestarias es muy general, tiene el mérito de destacar las enormes diferencias legales y de procedimiento existentes, y de plantear como pregunta abierta el modelo “ideal”, de más o menos discrecionalidad del Ejecutivo y de mayor o menor flexibilidad presupuestaria. Cada país tiene su propia historia y apreciaciones al respecto.

En cualquier caso, el levantamiento de procesos y arreglos presupuestarios requiere de un esfuerzo sistemático, de una adecuación de las preguntas a las realidades institucionales de América Latina, y de un sistema específico de control de calidad de las respuestas (véase Berner, 2010).

3. Sistemas Nacionales de Inversión Pública

El surgimiento de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina, en los años setenta y ochenta, fue de la mano con el desarrollo de los sistemas u organismos de planificación en la región. Surge la necesidad de regular y mejorar las actuaciones del Estado en estas materias, y aparecen en escena los sistemas nacionales de inversión pública.

Es así como en los años setenta Chile, Argentina y Colombia inician sus esfuerzos con la creación de sus sistemas nacionales de inversión pública, en una primera etapa con énfasis hacia los proyectos y/o con responsabilidades en los presupuestos de inversión. Los énfasis con los que fueron creados resultaron ser muy heterogéneos, ya que en algunos de los países mencionados se dieron casos de complementariedad con los sistemas de planificación y en otros más bien se acompañó de cambios radicales en la visión de las funciones del Estado.

En los años ochenta otro grupo de países pioneros posicionan el tema de la importancia de la planificación, a través de la implementación de los bancos de proyectos, los cuales fueron básicamente concebidos como sistemas de información. Estos esfuerzos se enmarcan principalmente en una perspectiva de mejorar la asignación, eficiencia y calidad en el uso de los recursos públicos, por una parte en inversión (es el caso de Bolivia, Costa Rica, Honduras, México y Panamá) y por la otra en reestructuración de la administración financiera del Estado (República Dominicana).

Desde principios de los años noventa, se produce un decaimiento en la importancia relativa de los sistemas de planificación, en comparación a la fuerza que alcanzan los ministerios de Hacienda y Economía, los que ante la necesidad de restablecer los equilibrios fiscales fuerzan una declinación de los sistemas nacionales de inversión pública. Así, en términos generales, desde su origen, éstos están íntimamente ligados a los esfuerzos de llevar adelante la planificación como instrumento de política pública.

Desde el comienzo de la década del 2000 los países de América Latina y El Caribe han vuelto a enfatizar el rol de la planificación en la toma de decisiones de las inversiones públicas, a la vez que se ha reactivado el gasto, en ocasiones en forma muy significativa. A continuación se hace una breve reseña del “antiguo modelo”, vigente hasta hace poco, donde se establecen algunas falencias y bondades. Dentro de las primeras, se puede señalar que los sistemas de inversión pública perdieron la visión de largo plazo, concentrándose en los temas normativos y en el análisis microeconómico. Se concentran los esfuerzos en una forma de análisis “proyecto a proyecto”, sin tener en cuenta sinergias ni su posible contribución a las políticas y al modelo de desarrollo. Además, en camino contrario a la descentralización, se fortalecieron modelos con instituciones con funciones exclusivas, lo cual significó centralizar todo el proceso de formulación y de asignación de recursos, dejando en la práctica a otros organismos fuera del sistema. Esto a su vez implicaba una mayor concentración en lo referido a la toma de decisiones. Se pierde también la visión inter-sectorial, pues en el análisis “proyecto a proyecto” lo importante es demostrar que los proyectos son eficientes y rentables, por lo menos a nivel de estudios de preinversión.

Tampoco hay articulación con el sector privado ni con la comunidad, y el seguimiento y la evaluación ha sido débil. Pese a que en todos los SNIP se reconoce como elemento metodológico central tanto el ciclo de vida de los proyectos como el ciclo de la inversión pública, en ninguno de ellos se realizaron experiencias sistemáticas de evaluación ex post.

El “antiguo modelo” apuntaba a lograr eficiencia en las decisiones de inversión pública, pero sólo en la etapa de preinversión, debido a que las otras etapas no fueron desarrolladas debidamente. Un gran

logro del “antiguo modelo” es haber posicionado la importancia de la preinversión, en particular la formulación y evaluación ex ante de proyectos, donde predominan las actividades de los formuladores-evaluadores y analistas.

El desarrollo de estas técnicas permitía estimar no sólo los costos de inversión, si no que además proyectar los gastos de operación, con lo que el sistema lograba incorporar relevante información sobre la relación entre ambos, aún cuando la información obtenida en el gasto corriente no siempre era adecuadamente considerada.

Al ser la técnica de formulación y evaluación de proyectos un elemento central de los sistemas, requería tanto de personal capacitado como de metodologías generales y específicas, debido a la necesidad de las instituciones de cumplir con las exigencias normativas. Estos procesos tuvieron gran importancia y continuidad. Lo anterior, aunado con los esfuerzos de difusión de la importancia del uso de estas técnicas generaron lo que se puede llamar una “cultura de proyectos”.

El “antiguo modelo” puede considerarse incompleto ya que no implementó tareas para las etapas de inversión y operación, fue productivista (orientado principalmente a lo microeconómico y a la generación de bienes) en tanto fijaba su atención aisladamente en cada proyecto, centrado en unas pocas instituciones. Estas características lo hacían en alguna medida inflexible y desde el punto de vista político, poco útil.

Por otro lado, además de logros y falencias del modelo, en el ambiente de lo público se comenzaban a generar otros tipos de demandas, como la transparencia, la participación y la articulación público-privada. Es así que hace una década algunos de los retos que se entendían necesario superar por partes de los SNIP eran los siguientes:

1. Escasa articulación con prioridades nacionales y otros sectores complementarios. Generalmente no había una instancia superior que observara la consistencia de los proyectos de inversión con el plan nacional y menos aún la eventual sinergia o complementariedad que pueda haber entre proyectos de distintos sectores. Colombia es en la región, el único país que explicita que su sistema nacional de inversiones debe incorporar proyectos que se enmarquen en su plan nacional de desarrollo.

2. Creciente dificultad de retener personal capacitado. Surgen dos razones, un problema de remuneraciones (baja remuneración en comparación con el sector privado) y uno de alta rotación del personal, especialmente en los niveles descentralizados.

3. Inexistencia de sistemas formales de seguimiento físico y financiero. El seguimiento financiero se hacía generalmente a través de los sistemas integrados de administración financiera y era básicamente de naturaleza de ejecución presupuestaria.

4. Avance insuficiente en el desarrollo de sistemas de evaluación ex post. Existían dificultades para establecer las líneas base para la evaluación del impacto de los proyectos o programas públicos, tampoco había un sistema adecuado de indicadores sociales²⁵.

5. Escasa incorporación de Gobierno electrónico. El uso de Internet como plataforma de operación de los Sistemas o como facilitador para la simplificación de trámites, consultas, adquisiciones y firma digital. Una década atrás este apoyo era muy inicial en la mayoría de los países analizados.

6. Falta de transparencia. Se requerían mayores niveles de acceso por parte de la ciudadanía a la cartera de proyectos, con sus características en cuanto a objetivos, localización, montos, plazos, fuentes de financiación, avance de la ejecución y responsables. Para avanzar en esta materia era preciso elaborar programas de conectividad entre sistemas de información.

²⁵ Sin embargo, la efectividad de un sistema de evaluación ex post depende de la utilización de sus resultados y cómo estos permiten modificar la acción de las políticas. Para ello, existen algunos prerrequisitos tales como credibilidad, independencia, temporalidad y compromiso para extraer lecciones de la comparación entre la evaluación que se realiza ex ante y la evaluación realizada ex post, e incorporarlas en la formulación, evaluación y seguimiento de futuros proyectos o programas.

7. Poca articulación público –privada. Este aspecto era más bien incipiente puesto que no había claridad en cómo debía hacerse y si era conveniente o no llevarla a cabo. En síntesis, era una tarea por desarrollar.

8. Poca articulación intersectorial e interinstitucional, se veían dificultades expresadas en duplicaciones que implicaban ineficiencias y tensiones debido a las competencias entre los organismos y la fragmentación de la información.

En función de los retos que se planteaban surge un esbozo de un “nuevo modelo” con características más sistémicas e inclusivas, mas orientado por una visión de sociedad, poniendo en el centro a las personas e incorporando a los entes privados. El nuevo modelo busca mayor flexibilidad y compromiso de otros actores que se incorporan dentro de una concepción más relacional en la gestión de los SNIP. Es así, que de acuerdo con el estado de situación con retos por enfrentar y el esbozo de lo que sería un nuevo modelo de SNIP, la pregunta que surgió fue; ¿Cómo lograron enfrentar los SNIP los retos y dificultades que atravesaban hace una década?

A continuación se resume un diagnóstico basado en la experiencia de ILPES, basado en diversas asesorías y capacitaciones en las que ha participado y también en entrevistas realizadas durante los meses de Septiembre y Octubre de 2009, a siete directivos de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y México.

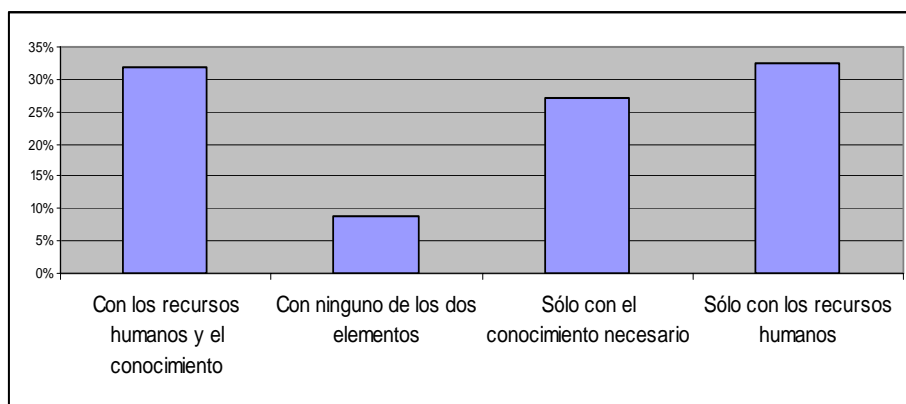
Las principales conclusiones de estas entrevistas fueron:

1. En cuanto a la escasa articulación de los proyectos con prioridades nacionales y/o con otros sectores complementarios, se observan avances sustantivos, sobretodo en cuanto a que se respetan las prioridades nacionales. Una excepción parece ser Argentina, pues debido a su estructura federal, cobran gran importancia las autonomías provinciales. Actualmente en casi todos los SNIP de los países mencionados se ha incorporado la variable de consistencia entre los proyectos y las políticas sectoriales. Aún cuando hay avances, persisten ciertas brechas, como la coparticipación en la discusión presupuestaria. Falta una instancia superior que observe la consistencia entre los proyectos de inversión de los diversos sectores con el plan nacional y la eventual sinergia entre los proyectos de distintos sectores. Como se señalara, la ausencia de esta instancia superior que vele por la articulación con las prioridades nacionales no ha impedido que surjan algunos intentos de evaluación de políticas.

2. En cuanto a la dificultad de tener y retener personal capacitado, todos los SNIP actualmente están abocados a desarrollar acciones permanentes tendientes a mejorar las capacidades de los funcionarios. Las mayores dificultades se han concentrado en los niveles locales. Se están aplicando sistemas diferenciados de capacitaciones. En algunos países, el sistema está diseñado para satisfacer las necesidades a niveles básicos, intermedios y avanzados. Otro problema que subsiste es el fenómeno de una alta rotación de profesionales, lo que afecta la continuidad del trabajo en materias de formulación y seguimiento de proyectos. Tal vez la sugerencia de introducir elementos relacionados con salarios y factores motivadores como esquema de incentivos pueda aminorar este fenómeno. En general los SNIP estudiados contemplan programas de capacitación operando y existe conciencia de su importancia como un proceso continuo para crear y mantener una masa crítica en el sistema.

En la encuesta sobre SNIPs hecha a los usuarios del sistema, y desarrollada por ILPES en el 2010, frente a la consulta respecto a si las instituciones cuentan con los recursos humanos, y con el conocimiento necesario para solucionar oportuna y adecuadamente las observaciones que reciben del órgano rector, menos de la mitad de los encuestados consideró que cuentan con ambos recursos: personas y conocimiento:

GRAFICO 19
PERCEPCIÓN SOBRE RECURSOS HUMANOS Y CONOCIMIENTO



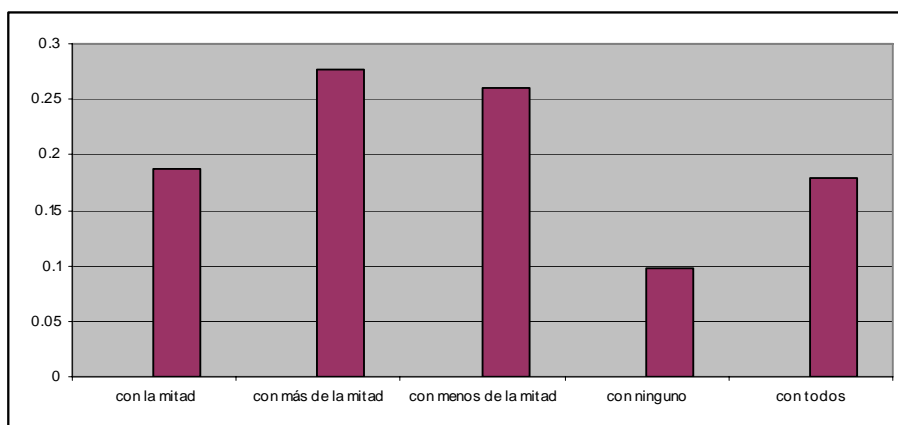
Fuente: elaboración propia en base a encuestas.

3. No existen en la mayoría de los países sistemas formales de seguimiento físico y/o financiero. Esta labor se realiza principalmente vía banco de proyectos utilizando plataformas web. En general los nuevos diseños de los SNIP estarían incluyendo este aspecto y los existentes también lo están incorporando. La política tradicional, en la mayoría de los países cuyos directores de inversión pública fueron entrevistados, ha consistido fundamentalmente en recortar los programas de inversión y posponer proyectos durante los períodos de crisis. Aunque hay persistencia de esta política anti inversión, hay ejemplos recientes con resultados positivos, como Chile, Colombia y Perú, que desplegaron planes especiales de inversión para amortiguar los efectos de la crisis de 2008-2009..

4. Hay avances en el uso de tecnologías de información: se ha generalizado el uso de Internet como plataforma de operación de los Sistemas de Inversión Pública. Sin embargo persisten problemas de desarticulación de los distintos sistemas informáticos, y de falta de interactividad de los usuarios con los sistemas. En este aspecto se observa un avance importante, con bancos de proyectos on-line y en algunos casos con información geo-referenciada de proyectos (caso de Guatemala), así como el uso de TIC's en los temas de adquisiciones públicas. Es necesario profundizar más adelante en los resultados objetivos que ha generado este avance y cómo utilizar la información disponible resultante para el mejoramiento de los procesos, sobretodo en la etapa de inversión.

En la encuesta ya mencionada, destaca una compatibilidad más bien baja de los Bancos Integrados de Proyectos (BIP), con el resto de los sistemas de información de Gobierno. Más de la mitad de los encuestados declaran que esta compatibilidad solo se da en la mitad o menos de los casos.

GRÁFICO 20
COMPATIBILIDAD DEL BIP CON OTROS SISTEMAS



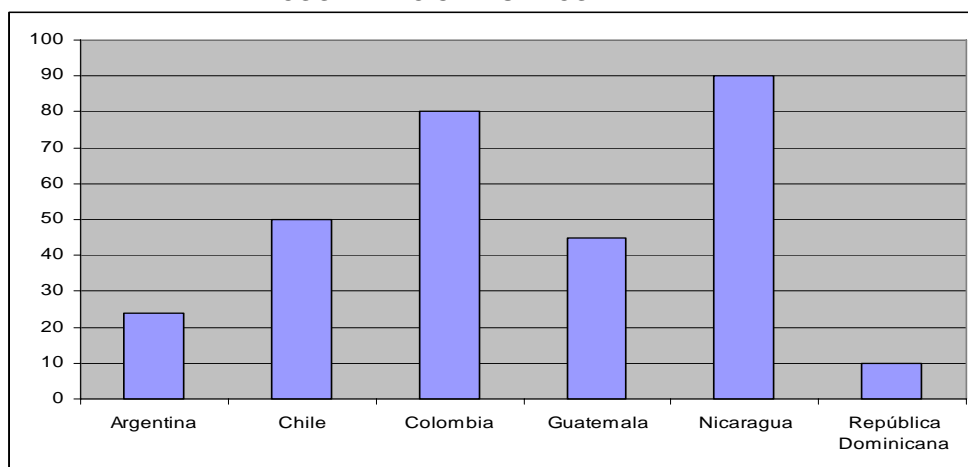
Fuente: elaboración propia ajustada encuesta

5. La transparencia ha mejorado, a través de la información publicada y disponible en los sitios web, sin embargo aun existen remanentes de información no disponible para todo público. También se ha avanzado en materia de rendición de cuentas a organismos del Estado, como los informes al poder legislativo en el caso de República Dominicana y de Chile. Mención especial merece Colombia y su rendición de cuentas públicas a la nación a través de distintos mecanismos.

6. Evaluación ex post. Los avances en esta materia han sido relativamente modestos, siendo implementada por algunos países en sus sistemas (Argentina, Chile, Colombia, Nicaragua y México) donde mayoritariamente se aplica una evaluación ex post de tipo simple. Cabe mencionar los interesantes avances que ha hecho Argentina y Colombia en este aspecto, principalmente en lo que respecta al desarrollo de metodologías de evaluación ex post de impacto. Por otra parte, en Chile se realiza una evaluación de programas cuyos resultados se comunican al Congreso Nacional. Sin embargo todavía sigue pendiente, en la mayoría de los casos, la evaluación respecto a que si dichos resultados son utilizados en la toma de decisiones (por ejemplo respecto al mejoramiento del proceso de evaluación ex ante).

7. Articulación Público-Privada. En este campo hay avances pero la situación en la región es bastante heterogénea. Algunos sistemas (Argentina, Chile, Colombia, y México a modo de ejemplo) han desarrollado mecanismos complejos de concesiones, mientras que en otros países se está en una etapa exploratoria y muchas veces vinculada a la actuación de entidades sectoriales. Los mecanismos utilizados son de carácter específico y delimitados, pues aún no existen estrategias de articulación de carácter más estratégico y de largo plazo, en particular en aquellas acciones que tengan relación con el desarrollo productivo. En este sentido la articulación está más bien delimitada a las grandes empresas o a inversionistas privados, no existiendo aún una vinculación con la pequeña y mediana empresa. La vinculación a niveles subnacionales no cuenta con el énfasis requerido a pesar de su importancia en los procesos de descentralización y consolidación institucional del Estado. La percepción en este aspecto tuvo las siguiente calificaciones (nota 1-100), para los países indicados en el gráfico a continuación.

GRAFICO 21
COORDINACIÓN PÚBLICO- PRIVADA



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas.

Con lo anteriormente expuesto, se pueden vislumbrar algunos desafíos de los SNIP en relación a los procesos modernizadores de los Estados de la región, en particular sobre la descentralización y la participación ciudadana. Queda aún mucho por hacer, en especial en cuanto a la participación de la comunidad o la ciudadanía en las decisiones de inversión y asignación de recursos. Estos elementos son tareas pendientes y desafíos en el proceso de mejora y modernización del sistema de inversión pública de los países de la región.

Un tema adicional, no recogido en las entrevistas ni encuestas, pero que se deduce del análisis de las cifras macroeconómicas, es el de la articulación de la política fiscal y la inversión pública. Cabe esperar una continuidad en esta articulación, complementada con el monitoreo de los programas de asistencia para asegurar la calidad del gasto, y generar conciencia de que los programas de inversión pública son en general de una alta rentabilidad social y económica, independientemente del ciclo económico en el cual están insertos.

Al disponer de una cartera de proyectos sistematizada y estandarizada en las fases de preinversión, inversión y operación, y caracterizada en cuanto a sus efectos en el empleo y otras variables macroeconómicas, los responsables fiscales podrán definir con más información las políticas de inversión pública en ciclos de crecimiento o recesión. Se puede pensar en un catastro de proyectos en el que se puede considerar una cartera anticíclica de proyectos, con fundamentos de equidad y eficiencia, que se pudiera aplicar de forma más intensa durante períodos recesivos. Contar con estas carteras debidamente caracterizadas contribuiría también a mejorar la coordinación entre proyectos y estrategias sectoriales o territoriales.

Se debe destacar el rol que juega la inversión pública en cualquier estrategia de desarrollo. Es importante considerar una nueva visión de la inversión pública, en la cual el rol de ésta debe seguir fortaleciéndose dentro de la estrategia de desarrollo del país, procurando monitorear su aporte a la calidad de la democracia en cuanto a su consolidación y gobernabilidad, sin descuidar los criterios técnicos y la sustentabilidad que debe regir al gasto público. Por su naturaleza, la inversión pública es un instrumento de política que juega un papel macroeconómico en el corto y largo plazo, en una perspectiva de consolidación democrática y superación de la pobreza.

Las coordinaciones y articulaciones intersectoriales e interinstitucionales deben ser los desafíos más relevantes que enfrentan las instituciones públicas. Un Estado actuando coordinadamente y en red, genera no sólo mayor eficiencia sino que además mayor eficacia en el uso de los recursos, toda vez que permiten complementar esfuerzos, evitar duplicaciones y disminuir tiempos de implementación. Aquí la tarea parece ser la de incorporar nuevas formas de ver los SNIP y sus proyectos. Esto implica un enfoque más amplio, y por ende va más allá de la clásica mirada del “proyecto a proyecto”. Es necesario profundizar en la integración de todos los actores que se interrelacionan, entendiéndolos como parte del sistema y no como actores ajenos a él.

La articulación entre entidades públicas y privadas permite ampliar el ámbito de los recursos para las iniciativas de inversión. El desafío está en lograr coordinar los intereses del sector privado con las prioridades y líneas estratégicas de desarrollo del sector público. Previo a ello, se requiere a lo menos de un sector público medianamente articulado y más fuerte institucionalmente.

La articulación de los sistemas informáticos constituye otro reto importante para la gestión pública en general, pero en particular la gestión integrada entre los SNIP y otros sistemas informáticos de gestión financiera y de recursos del Estado. Sin los sistemas operando de manera coordinada y coherente, se vuelve muy difícil la gestión de las inversiones. Es por esto que se requiere de una nueva arquitectura tecnológica, que contemple un escenario de relaciones dinámicas entre distintos actores, ya sean del sector público, privado como también de la misma sociedad civil y ciudadanía. Esta nueva arquitectura tecnológica debe considerar herramientas de apoyo a la Gestión del Conocimiento.

En la actualidad resulta clave contar con estructuras normativas que den cuenta de los componentes dinámicos en torno a los cuales se debe llevar a cabo la gestión de los SNIP. Por lo tanto, tener marcos legales que permitan interactuar de manera ágil y flexible constituye un reto para los SNIP en los próximos años. Consideraciones normativas orientadas a la burocracia y no hacia la gestión por resultados puede significar redundar en profundas ineficiencias para todo el sistema.

Para finalizar, es necesario considerar la relevancia de evaluar de manera cuantitativa y cualitativa, tanto antes como después, los efectos e impactos que produce la inversión pública. Los desafíos están puestos en avanzar hacia sistemas de evaluación fortalecidos no sólo en las etapas ex ante sino que también de manera ex post. En los próximos años no bastará con saber si los recursos fueron utilizados ajustándose a la ley y de manera transparente, sino que será la ciudadanía quien demande

saber si los recursos invertidos en un cierto proyecto generaron o no algún tipo de impacto para la comunidad y en qué medida dichas iniciativas mejoraron la calidad de vida y fomentaron el desarrollo del país.

4. El Gobierno Electrónico

La gran necesidad por agilizar, optimizar, flexibilizar, transparentar y abaratar procesos y/o actividades del sistema público ha motivado a los Gobiernos de la región a utilizar, en forma acelerada y sustancial, las tecnologías de información (TI) para el desarrollo de aplicaciones cada vez más complejas. Idealmente, éstas son apoyadas por arquitecturas dedicadas, especialmente diseñadas, integrando sistemas y desarrollando modelos adecuados a las necesidades de Gobierno, creando plataformas compatibles que resuelvan temas como la interoperabilidad, la compatibilidad, el acceso y la seguridad, entre otras.

De esta manera, el Gobierno Electrónico (GE) es un cambio de paradigma en la gestión gubernamental, un nuevo concepto de gobierno que fusiona la utilización intensiva de las TI, con modalidades de gestión, planificación y administración. El GE basa y fundamenta su aplicación en la Administración Pública teniendo como objetivo mejorar los servicios y la información ofrecida, simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana.

Implementar un GE no es automatizar los procedimientos que se hacen manualmente. Se trata de determinar si es necesario agregar, eliminar o reformular los procesos en base a los lineamientos que tenga la planificación estratégica de la organización. Sin una buena planificación no se puede desarrollar un GE exitoso con enfoque nacional y por tanto, es prioritario abordar el problema de la falta de una Estrategia Nacional de GE, el mismo que debe estar alineado al Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información. Una de las tareas más complejas es medir adecuadamente el desempeño de estas políticas de GE. La clave está, entonces, en la implementación de programas y políticas.

Mejorar la calidad de los servicios o hacer más eficientes las operaciones gubernamentales son sólo pasos intermedios del Gobierno Electrónico, pues su objetivo final apunta, como las restantes reformas analizadas, a mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia de las políticas públicas. El GE es de este modo una de los emprendimientos más relevantes de la gestión pública moderna, de un enorme potencial, pero al mismo tiempo desarrollo e impacto es muy difícil de medir, pues supone la existencia de buenos indicadores de desempeño para la política o programa objetivo (en salud, educación, combate a la pobreza, etc.). Los indicadores de desempeño tiene como objetivo medir la eficiencia y eficacia de los esfuerzos gubernamentales en materia de GE.

Se plantean 7 temas fundamentales para el desarrollo de indicadores de GE²⁶:

1. *Gestión del sector público*: Se refiere a la e-administración y puede ser visto como un medio del fortalecimiento de la capacidad de las instituciones de servicio público y la mejora el rendimiento del sector público. Puede facilitar el acceso y reducir al mínimo la carga de la administración y reducir las oportunidades para la corrupción.
2. *La entrega de los servicios públicos*: Esta actividad hace frente a los servicios electrónicos y e-ciudadanos y puede ser visto como un canal efectivo para la descentralización de la prestación de los servicios públicos. Se pueden incorporar operaciones electrónicas e iniciativas del tipo: gobierno a los ciudadanos (G2C), gobierno a gobierno (G2G) y de gobierno a las empresas (G2B). Esto puede facilitar las diferentes interconexiones y las interacciones a nivel gubernamental y entre el gobierno y la ciudadanía, así como con el sector empresarial.

²⁶ Véase reunión anual del Comité de Asesoría Técnica de la Comisión Económica para África, realizada del 12 al 14 de diciembre de 2006.

3. *Facilitar el desarrollo del sector privado*: Tiene que ver con las transacciones electrónicas y puede ser visto como un elemento importante para fomentar la iniciativa de la inversión privada. Esto puede realizarse a través de soporte en línea, a través de ventanilla única para los inversores, la contratación electrónica y aplicaciones como e-procurement. También puede proporcionar información requerida sobre los mercados y oportunidades de inversión.
4. *Las reformas legales y judiciales*: Esta actividad hace frente a la e-justicia y puede ser visto como un medio para la modernización del funcionamiento del sistema judicial. Puede incluir la informatización de todo el proceso de justicia, digitalización de expedientes de justicia, el acceso en línea a los registros de la justicia y el desarrollo de bases de datos sobre las actuaciones judiciales.
5. *Políticas, marcos legales y normativos*: Se refiere a los indicadores sobre regímenes legales, las TIC en políticas y regulación y marcos que faciliten la gestión pública y prestación de servicios.
6. *Fortalecimiento de la capacidad de los parlamentos*: Se refiere a la modernización de los Parlamentos, el voto electrónico (e-voting), haciendo que los recursos estén accesibles en línea para el parlamento y generando interacción con los ciudadanos con el uso de los recursos web y e-mail. Esto también puede incluir los recursos institucionales, tales como bases de datos legislativas y las bibliotecas.
7. *Fortalecimiento de las autoridades locales*: Esta actividad hace frente a la participación de la comunidad en-línea, la descentralización de los servicios electrónicos, la interacción con el gobierno central (licencias, certificados de diferentes tipos y categorías, el pago de impuestos, registros de tierras, etc.). Esto puede ser entregado a través de sitios web.

Por su parte, UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs), a través de UNPAN (The United Nations Public Administration Network), ha desarrollado una Base de Datos sobre el Desarrollo de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas (UNDD)²⁷. Esta herramienta ofrece una evaluación comparativa para medir el Desarrollo del gobierno electrónico, entre 2003 y 2010. Es claro que el Desarrollo del gobierno electrónico no depende sólo de la disposición gubernamental, sino también de la infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones del país y de su nivel de desarrollo de recursos humanos. Por tanto la evaluación debe basarse en el nivel de estos tres aspectos.

Las encuestas²⁸ tiene como objetivo informar y mejorar la comprensión de los responsables políticos en sus compromisos de los programas de gobierno electrónico. Es una herramienta útil para los funcionarios gubernamentales, investigadores, y los representantes de la sociedad civil y el sector privado para obtener una comprensión más profunda de la posición relativa de un país en relación con el resto de las economías mundiales.

La Encuesta de las Naciones Unidas sobre gobierno electrónico 2010 se completó en diciembre de 2009 y puso en marcha a principios de 2010. Desde la última edición de la encuesta, en 2008, los gobiernos han hecho grandes avances en el desarrollo de servicios en línea, especialmente en los países de ingresos medios. Los costos asociados con la infraestructura de telecomunicaciones y el capital humano siguen obstaculizando el desarrollo del gobierno electrónico. Sin embargo, las estrategias eficaces y marcos legales pueden compensar de manera significativa, incluso en los países menos desarrollados.

Desde el año 2005 UNPAN²⁹ entrega un ranking³⁰ por país (comparando 192 países del mundo) sobre “El índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico” (The United Nations e-government development index, EGDI³⁰). El EGDI es un marcador global de la voluntad y la capacidad de las

²⁷ <http://www2.unpan.org/egovkb/about/framework.htm>

²⁸ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan029361.pdf>

²⁹ http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm

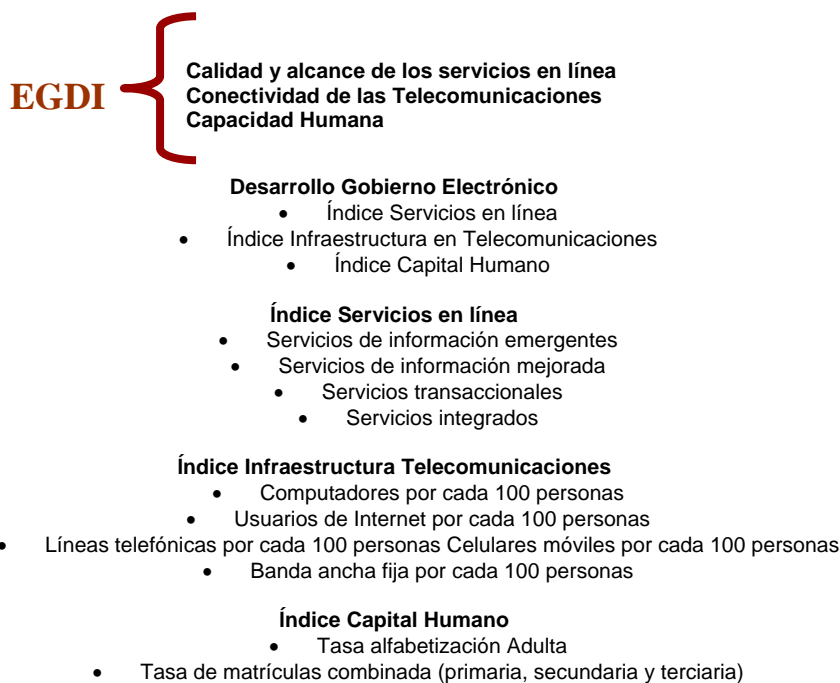
³⁰ <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>

administraciones nacionales para utilizar la tecnología en línea y móviles en la ejecución de las funciones gubernamentales. Se basa en un estudio exhaustivo de la presencia en línea de los 192 Estados miembros.

Los resultados se tabulan y se combinan con un conjunto de indicadores que contiene la capacidad del país para participar en la sociedad de la información, sin el cual los esfuerzos de desarrollo gobierno electrónico serían de utilidad inmediata limitada. El índice de desarrollo del gobierno electrónico no está diseñado para capturar el desarrollo de e-gobierno en un sentido absoluto. El valor máximo posible es uno y el mínimo es cero.

Aunque el modelo básico se ha mantenido constante, el significado preciso de estos valores varía de una encuesta a otra, como la comprensión del potencial del gobierno electrónico cambia y la tecnología evoluciona. El EDGI es un promedio ponderado de las puntuaciones normalizadas de las dimensiones más importantes de la administración electrónica, esto es: el alcance y la calidad de los servicios en línea, conectividad de las telecomunicaciones, y las capacidades humanas.

DIAGRAMA 8 COMPONENTES DEL ÍNDICE DE GOBIERNO ELECTRÓNICO



Además, se calcula un Índice agregado sobre Participación Ciudadana, que no compone el EGDI. Cada uno de estos índices en sí es una medida compuesta que puede ser extraída y analizada de forma independiente. Con el objetivo de poblar la base de datos SISPAL, se han escogido de los anteriormente expuestos, nueve indicadores que parecen fundamentales para mostrar un panorama del desarrollo y evolución de los gobiernos electrónicos de América Latina y el Caribe.

El primero de éstos corresponde de manera obvia al índice general de *Desarrollo de Gobierno Electrónico*, luego se han escogido los tres índice que componen este índice principal, esto es, *Índice Servicios en línea*, *Índice Infraestructura Telecomunicaciones* e *Índice Capital Humano*. Se ha considerado relevante incorporar también el Índice agregado sobre *Participación Ciudadana* el cual no participa en la fórmula de cálculo del índice de desarrollo de gobierno electrónico, pero tiene enorme importancia en los procesos del Estado, ya que da cabida a los ciudadanos en un proceso transparente de

toma de decisiones aprovechando las ventajas TIC para mejorar los procesos legislativos en todos los niveles de toma de decisiones públicas.

Los últimos cuatro índices escogidos corresponden a los componentes del índice de servicios en línea, esto son: *Servicios de información emergentes*, *Servicios de información mejorada*, *Servicios transaccionales* y *Servicios integrados*. La elección de estos cuatro índices obedece a que son elementos que permiten clasificar las iniciativas de Gobierno Electrónico, según su nivel de madurez de acuerdo a las etapas de evolución de gobierno electrónico definido por las Naciones Unidas. El gráfico siguiente se muestra estas etapas las cuales en la medida que evolucionan van aumentando su nivel de complejidad en los procesos de los gobiernos digitales.



Para una mayor comprensión de las etapas, a continuación se resume cada una.

- Presencia Emergente: El país asume el compromiso de desarrollar Gobierno Electrónico, pero sólo información básica se brinda a través de Internet

- Presencia Ampliada: La presencia en línea del país se expande. Crece la cantidad de sitios Web, y se provee interacción a través de medios más sofisticados (búsqueda en sitios Web e interacción a través de correo electrónico).

- Presencia Interactiva: Existe una presencia masiva de organizaciones gubernamentales en la Web, y se ofrecen servicios con interacción más sofisticada, por ejemplo, llenado y envío de formularios electrónicos.

- Presencia Transaccional: El Estado ofrece transacciones completas y seguras tales como: obtención de visas y pasaportes, certificados de nacimiento y defunción, pago de multas y impuestos, etc.

- Integración Total: Acceso instantáneo a servicios de manera integrada. El usuario no percibe las fronteras entre los distintos servicios.

La información está disponible para 31 países de América Latina y El Caribe (véase gráficos siguientes). Las expectativas de continuidad de estos índices están sujeta a la capacidad de UNPAN de seguir entregando esta información, sin embargo, se espera poder obtenerla en forma bienal.

**GRÁFICO 22
DESARROLLO GOBIERNO ELECTRÓNICO**

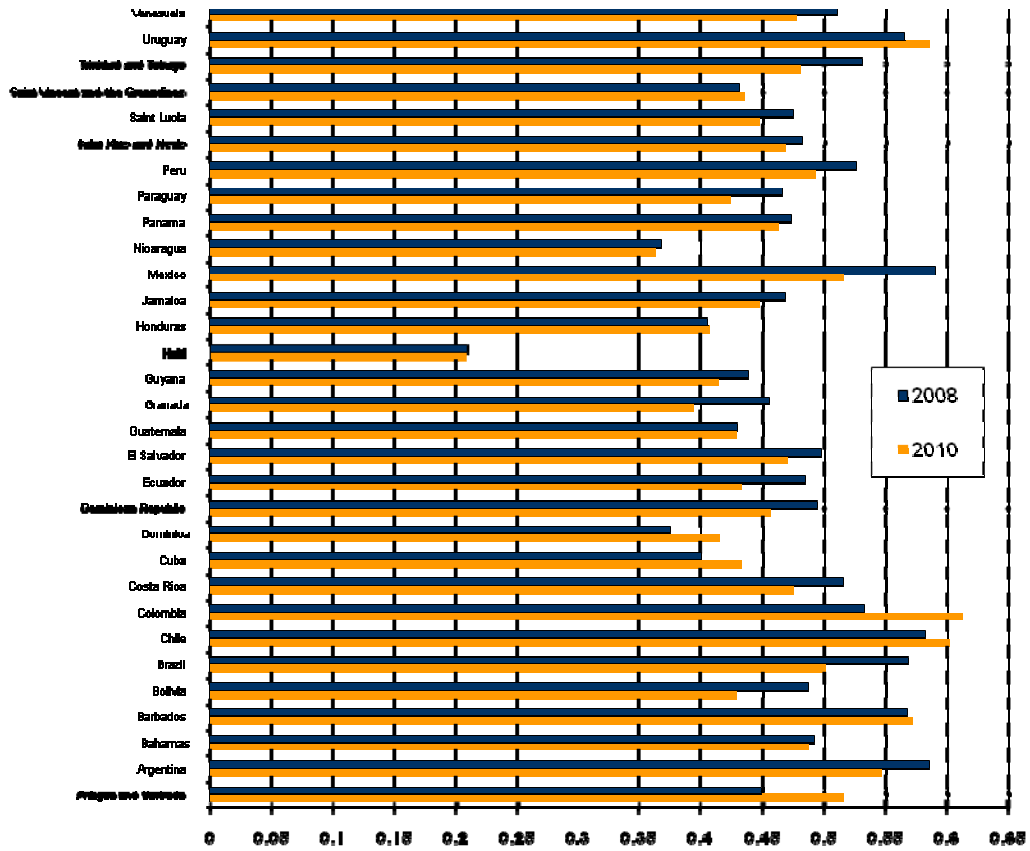
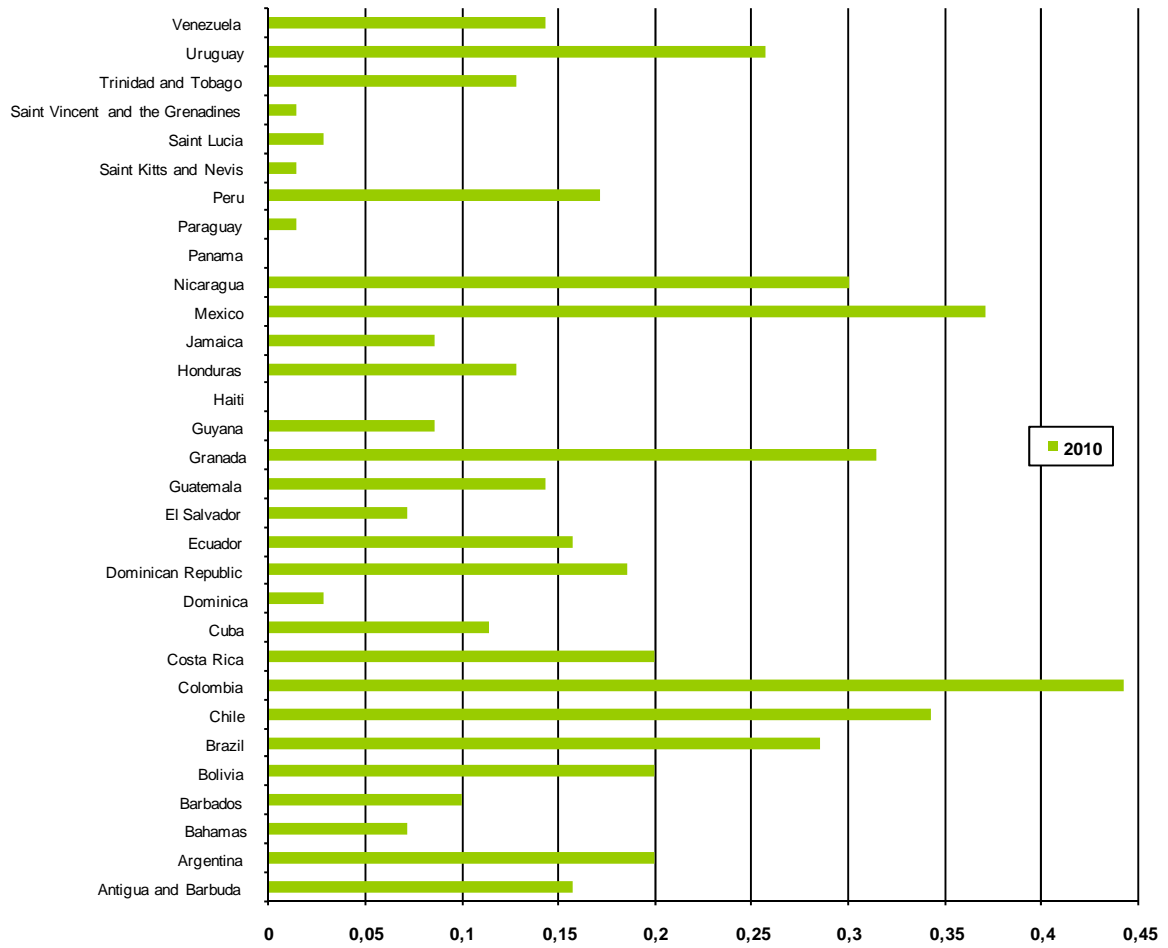



GRÁFICO 23
E-PARTICIPACIÓN
(PARA 31 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE)



CUADRO 10
RANKING EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ³¹
(PARA 31 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE)

País	E-Government 2010	Ranking 2010	Ranking 2008	Diferencia en el Ranking
 Colombia	0.6125	31	52	+21↑
 Chile	0.6014	34	40	+6↑
 Uruguay	0.5848	36	48	+12↑
 Barbados	0.5714	40	46	+6↑
 Argentina	0.5467	48	39	-9↓
 Antigua y Barbuda	0.5154	55	96	+41↑
 México	0.5150	56	37	-19↓
 Brasil	0.5006	61	45	-16↓
 Perú	0.4923	63	55	-8↓
 Bahamas	0.4871	65	71	+6↑
 Trinidad and Tobago	0.4806	67	54	-13↓
 Venezuela	0.4774	70	62	-8↓
 Costa Rica	0.4749	71	59	-12↓
 El Salvador	0.4700	73	67	-6↓
 Saint Kitts and Nevis	0.4691	75	78	+3↑
 Panamá	0.4619	79	83	+4↑
 Dominican Republic	0.4557	84	68	-16↓
 Saint Lucia	0.4471	88	80	-8↓
 Jamaica	0.4467	89	85	-4↓
 Saint Vincent and the Grenadines	0.4355	94	98	+4↑
 Ecuador	0.4322	95	74	-21↓
 Cuba	0.4321	96	111	+15↑
 Bolivia	0.4280	98	72	-26↓
 Grenada	0.4277	99	92	-7↓
 Paraguay	0.4243	101	88	-13↓
 Dominica	0.4149	105	116	+11↑
 Guyana	0.4140	106	97	-9↓
 Honduras	0.4065	107	110	+3↑
 Guatemala	0.3937	112	99	-13↓
 Nicaragua	0.3630	118	117	-1↓
 Haití	0.2074	169	165	-4↓

³¹ <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>

III. Parte 3: La planificación para el desarrollo

Los enfoques recientes insisten en la importancia de las instituciones para conducir y enfrentar los asuntos de interés público. Se trata de construir "visiones" de país con el mayor acuerdo posible y de garantizar la continuidad en el tiempo de asuntos que por su naturaleza son políticas de Estado y que por tanto trascienden los periodos de gobierno.

Definir una estrategia significa, en buena medida, establecer las prioridades del desarrollo nacional y regional y de los diversos programas de la acción gubernamental, de manera a que este plan de acción sirva de hilo conductor, de principio ordenador de las políticas públicas. El proceso de construcción de estas prioridades estratégicas constituye el reto fundamental del Estado democrático, en un contexto de integración creciente a los mercados mundiales.

1. ¿Qué es la planificación para el desarrollo?

Obviamente no se debe confundir esta necesidad de una planificación estratégica con el denominado "estatismo". La planificación estratégica se inscribe en un "Proyecto de País" y constituye un instrumento indispensable para conducir el proceso de modernización de la gestión pública y de la sociedad, en la medida que debe estar sujeta a un esquema de concertación nacional y de sinergias público-privadas. En este sentido, la planificación estratégica es fundamental para lograr también una administración pública transparente e interactiva con la sociedad civil.

Como se enfatiza en La hora de la Igualdad, es de largo aliento la tarea de reorientar el gasto público y de aumentar la cobertura de los programas, en pos de privilegiar objetivos de crecimiento con igualdad. De hecho, cada vez más se incluyen metas fiscales de gastos e ingresos en los planes gubernamentales y en las Estrategias Nacionales de Desarrollo, que superan el horizonte de un Gobierno y que por tanto constituyen políticas de Estado. La gestión pública podría facilitar el proceso de toma de decisiones y los arbitrajes, tanto al nivel central como subnacional, si es diseñada a partir de ejercicios prospectivos y de planes estratégicos, con reglas fiscales de mediano plazo, programación presupuestaria plurianual, convenios de desempeño, instancias de coordinación efectiva y sistemas abiertos de evaluación de planes y programas.

El renacimiento de la planificación del desarrollo, así como la adopción de marcos explícitos de gasto público de mediano plazo, puede mejorar la efectividad de las políticas públicas y facilitar la construcción de una nueva arquitectura estatal. En muchos países de América Latina se está impulsando el perfeccionamiento de los instrumentos de planificación del desarrollo, otorgándole en muchos casos una mejor inserción institucional a sus funciones y tareas (véase diagrama 1). Como lo ha planteado el ILPES en numerosos documentos (Véase ILPES, 2002), algunas de estas tareas son la prospectiva, la formulación de políticas públicas, la coordinación institucional y la evaluación de programas y políticas.

En los países de la región se abandonó por largos años el ejercicio fundamental de construir el futuro, con todas sus complejidades y dificultades. La interacción entre distintos actores sociales en torno a visiones que sean compartidas e inclusivas abre un espacio significativo para el aprendizaje institucional y, sobre todo, para el ejercicio de la democracia.

Varios países de la región han emprendido este ejercicio, con singular éxito. Así, República Dominicana, a través del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, ha publicado su Estrategia Nacional de Desarrollo al 2030³²; Perú, con el impulso del Centro de Planeación Estratégica, se encuentra difundiendo su Plan Perú 2021³³; el Departamento Nacional de Planeación viene coordinando y liderando un gran ejercicio prospectivo de planeación denominado Visión Colombia II Centenario 2019³⁴; la Presidencia de México presentó en 2007 su visión 2030³⁵.

El elemento más destacado de estos esfuerzos, común a todos ellos, es el de concertar acuerdos e identificar acciones a desarrollar en diversos planos. Se hace así necesario identificar los principales conflictos actuales (económicos, distributivos, territoriales, étnicos, políticos), la forma en que éstos se desenvuelven (capacidades y mecanismos de resolución institucional) y sus dimensiones (locales, nacionales, regionales e internacionales).

Los desafíos de la gobernabilidad en un marco crecientemente democrático y participativo van a definir el rumbo y la eficacia de las políticas públicas en los años venideros. En este marco, la Hora de la Igualdad puede transformarse en un poderoso instrumento de debate del futuro deseable (diagrama 8).

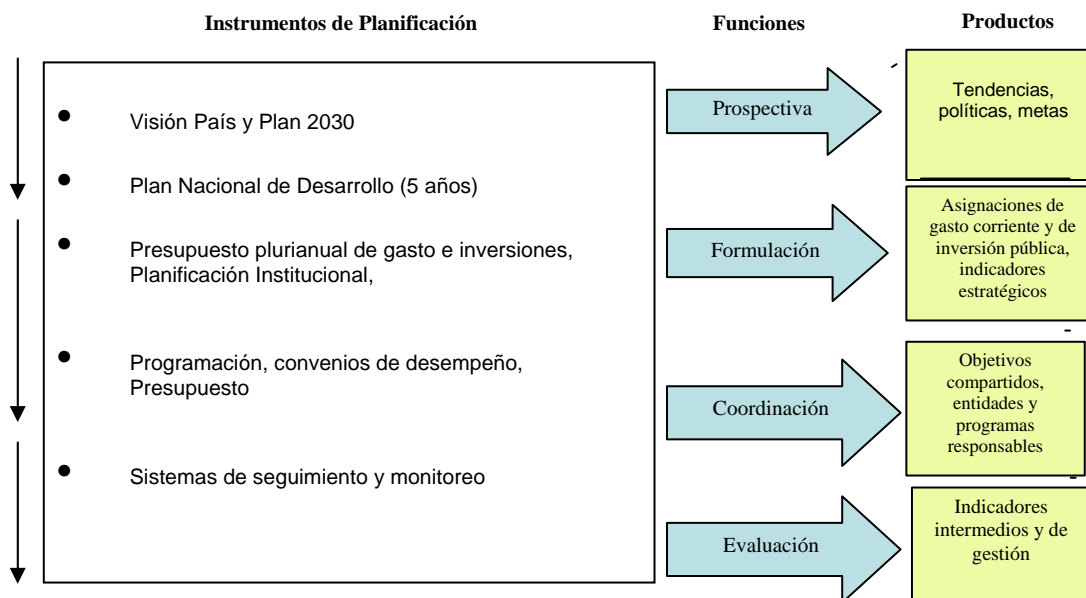
³² Véase <http://www.economia.gob.do>

³³ Disponible en www.ceplan.gob.pe

³⁴ Documentos en www.dnp.gov.co

³⁵ Véase <http://www.vision2030.gob.mx/>

DIAGRAMA 8
LA HORA DE LA IGUALDAD: FUNCIONES E INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO



La planificación para el desarrollo (PpD) emerge entonces como un tema clave para configurar el panorama de sector público. La obtención de los resultados que redunden en el bienestar de los ciudadanos - como preocupación central del desarrollo - se relaciona directamente con las capacidades de los países para establecer adecuadamente sus prioridades e implementarlas en políticas y planes coherentes y consistentes con los desafíos macroeconómicos de largo plazo y con la gobernabilidad democrática.

A pesar de los avances en el desarrollo económico, social e, institucional, en los países de la región, se constata la persistencia de “casilleros vacíos”³⁶, que constituyen amenazas para un desarrollo sostenido. Más que un problema de recursos de corto plazo o de discusión sobre las modalidades de provisión de los bienes públicos, el tema está en hacer viable un consenso político para reformas estructurales que hagan posible la equidad como condición básica para este desarrollo.

Estos procesos han redundado en la construcción de Estrategias Nacionales de Desarrollo, las cuales se traducen en instrumentos para la implementación de las mismas, como los Planes Nacionales de Desarrollo (Colombia, Perú, Ecuador, México) los lineamientos estratégicos gubernamentales (Uruguay), o bien un conjunto articulado de prioridades de políticas públicas que expresan los compromisos de mediano y largo plazo del gobierno (Chile). Estrategias Nacionales de Desarrollo

Los gobiernos, tanto a nivel nacional como sub nacional, están haciendo ingentes esfuerzos para mejorar el proceso de definición de prioridades de políticas, definir e implementar planes y programas estratégicos y para evaluar y rendir cuentas de sus resultados. En este proceso se busca aprender de técnicas de prospectiva y de construcción de escenarios macro fiscales, y se procura aplicar los presupuestos plurianuales, la planificación estratégica institucional, y se examinan las experiencias de los sistemas de evaluación de políticas y programas públicos.³⁷

³⁶ Ver Martner y González. 2010

³⁷ La información para la realización de este capítulo se ha obtenido de publicaciones sobre planificación realizados por ILPES en los últimos años, de la sistematización de la experiencia de procesos de asistencia técnica y capacitación en los países de la región, de indicadores sociales, económicos y de calidad institucional provenientes de SISPALC y de CEPALSTAT, y finalmente de la revisión y análisis de una parte importante de los Planes Nacionales de Desarrollo y Agendas Gubernamentales de los países de América Latina y el Caribe. Se revisaron la Planes Nacionales de Desarrollo y/o Agendas de: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

La Planificación para el Desarrollo debiera ser entonces un proceso gubernamental integrador, explícito, organizado y participativo, para determinar los cursos de acción que un país debe emprender para el logro de objetivos de mediano o largo plazo. La Planificación para el Desarrollo se refiere así específicamente a una visión del país que se quiere construir para el futuro.

Durante los años del “repliegue de la Planificación”³⁸ los consensos nacionales fueron reemplazados por las ideas recogidas por los organismos internacionales de financiamiento, que impulsaban ajustes fiscales y reformas estructurales luego de la gran crisis de la deuda. Tras el agotamiento de estas recetas, la mirada de los países se vuelve hacia nuevos modelos, o se revisitan los antiguos. Así, la Planificación para el Desarrollo se orienta a definir contenidos, partiendo por la visión de lo que se quiere lograr (por ejemplo “crecimiento con equidad”), definiendo la situación actual o desde dónde se inicia el camino hacia dicha visión (el diagnóstico de las fortalezas y debilidades internas y externas), acordando las políticas necesarias para lograrla, y por último, definiendo indicadores que permitan medir cómo se va logrando aquella visión en ciertos plazos acordados.³⁹

El proceso supone llegar a un consenso político mínimo en las acciones a seguir, lo que puede requerir de acuerdos en el marco conceptual que sustenta la conveniencia de esas acciones. Tiene por ello una dimensión técnica importante, pero más aún, una dimensión política muy relevante, que es clave para la eficacia del proceso.

Esta fase es quizás la más compleja, por cuanto se expresan legítimamente en una sociedad democrática diversos estilos, modelos y visiones del desarrollo. Es relevante así diferenciar la planificación global que en ocasiones en el pasado pretendió imponer un modelo de protagonismo público extremo, de la planificación para el desarrollo, que además de poner énfasis en las metas estratégicas y en los resultados, presume procesos concertados y visiones compartidas sobre políticas de Estado.

Para materializar resultados, es además requerimiento reformar y fortalecer las Instituciones, de manera a viabilizar los contenidos de las propuestas. Por ejemplo, muchos planes incluyen metas precisas de recaudación fiscal, lo que implica impulsar políticas y fortalecer la administración tributaria.

Un conjunto consistente de indicadores de la Planificación para el Desarrollo deberían articularse en torno a coeficientes o índices que den cuenta tanto de *procesos* como de *resultados* del desarrollo. También se podría conceptualizar desde lo que la ciudadanía espera de las políticas públicas. La producción del gobierno es compleja de medir, y además, los resultados del desarrollo no pueden ser solamente atribuidos a la acción del sector público, por lo que cabe preguntarse: ¿Qué medir? ¿Cómo definir Resultados?

La medición del desarrollo de los países es quizás uno de los ámbitos más complejos sobre los cuales nos hemos enfrentado en este panorama del sector público. Esto, en la medida que se refieren a aquellos indicadores que deben explicar el resultado final de las políticas y del accionar de este conjunto de instituciones y actores sobre el bienestar de la población.

¿Qué medir cuando se habla de desarrollo y por qué hacerlo? Por un lado existen indicadores que dan cuenta de un panorama de las dimensiones sociales y de cohesión social (CEPAL), y de desarrollo humano (PNUD). Estos indicadores dan un paso más allá de las concepciones clásicas de desarrollo, que asumían que el desarrollo estaba determinado principalmente por aspectos económicos y de dotación de factores productivos. Una larga lista de trabajos de organismos como la CEPAL, el PNUD, el Banco Mundial y otros han generado una batería relevante de indicadores, que tienen como propósito principal el análisis comparativo.

El “Enfoque Normativo”, o lo que parece “deseable para una sociedad”, es generalmente definido desde organismos internacionales. Un ejemplo es la construcción de los indicadores de Cohesión Social. En efecto, dichos indicadores recogen las características de los países de la región en tanto economías de mercado y sistemas democráticos. Buscan definir y dar seguimiento a las brechas que aparecen como los

³⁸ Leiva, Jorge (2009).

³⁹ Leiva, Alicia (2010)

síntomas más evidentes de la exclusión social en América Latina y el Caribe, recogiendo los elementos centrales emanados de la Cumbre del Milenio (véase Cepal 2007).

Junto con los indicadores recién mencionados, en los últimos años han surgido un conjunto de mediciones sobre las percepciones de la calidad de las instituciones y sus efectos en la gobernabilidad, entre los cuales se encuentran los de transparencia y percepción de corrupción, y todos aquellos desarrollados por el Banco Mundial referidos a las dimensiones de “gobernabilidad”. Si bien estos indicadores y los anteriores, al ser recurrentes, son también propicios para miradas inter temporales dentro de cada país, constituyen sobre todo referentes muy utilizados por los diferentes actores interesados para evaluar la “calidad institucional” e influyen de manera determinante en aspectos de credibilidad financiera y de valoración del riesgo país.

Han aparecido también otros tipos de indicadores que complementan la perspectiva económica, social y de gobernabilidad, y que miden la sustentabilidad ambiental, el bienestar y la percepción de la ciudadanía. Los primeros han sido desarrollados por Organismos Internacionales como WWF, Global Footprint Network y Zoological Society of London. El indicador de *Huella Ecológica*, es un indicador agregado de sostenibilidad de índice único, definido como el área de territorio ecológicamente productivo (cultivos, pastos, bosques o ecosistemas acuáticos) necesaria para producir los recursos utilizados y para asimilar los residuos producidos por una población dada con un modo de vida específico de forma indefinida (Footprint Network, 2010). Este indicador hace referencia al alcance y tipo de demanda que la humanidad efectúa sobre los ecosistemas del planeta.

Junto con el anterior, uno menos convencional se refiere al de *Felicidad o HPI (Happy Planet Index)*, que es formulado por News Economics Foundation (NEF). La construcción de este índice se enmarca en la búsqueda de nuevos indicadores que sean capaces de medir el progreso en dimensiones que contemplen el bienestar subjetivo. Sus resultados son bastante sorprendentes por cuanto no se observan correlaciones claras entre los niveles de ingresos y las percepciones de satisfacción ciudadana. El “buen vivir” no parece ser sólo un tema de ingresos, y estas dimensiones no fueron suficientemente recogidas en los planes desarrollistas del pasado.

La tarea de mejorar el proceso de planificación para el desarrollo no es fácil, y no depende de recetas o metodologías importadas de organismos internaciones o de países con mayor nivel de desarrollo. En un ámbito más político, se definen metas sin mayor referencia a estos componentes comparativos, y se centran más en las promesas de campaña. Así, se mide el desempeño del gobierno comparando objetivos o metas propuestas en los programas de gobierno contra resultados al final del período. Esta labor la realiza tanto el propio gobierno al dar cuenta de su gestión como la oposición política, acompañando candidaturas alternativas.

Las Estrategias y Planes de desarrollo en la región tienen su propio proceso doméstico de definición de objetivos estratégicos e indicadores, y en lo que sigue se examinan las experiencias recientes. Existen aspectos políticos y técnicos a tener cuenta en la tarea de articular este proceso de planificación para el desarrollo (PpD), que revisamos a continuación.

2. Estrategias, planes nacionales de desarrollo y agendas gubernamentales

Se constata una revalorización por parte de los países de la construcción de una Visión País, que van más allá del periodo de gobierno. El discurso central de estos planes y/o estrategias plantea (cuadro 10) que los plazos de gobierno no son suficientes para enfrentar los desafíos del desarrollo. Llama la atención que los Planes Nacionales de Desarrollo de varios países tienen como eje distintivo un mensaje de Calidad de Vida asociada a mayores logros de Equidad y Bienestar ciudadano. Ejemplo de estos son el Plan Bolivia: “Vivir Bien”, Ecuador; “Plan del Buen Vivir”, Colombia: Estado Comunitario: Desarrollo para todos, Plan de Equidad de Uruguay, de Guatemala, Plan Nacional de la “Unidad Nacional de la Esperanza”.

**CUADRO 11
ESTRATEGIAS Y PLANES DE DESARROLLO**

País	Plan/Estrategias/Lineamientos	Plazo
Brasil	Brasil 2022	2022
Bolivia	Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien	2006-2011
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo	2006-2010
Chile	Agenda de Modernización del Estado	2010-2014
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo Visión Colombia	2006-2010 2019
Ecuador	Estrategia Nacional 2010/2025 Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013	2009-2013
El Salvador	Plan Quinquenal de Desarrollo	2010-2014
Guatemala	Plan Nacional de Unidad Nacional de la Esperanza	2032
México	Visión Nacional 2030 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	2030
Perú	Plan Perú 2021	2021
Panamá	Plan Nacional de Desarrollo	2014
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo “ Un viaje de transformación hacia un país mejor”	2030
Uruguay	Plan de la Equidad	2007-2009

CUADRO 12
PRIORIDADES DE ESTRATEGIAS Y PLANES DE DESARROLLO

País	Plan/Estrategias/Lineamientos	Ejes/ Áreas /Dimensiones en que se Prioriza
Brasil	Brasil 2022	<ol style="list-style-type: none"> 1. Economía 2. Sociedad⁴⁰ 3. Infraestructura 4. Estado
Bolivia	Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien	<p>Empleos dignos y permanentes Mayores ingresos en las familias Se reducen las brechas de la inequidad Se incorporan los enfoques transversales: Innovación, equidad y medio ambiente</p>
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Política Social 2. Política Productiva 3. Política Ambiente, Energía y Telecomunicaciones 4. Reforma Institucional 5. Política Exterior
Chile	Agenda de Modernización del Estado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crecimiento 2. Empleo 3. Seguridad Ciudadana 4. Educación 5. Salud 6. Pobreza 7. Calidad de la Democracia
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crecimiento Alto y Sostenido: la Condición para Un Desarrollo con Equidad 2. Dimensiones Especiales del Desarrollo 3. Política de Defensa y Seguridad Democrática 4. Reducción de la Pobreza y Promoción del Empleo y la Equidad 5. Un Mejor Estado Al Servicio de Los Ciudadanos
Ecuador	Estrategia Nacional 2010/2025 Plan Nacional del Buen Vivir 2010/2012	<ol style="list-style-type: none"> 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad. 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía. 3. Mejorar la calidad de vida de la población. 4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable. 5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana. 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas. 7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común. 8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la pluri nacionalidad y la interculturalidad. <p>Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia. Objetivo 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política. Objetivo 11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible. Objetivo 12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.</p>
El Salvador	Plan Quinquenal de Desarrollo	<p>La reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad económica y de género y la exclusión social. La prevención efectiva y el combate de la delincuencia, la criminalidad y la violencia social y de género. La reactivación económica, incluyendo la reconversión y la modernización del sector agropecuario e industrial, y la generación masiva de empleo decente. La creación de las bases de un modelo de crecimiento y de desarrollo integral, la ampliación y el fortalecimiento de la base empresarial, y la reconstitución del tejido productivo. La profundización en el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los compromisos de reparación integral de daños a las y los lisiados de guerra, y otras víctimas con las que el Estado tiene demandas pendientes. La reforma estructural y funcional de la administración pública, la desconcentración y la descentralización de la misma y la implementación de un pacto fiscal que garantice finanzas públicas sostenibles y favorezca el crecimiento económico, el desarrollo social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. La construcción de políticas de Estado y la promoción de la participación social organizada en el proceso de formulación de las políticas públicas.</p>

(continúa)

⁴⁰ Un análisis más detallado, se encuentra “Brasil 2022, As Metas do Centenario” <http://www.sae.gov.br/brasil2022/?p=341>. Las metas relacionadas con “Sociedad” muestran lo siguiente: Erradicar la extrema pobreza, acelerar la reducción en la desigualdad de la distribución de la renta, erradicar el trabajo infantil, garantizar la seguridad alimentaria y el acceso al agua de todos los brasileños, garantizar la protección social a todas las familias en situación de vulnerabilidad.

CUADRO 12 (conclusión)

País	Plan/Estrategias/Lineamientos	Ejes/ Áreas /Dimensiones en que se Prioriza
Guatemala	Plan Nacional de Unidad Nacional de la Esperanza	<ol style="list-style-type: none"> 1. Solidaridad (lealtad humana) 2. Gobernabilidad (lealtad cívica) 3. Productividad (lealtad económica) 4. Regionalidad (lealtad de vecino)
México	Visión Nacional 2030 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estado de Derecho y seguridad, 2. Economía competitiva y generadora de empleos, 3. Igualdad de oportunidades, 4. Sustentabilidad ambiental, 5. Democracia efectiva y política exterior responsable
Perú	Plan Perú 2021	<ol style="list-style-type: none"> 1. Democracia y Estado de derecho; 2. Equidad y justicia social 3. Competitividad del país; 4. Estado eficiente, transparente y descentralizado.
Panamá	Plan Nacional de Desarrollo	
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo “ Un viaje de transformación hacia un país mejor”	<ol style="list-style-type: none"> 1. Un Estado con instituciones eficientes y transparentes, al servicio de una ciudadanía responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve el desarrollo y la convivencia pacífica. 2. Una sociedad cohesionada, con igualdad de oportunidades y bajos niveles de pobreza y desigualdad. 3. Una economía articulada, innovadora y sostenible, con una estructura productiva que genera crecimiento alto y sostenido con empleo decente, y que se inserta de forma competitiva en la economía global. 4. Un manejo sustentable del medio ambiente y una adecuada adaptación al cambio climático
Uruguay	Plan de Equidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforma Tributaria 2. La política de salud 3. Políticas de empleo 4. Política de vivienda. 5. La política educativa 6. Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos

De este examen se desprenden las siguientes conclusiones:

- Existe un fuerte énfasis en la Equidad, la Cohesión y la superación de la pobreza

Todos los Planes/Agendas consultados tienen como parte de sus Prioridades, manifestada ya sea en Ejes Estratégicos, Objetivos, Líneas de Acción, “Derrotar o Erradicar la Pobreza”. En algunos países se distingue la pobreza de la extrema pobreza o indigencia. Y, en dos países se proponen objetivos relacionados con disminuir la pobreza rural (El Salvador y República Dominicana). Respecto a temas de la distribución del ingreso, de los países consultados, 5 de ellos se han comprometido a mejorar sus Índices de Gini, entre éstos se mencionan a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, República Dominicana. Sin embargo en varios casos, no se mencionan los estudios que fundamentan los cambios en este indicador, con excepción de Ecuador. Del total de países solamente Guatemala, tiene como meta incrementar su Indicador de Desarrollo Humano.

Sin embargo, desde hace al menos dos décadas los organismos de Naciones Unidas (para una revisión véase CEPAL, 2010) han venido insistiendo que las fuentes de las desigualdades son múltiples, y se encuentran en distintos ámbitos de la vida social, económica y cultural de los pueblos. En el cuadro 12 se resumen los indicadores que surgen del análisis de los indicadores sociales de los Planes de desarrollo.

CUADRO 13
INDICADORES DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y PAÍSES QUE DEFINEN METAS PARA
ELLOS (EN AMARILLO)⁴¹

Área	N° Total	N° prop	Indicadores	Bolivia	Chile (1)	Colombia	EL Salvador	Ecuador	Guatemala	México	Panamá	Perú	R Dominicana	Uruguay (2)
Pobreza	1	1	Porcentaje de la población bajo la línea de la indigencia	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	2	2	Porcentaje de la población rural bajo la línea de indigencia	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	3	3	Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	4	4	Porcentaje de la población rural bajo la línea de pobreza	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	5	5	Coefficiente de Gini	■	■	■	■	■	■			■	■	■
Educación	6	6	Analfabetismo mayores de 15 años	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	7	7	Cobertura neta educación preescolar	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	8	8	Cobertura bruta educación primaria	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	15	9	Tasa de deserción primaria	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	9	10	Cobertura bruta educación secundaria	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	10	11	Cobertura bruta de educación superior	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	11	12	Tasa de alfabetismo de la población de 25 a 39 años	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	12	13	Gasto público en educación como % del PIB	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	13	14	Gasto público por alumno	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	14	15	Posición relativa del país en la prueba PISA	■	■	■	■	■	■			■	■	■
17	16	Acceso a la educación superior de los jóvenes de los quintiles 1 y 2 como porcentaje del quintil 5.	■	■	■	■	■	■			■	■	■	
Salud	21	17	Esperanza de vida al nacer	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	22	18	Mortalidad infantil (muertes por 1.000 nacidos vivos).	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	23	19	Tasa de mortalidad menores de 5 años	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	24	20	Tasa de mortalidad materna	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	26	21	Gasto público en salud como % del PIB	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	27	22	Porcentaje de la población urbana con acceso a servicios sanitarios (mejorados)	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	28	23	Porcentaje de la población con acceso a fuentes de agua potable (mejoradas)	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	29	24	Cobertura viviendas con electricidad	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	30	25	Porcentaje de población con recolección y tratamiento de residuos sólidos y aguas residuales	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	45	26	Cobertura de parto institucional público	■	■	■	■	■	■			■	■	■
46	27	Natalidad adolescente	■	■	■	■	■	■			■	■	■	
Nutrición	51	28	Porcentaje de niños menores de 5 años con bajo peso	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	52	29	Porcentaje de niños menores de 5 años con talla inferior a la normal	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	30	30	Tasa de sub- nutrición	■	■	■	■	■	■			■	■	■
	53	31	% de Lactantes alimentados exclusivamente al pecho durante los primeros 6 meses de vida.	■	■	■	■	■	■			■	■	■

(continúa)

⁴¹ Ver Leiva, Alicia (2010)

CUADRO 13 (conclusión)

Área	N° Total	N° prop	Indicadores	Bolivia	Chile (1)	Colombia	EL Salvador	Ecuador	Guatemala	México	Panamá	Perú	RDominicana	Uruguay (2)
Trabajo	56	32	Tasa de desempleo abierto urbano de la población de 15 años y más											
	57	33	Porcentaje de la población ocupada en sectores de baja productividad											
	60	34	Tasa de desempleo juvenil											
	63	35	Tasa de desempleo de larga duración											
Trabajo y Género	67	36	Promedio de ingreso laboral por hora mujeres/promedio de ingreso laboral por hora hombres											
	68	37	Tasa de ocupación femenina/ Tasa de ocupación masculina, población 15 años y más.											
Vivienda		38	Población que vive en tugurios											
Protección Social	72	39	Población en edad de trabajar que realiza aportes previsionales											
	84	40	Gasto público social											
Seguridad	80	41	Incidencia de delitos											
Ciudadanía	82	42	Tasa de homicidios											
	83	43	Mortalidad por accidentes de tránsito											
IDH	89	44	Índice de Desarrollo Humano											

1) Chile no cuenta con un Plan de desarrollo. Se han tomado las metas del documento de Programa de Gobierno 2010-2014 y de Modernización del Estado, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que es la Agenda del Gobierno actual.

(2) Uruguay no cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo. Cuenta con un Plan de Equidad, que detalla programas, pero no metas específicas. Se ha señalado en color celeste las principales áreas de Programas Sociales.

Como se puede observar del cuadro 12 anterior, las prioridades más frecuentes que persiguen los países en el área social corresponden a las **áreas temáticas de pobreza, educación, salud, nutrición, vivienda, trabajo, trabajo y género**. Con menor frecuencia, también generan políticas en las áreas de protección social y seguridad ciudadana, y por ser temas emergentes, se han considerado para esta propuesta.

Estos indicadores nos permiten dar seguimiento a aquellos temas que son importantes para los países en términos de su desarrollo y de sus políticas públicas. Las áreas de deportes, cultura, Investigación y Desarrollo son menos frecuentes dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo analizados.

- Se establecen metas de presión Fiscal y de estructura tributaria

Perú proyecta al 2021 aumentar la presión tributaria desde un 15,5% en 2010 al 20%, y la relación de impuestos directos sobre los indirectos de un 41%/59% al 50%/50%. En Ecuador, se señala las siguientes metas: aumentar al 15% la presión tributaria al 2013; alcanzar al menos una participación del 50% de los impuestos directos en el total de impuestos al 2013; aumentar en un 10% la progresividad del IVA y del impuesto la renta de personas naturales en el 2012; aumentar en un 10% el efecto redistributivo del IVA y del impuesto a la renta de personas naturales al 2013. En su Plan Brasil 2022, en el Eje Economía/Hacienda, se propone como Meta "Lograr una tributación menos regresiva"

- Se revaloriza el Rol del Estado y de la Administración Pública

Dentro de los Ejes o Áreas prioritarias, en casi la totalidad de los Planes está presente el tema del Estado y de la planificación.

- Se definen metas de crecimiento y de competitividad

De los países analizados, Chile, Colombia, El Salvador, México, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Perú, establecen metas explícitas sobre Crecimiento del PIB y PIB per cápita, y de generación de empleos formales. En el caso de México se incluye el Índice de Competitividad,

único país que lo incorpora como meta explícita, señalando que para el 2030 espera que el país se encuentre en el 20% de países mejor evaluados en cuanto a competitividad.

- En la totalidad de las agendas revisadas se incluyen metas de Seguridad Ciudadana

El tipo de metas asociadas tienen que ver con reducir en un determinado porcentaje los tipos de delitos, disminuir la tasa de homicidios, revertir la tendencia creciente de los delitos, aumentar a calidad del servicio de la Policía Nacional.

Solo en el caso de Colombia el Plan Nacional de Desarrollo tiene un componente de presupuestación plurianual de las inversiones que se contempla ejecutar en los años de duración del plan. Es interesante notar que varios de los PND tienen como marco orientador para el establecimiento de sus objetivos la Gestión Basada en Resultados, o de Resultados para el Desarrollo. En la mayor parte de los planes se establece una cadena de objetivos jerarquizada que parte de la definición de “Ejes de Política”, donde se establecen las prioridades gubernamentales, y luego se desagregan en objetivos estratégicos nacionales, agrupadas muchas de ellas por sectores. A su vez, los objetivos estratégicos nacionales se les asignan metas/ indicadores que intentan medir “resultados de las políticas”.

En México, por ejemplo se establecen 10 Objetivos Nacionales, enmarcados en 5 Ejes: Estado de Derecho y seguridad, Economía competitiva y generadora de empleos, Igualdad de oportunidades, Sustentabilidad ambiental, Democracia efectiva y política exterior responsable. Cada uno de estos Ejes tiene un número de objetivos por Eje. Estos objetivos son los referentes que los Programas Nacionales, sectoriales, institucionales, regionales y especiales deberán tener en cuenta para la realización de su Planificación Estratégica y de su Presupuesto Basado en Resultados. En total son 10 Objetivos Nacionales, 5 Ejes Rectores, 82 Objetivos y 375 estrategias. La figura muestra el nivel de alienación entre los diferentes niveles.

Otro elemento interesante es que se prevé que las Dependencias y Entidades desarrollen procesos de planificación estratégica que permitan a sus programas alinearse a los Objetivos Estratégicos. En la mayor parte de los casos se establecen responsables ministeriales (Chile, México) o bien sectoriales (Costa Rica, Ecuador, México). Sin embargo, no existen acuerdos o contratos de desempeño que permita generar consecuencias por el cumplimiento o no de las metas asociadas a los objetivos.

Los instrumentos para hacer el seguimiento de los Planes, se establecen en Sistemas de Monitoreo, con mayor o menos nivel de institucionalización. En algunos casos son las “Metas” (Colombia, Costa Rica), en otros los “Indicadores” con sus metas asociadas (Perú, México, República Dominicana), o en otros una combinación de Indicador/Meta (Ecuador), que resume tanto las variables de los objetivos que se quieren medir así como el desempeño esperado y el plazo, por ejemplo “Reducir al 2013 en un 35% la muerte neonatal”.

Ninguna de estas alternativas es mejor que otras técnicamente, lo importante es la consistencia del objetivo (para materializar la política que hay detrás) y la pertinencia de la medición. En términos generales el esquema de ordenamiento de los objetivos de los planes es similar. Pareciera ser que el problema principal surge en la línea de operación de los Objetivos. Se observa en muchos planes que a partir de los Objetivos Estratégicos de carácter nacional se desprenden un conjunto de estrategias o líneas de acción, que en su gran mayoría constituyen un gran listado de actividades de coordinación.

3. La planificación para el desarrollo: lecciones aprendidas

En la mayor parte de los casos la articulación entre el nivel macro y el nivel sectorial-institucional se pierde, pues las metas nacionales tienen escasa expresión en las prioridades sectoriales, las metas sectoriales difícilmente están articuladas con las metas institucionales, y las metas institucionales no tiene mayor conexión con las metas operacionales. Asimismo aspectos institucionales inhiben la articulación Plan /Presupuesto, tanto en la definición de entes rectores, como en la propia inercia del gasto público y la escasa retroalimentación del proceso presupuestario (programación, formulación, ejecución, control, evaluación) en las asignaciones. Además, los marcos institucionales no facilitan la “gerencia” ni la responsabilización, y se aplican modelos big bang con pocas capacidades técnicas para enfrentar las demandas relacionadas a la amplitud de las reformas.

La debilidad de una planificación estratégica institucional dificulta una planificación estratégica y operativa orientada a resultados. Los planes nacionales de desarrollo son instrumentos de carácter político, que poco inciden en el curso de las políticas públicas e inciden escasamente en la evaluación y rendición de cuentas, como se estipula en varios de sus formatos legales. Se construye un mundo virtual de un país que avanza al desarrollo a mediano y largo plazo (México tiene apuestas al 2030, Perú al 2021, Chile al 2014), pero es difícil visualizar la ruta, identificar los factores críticos de éxito y definir los principales determinantes de las metas y objetivos. Además, en la clásica tradición determinista, en ningún plan existen escenarios alternativos, con proyecciones cualitativas y macroeconómicas que permitan conocer el impacto de los cambios de escenarios en metas tan sensibles a factores externos como el crecimiento absoluto de los empleos formales o las mejoras en la distribución del ingreso, por citar algunos objetivos claves.

A lo largo de este panorama, se han enumerado una serie de “buenas prácticas” que pueden servir como referencia a la hora de montar o de modificar sistemas nacionales de planificación, y de priorización de políticas. No se puede pretender elaborar sistemas únicos de planificación que no tomen en cuenta las realidades, convicciones y prácticas de cada país, pero no está de más extraer lecciones de los procesos analizados. Así, las diez lecciones aprendidas son las siguientes:

1. Es clave disponer de sistemas institucionalizados de definición de prioridades, articulados a los marcos de gasto de mediano plazo, a la presupuestación plurianual y a los sistemas nacionales de inversión pública.
2. El seguimiento de prioridades gubernamentales deben ser explícito, enfocado a los problemas sustantivos del desarrollo y articulado al proceso de planificación gubernamental.
3. Los instrumentos presupuestarios y de finanzas públicas deben expresar las prioridades de política pública definidas a nivel de los planes y/o lineamientos gubernamentales de alto nivel. El presupuesto debiese ser la expresión financiera del Plan o de la Agenda de Gobierno.
4. La integración de los objetivos, metas e indicadores en las decisiones de alto nivel pareciera ser el factor crítico de éxito en el uso eficiente de los instrumentos de gestión.
5. En la mayor parte de los países operan mecanismos claros de incentivos para el uso de la información de desempeño. Los responsables por el cumplimiento de las metas son directamente los ministros o autoridades del área.
6. La información sobre desempeño debe ser publicada para que sea accesible por los ciudadanos, y es responsabilidad de cada Ministerio.
7. El creciente énfasis en la evaluación de los impactos de las políticas gubernamentales debe vincularse a las definiciones de la Planificación gubernamental.
8. Las diferentes herramientas que apoyan el proceso de prioridades gubernamentales deben utilizarse selectivamente. No se evalúan necesariamente todos los programas, solo aquellos “nuevos” o prioritarios.
9. Las medidas de desempeño que se incluyen en el presupuesto son de producto y de impacto. Se valora crecientemente el uso de indicadores de resultados intermedios, y las coberturas logradas sobre la población objetivo. En tal sentido, planificación y presupuesto tienden a integrarse, definiendo metas físicas compartidas.
10. El uso de la información sobre desempeño para la asignación de recursos, se establece solamente cuando existen arreglos contractuales, que establecen compromisos de alcanzar ciertos objetivos desagregados, alineados con los planes de desarrollo o las agendas de Gobierno.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. y Berner H. (2010). “Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central”. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión. Febrero 2010.
- Arizti P., M. Lafuente, N. Manning, F. Rojas and T. Thomas, (2009) “Performance-Informed Budgeting in Latin America Experiences and Opportunities”, Working Paper 0309, Public Sector Unit, LAC, World Bank, April.
- Armijo, Marianela (2010). “Planes Nacionales de Desarrollo en países de América Latina y el Caribe: análisis preliminar de sus propuestas”. ILPES. Versión preliminar.
- Bello, Rosario (2010). “Evaluación de Programas Prioritarios” Versión preliminar para discusión, en el Seminario Internacional “PLANIFICACIÓN PARA EL SIGLO XXI: organizado por CEPLAN y REDEPLAN, Lima, Perú, 22-23 de julio de 2010
- Berner, Heidi (2010). ““Estudio y Propuesta de Indicadores de Desempeño Presupuestarios Comparables en países de América Latina”. ILPES. Versión Preliminar.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal (2004). “Los indicadores de evaluación del desempeño: Una herramienta para la gestión por resultados en América Latina Boletín del Instituto N 13.
- Cuadros, Jessica, Pacheco, J. Francisco. “Los Sistemas de Inversión Pública en América Latina”. ILPES. Versión preliminar
- CEPAL-AECI-Secretaría General Iberoamericana (2007), Cohesión Social: Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago, Enero.
- CEPAL (2008). Panorama Social de América Latina
- CEPAL (2010). *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010.

- Currstine, T. y Bas, M. (2007). "Budgeting in Latin America: Results of the 2006 OECD Survey". OECD Journal on Budgeting. Volume 7 – N° 1.
- Diamond J. and P. Khemani (2005). "Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries", , IMF Working Paper 05/196, Washington DC
- Espada, María Victoria (2010). Los Ingresos Públicos en América Latina. ILPES. Versión Preliminar.
- González, Ivonne (2010). "Indicadores del Sector Público: Gasto Público en América Latina". ILPES. Versión preliminar.
- ILPES. (2004). Panorama de la Gestión Pública Segunda Parte: Las Innovaciones en Materia Presupuestaria Capítulo V: La gestión pública por resultados. Santiago, Chile: ILPES/CEPAL. LC/IP/L.243 Mayo
- IMF Independent Evaluation Office (2004): "Report on the Evaluation of poverty reduction strategy papers and the poverty reduction and growth facility".
- Leiva, Alicia (2010). "Indicadores de Planificación para el Desarrollo". ILPES. Versión preliminar
- Leiva, Jorge (2009), Instituciones e Instrumentos Para El Planeamiento Gubernamental En América Latina. Informe Final de Consultoría a ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.
- Makon M. (2000). "Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina", Makon, M. , Serie Gestión Pública N° 3, ILPES, Santiago de Chile
- Roberto A. Martirene: "Manual de Presupuesto Plurianual". Santiago, Noviembre 2007. En: <http://www.eclac.org/ilpes/publicaciones/xml/0/32580/manual57.pdf>
- Martner, Ricardo y González, Ivonne (2010). Del Síndrome del Casillero vacío al Desarrollo Inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina. Documento de Trabajo del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas. Santiago.
- Martner Ricardo (ed). (2008). Planificar y Presupuestar en América Latina. Serie Seminarios y Conferencias, #51. Santiago, Chile. ILPES /CEPAL enero.
- Naser, Alejandra (2010). "Los indicadores de Gobierno Electrónico en América Latina". ILPES. Versión preliminar.
- OECD (2009). "Governments at a Glance". Secretary-General of the OECD.
- Uña, Gerardo (2010). Desafíos para el presupuesto en America Latina: El presupuesto basado en resultados y los sistemas de administración financiera. ILPES. Versión preliminar.