
Sistemas de Gestión Pública*

ILPES-CEPAL

I. Prácticas y procedimientos presupuestarios	32
II. Los marcos fiscales de mediano plazo y la presupuestación plurianual.....	43
III. Sistemas Nacionales de Inversión	49
IV. El Gobierno Electrónico	61
V. Sistemas de Administración Financiera	76
VI. Sistemas de seguimiento y evaluación.....	80

* El texto forma parte del Libro "Panorama de la gestión pública en América Latina: en la hora de la igualdad" (2011). La edición digital está publicada en la página electrónica del ILPES-CEPAL de donde se extrae para su edición.
http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/42339/PANORAMA_GP_H_FINAL.pdf

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 su nivel de institucionalización 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 (véase García-López y García Moreno, 2010). Dicho índice divide el ciclo de gestión en 5 pilares: i) planificación estratégica; ii) presupuesto por resultados; iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones; iv) gestión de programas y proyectos; v) monitoreo y evaluación. La publicación muestran los resultados en 18 países de América Latina. De acuerdo a éstos, la región posee un escaso avance en materia de gestión por resultados.

Es interesante notar que varios de los Planes Nacionales de Desarrollo 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, a los objetivos estratégicos nacionales se les asignan metas/ indicadores que intentan medir resultados de las políticas.

A continuación se describirán los principales subsistemas que forman parte de la gestión pública y de cuyo desempeño e interdependencia es posible generar sinergias que incidirán en el panorama global del sector público. Entre estos mencionamos: prácticas y procedimientos presupuestarios, los marcos fiscales de mediano plazo y la presupuestación plurianual, los sistemas nacionales de inversión pública, el gobierno electrónico, los sistemas de monitoreo y evaluación y a modo de reflexión la gestión de los recursos humanos.

I. PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS

a) El presupuesto basado en resultados¹

El Presupuesto Basado en Resultados (PBR) consiste en promover la implementación de un proceso que busca 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 presupuestario (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 PBR. 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

¹ *Es necesario señalar que el concepto de PBR no necesariamente es una convención ni una categoría analítica aceptada por todos los estudiosos en el tema. Varios autores se refieren a Presupuesto Informado sobre Desempeño, o Presupuesto orientado por resultados, considerando que en ninguna de las experiencias latinoamericanas, ni en gran parte de los países más avanzados se aplican técnicas de presupuestación conforme a los resultados obtenidos. Véase Banco Mundial e ILPES (2008)*

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 PBR 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 PBR son una parte de los sistemas de gestión contemplados en la implementación de una gestión que enfatiza el logro de los 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 (cuadro 8)

CUADRO 8
TIPOS DE PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

		Mecanismo de asignación de recursos	
		iii) Decisión	iv) Información
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).

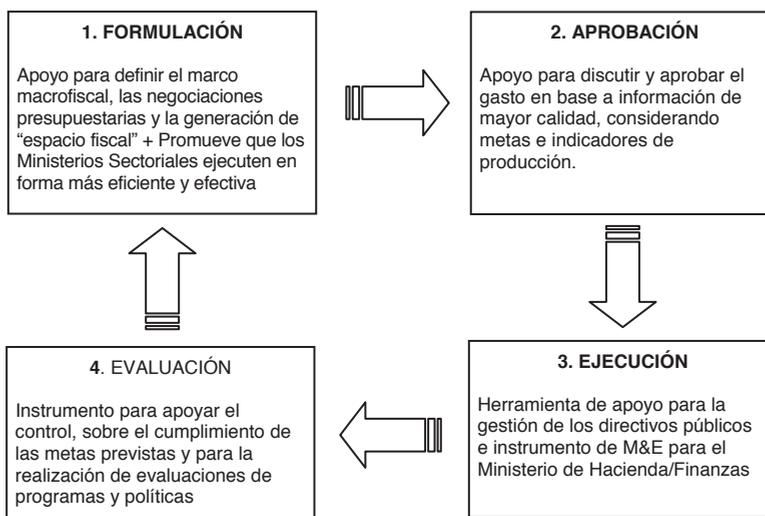
Considerando estos tipos analíticos de PBR, y en base a la situación de los países de América Latina en este campo, el tipo de PBR que implica una institucionalización en la utilización de información de desempeño combinado con su utilización de forma referencial en el proceso de asignación de recursos 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 (raciones alimentarias, prestaciones medicas, transferencias condicionadas de ingresos), y menor utilidad en instituciones que proveen bienes públicos puros (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 (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. 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 8 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. Asimismo, se releva el rol que cumplen los sistemas nacionales de inversión en la validación social y económica de los proyectos, los sistemas integrados de información financiera y de forma determinante los instrumentos de monitoreo y evaluación articulados a los procesos de planificación estratégica. Todos estos subsistemas serán abordados en los puntos que siguen.

b) El índice 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 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 Presupuesto 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 9 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.

Adicionalmente, el gráfico 21 muestra la evolución del IPA para los países de América Latina y el Caribe 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 OCDE, 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 OCDE que es respondida por funcionarios de los gobiernos.

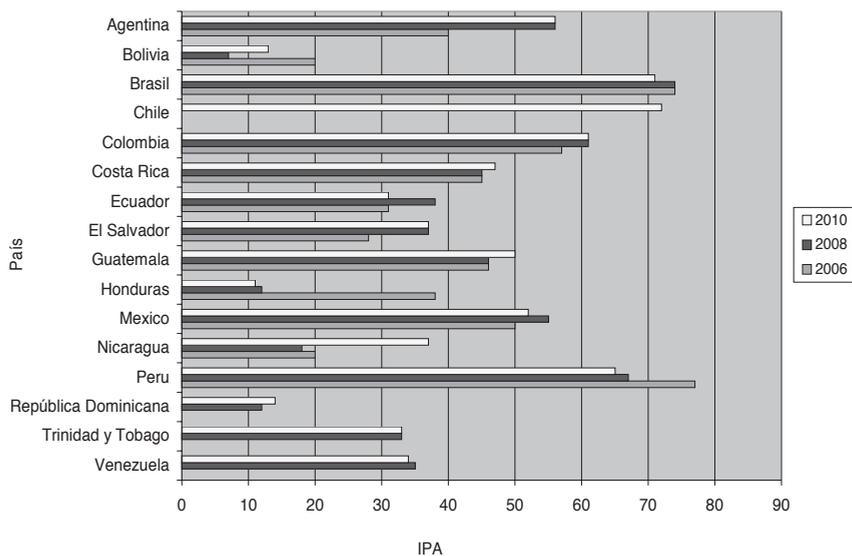
CUADRO 9

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

Categoría de IPA	2006		2008		2010	
	N°	Países	N°	Países	N°	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.

GRÁFICO 21
EVOLUCIÓN IPA 2006-2008-2010



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

c) La Base de datos de la OCDE

En diciembre de 2005 la OCDE invitó a 17 países de América Latina y el Caribe² a responder la encuesta sobre las prácticas y procedimientos presupuestarios. Recibió la respuesta de 13 países que respondieron el cuestionario completo³. Estos países fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Los indicadores de prácticas presupuestarias 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 OCDE 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.⁴

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

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

4 *Véase SISPALC. www.ilpes.cl*

CUADRO 10
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.

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

s.i.: Sin información.

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 OCDE, 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

11 y 12). 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 11
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 12
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: Currstine, 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 grandes diferencias legales y de procedimiento existentes, y de plantear como pregunta abierta el modelo "ideal", de más o menos discrecionalidad del Ejecutivo, de mayor o menor flexibilidad presupuestaria, de mayor o menor participación del Congreso en el proceso. 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 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, 2011).

II. LOS MARCOS FISCALES DE MEDIANO PLAZO Y LA PRESUPUESTACIÓN PLURIANUAL

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.

Muy relacionado con el punto relativo a las Estrategias y Planes Nacionales de Desarrollo, 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 (véase Vega, 2011):

- Hacer una determinación confiable del tamaño de cada “presupuesto específico” (para esto se debe sortear la incertidumbre 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 prescindan 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 centralizados (más de arriba hacia abajo) que considerando los niveles subnacionales (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.⁵

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

5 *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.*

más agregado a lo menos desagregado, se encuentran cuatro categorías de marcos de mediano plazo:

- a) Marco Macroeconómico,
- b) Marco Fiscal,
- 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)⁶, 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.

6 *Más antecedentes sobre los PPA en CEPAL (2007).*

CUADRO 13
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 Fiscal	Marco de Presupuesto Plurianual
			Proyecciones de inflación			
			Proyecciones gasto agregado			
			Proyecciones ingresos agregados			
	Proyecciones gasto por unidad administrativa	Marco Presupuestario				
	Proyecciones gasto por función					
	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.

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”⁷. A nivel general, para ser implementados con éxito los MMP deben implicar una

⁷ *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 períodos 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%).*

estrecha relación ente el presupuesto y la planificación de mediano y largo plazo. El escaso desarrollo de los marcos de gasto a mediano plazo y plurianuales, constituye una de los principales obstáculos para el cumplimiento de las prioridades de políticas publicas establecidas como compromisos gubernamentales en los planes de desarrollo ya sea a nivel nacional o sectorial.⁸

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.

III. SISTEMAS NACIONALES DE INVERSIÓN

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

8 Véase Shack (2008)

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 sociales⁹.
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.

⁹ 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 prerequisites 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, (Pacheco y Cuadros, 2011).

Las principales conclusiones de estas entrevistas fueron:

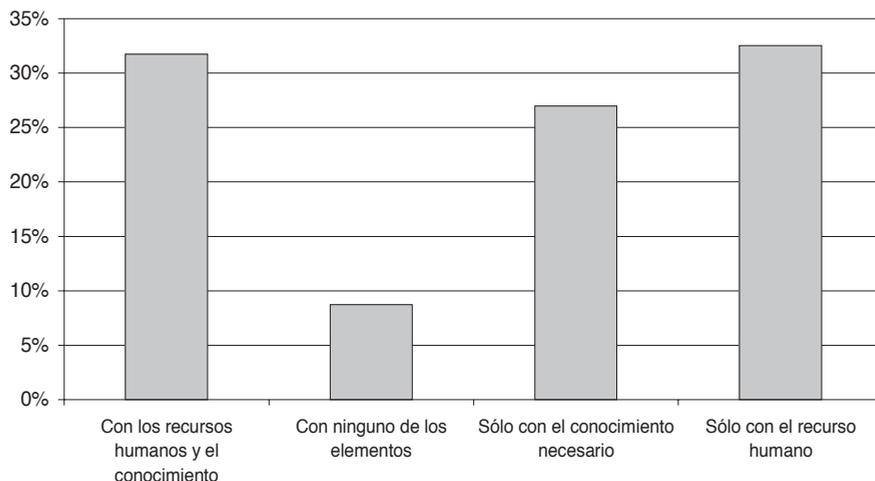
1. En cuanto a la escasa articulación de los proyectos con prioridades nacionales y/o con otros sectores complementarios, se observan avances sustantivos, sobretudo en cuanto a que se respetan las prioridades nacionales. Una excepción parece ser Argentina, pues debido a su estructura federal, cobran 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 22
PERCEPCIÓN SOBRE RECURSOS HUMANOS Y CONOCIMIENTO



Fuente: elaboración propia en base a encuestas.

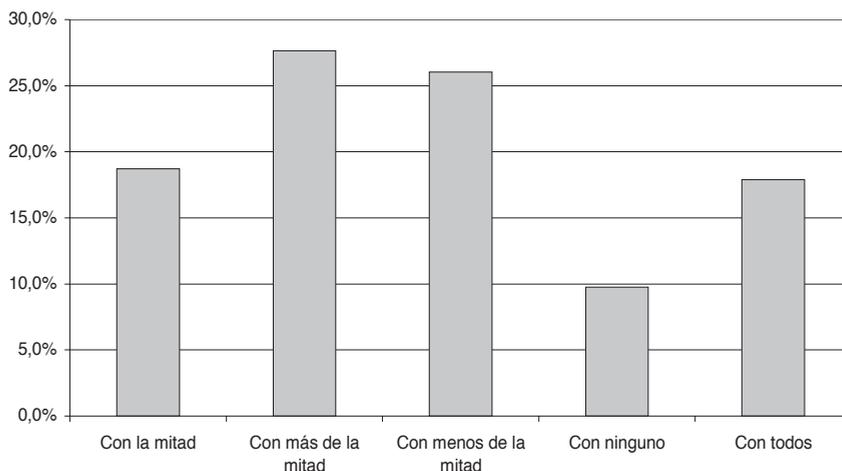
3. No existen en la mayoría de los países sistemas formales de seguimiento físico y/o financiero. Esta labor se realiza principalmente vía banco de proyectos utilizando plataformas web. En general los nuevos diseños de los SNIP estarían incluyendo este aspecto y los existentes también lo están incorporando. 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. 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 han 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).

5. 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 han 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 23
COMPATIBILIDAD DEL BIP CON OTROS SISTEMAS

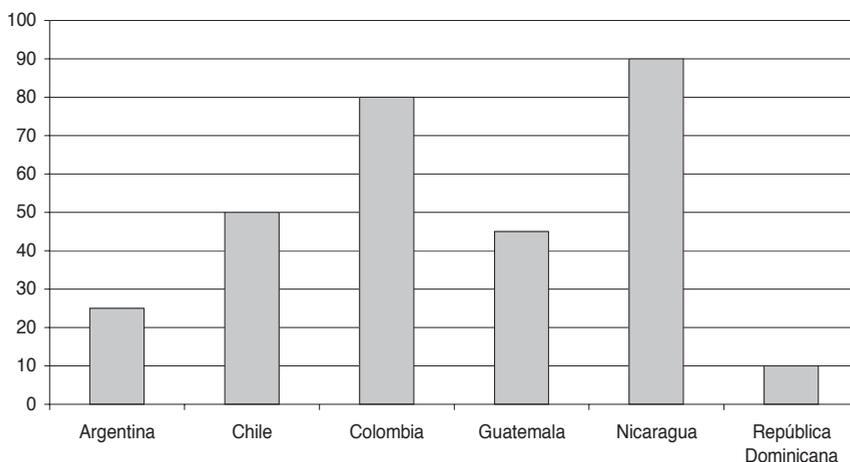


Fuente: elaboración propia ajustada encuesta.

6. 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.
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) donde se 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 percepción en este aspecto tuvo las siguientes calificaciones (nota 1-100), para los países indicados en el gráfico a continuación.

GRAFICO 24
COORDINACIÓN PÚBLICO- PRIVADA



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas.

8. Por último, la articulación a niveles nacionales y subnacionales (intersectorial e interinstitucional) no cuenta con el énfasis requerido a pesar de su importancia en los procesos de descentralización y consolidación institucional del Estado.

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, 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.

IV. EL GOBIERNO ELECTRÓNICO

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

El Gobierno Electrónico es la transformación de todo el gobierno como un cambio de paradigma en la gestión gubernamental, es un concepto de gestión que fusiona la utilización intensiva de las TI, con modalidades de gestión, planificación y administración, como una nueva forma de gobierno. Bajo este punto de vista, el Gobierno Electrónico basa y fundamenta su aplicación en la Administración Pública, teniendo como objetivo contribuir al uso de las TI para mejorar los servicios e información ofrecida a los ciudadanos y organizaciones, mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana.

Una de las tareas más complejas es medir adecuadamente el desempeño de estas políticas de Gobierno Electrónico. La clave está, entonces, en la implementación de programas y políticas más eficaces. En un gran número de casos, mejorar la calidad de los servicios o hacer más eficientes las operaciones gubernamentales son sólo pasos intermedios, pues los objetivos más importantes del GE tienen que ver con lograr

políticas públicas y programas gubernamentales en forma eficiente, eficaz y transparente.

Este beneficio que presta el Gobierno Electrónico es quizás uno de los más importantes, pero al mismo tiempo uno de los más difíciles de medir, pues supone la existencia de buenos indicadores de desempeño para la política o programa objetivo (Ej. salud, educación, combate a la pobreza, etc.).

Se intenta, por tanto, dar una aproximación de indicadores que permitan hacer esta medición, tomando en cuenta algunos aspectos importantes como es el cuándo y dónde medir, estos indicadores de desempeño de Gobierno Electrónico que tienen como objetivo medir la eficiencia y eficacia de los esfuerzos gubernamentales en esta materia (véase Naser, 2011)

a) Aproximación a los indicadores de Gobierno Electrónico

En la reunión anual del Comité de Asesoría Técnica de la Comisión Económica para África realizada del 12 al 14 de diciembre de 2006 se propuso 7 temas para el desarrollo de indicadores fundamentales:

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.

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.

Los principales medios que pueden servir para la recolección de este tipo de información son los registros administrativos y las encuestas dirigidas al sector público. Para la medición de los indicadores se pueden considerar algunas subcategorías tecnológicas como el m-gob (gobierno móvil), u-gob (gobierno ubicuo) como así también las extensiones del e-gob a

plataformas móviles, el uso de servicios y aplicaciones del gobierno por medio de: telefonía celular, laptops, PDAs, e infraestructura inalámbrica de Internet. Estas tecnologías hacen que los servicios gubernamentales sean accesibles en cualquier momento o lugar. También podemos considerar medios como: Telefonía fija, Servicios basados en TV y radio, SMS (Short Message Service) o mensajería a través de teléfonos móviles, Servicios inalámbricos, Identificación biométrica, Control de tráfico urbano e interurbano, Tarjetas de identidad, Tarjetas inteligentes, entre otros.

b) Indicadores Propuestos por OSILAC de la CEPAL

En el marco del Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), proyecto desarrollado por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL y en colaboración con el Grupo de Trabajo sobre medición de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA) de la CEPAL, desarrollaron una propuesta para la medición de indicadores de gobierno electrónico en la región, tomando como base el trabajo realizado por la Comisión Económica de África. La propuesta regional consta de diez indicadores básicos o clave, y siete indicadores extendidos. Esta propuesta fue discutida por representantes de las Oficinas Nacionales de Estadística (ONE) en el marco del Quinto Taller sobre la Medición de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe, realizado en abril de 2009 en Río de Janeiro. En la discusión se resaltó la importancia de dar impulso a la medición del Gobierno Electrónico en nuestros países, pues este constituye un tema clave en el funcionamiento de los Estados, que ha mostrado importantes resultados en el aumento en la transparencia y la eficiencia de los gobiernos en los países donde se ha venido implementando. Se sugiere además que la recolección de información comience por el Gobierno Central, y con el tiempo extender el levantamiento de datos a niveles de gobierno regional y local.

Por otro lado, en el marco del trabajo que está realizando CEPAL en materia de Sociedad de la Información, en el mes de noviembre de 2010 en Lima, Perú, se reunieron autoridades ministeriales, representantes de organismos internacionales y de la sociedad civil para celebrar la Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. En este foro los países miembros de la

CEPAL aprobaron, mediante la adopción de la “Declaración de Lima”, un nuevo plan de acción regional, denominado eLAC2015, que concibe a las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) como instrumentos para el logro de un desarrollo con más innovación e igualdad.

Los lineamientos principales de la nueva propuesta de plan eLAC2015, cuya secretaría técnica está a cargo de la CEPAL, apuntan a que la región dé un salto hacia la universalización del acceso a banda ancha de alta calidad y la incorporación de las TIC en las actividades productivas, los servicios públicos, la educación y la salud. A su vez, se presentaron tres documentos en los que se analiza el avance de los países de la región y se proponen políticas para que la incorporación de las TIC aumente el crecimiento económico y la igualdad.

El primero de ellos, Las TIC para el crecimiento y la igualdad. Renovando las estrategias digitales para la sociedad de la información, examina el potencial de las TIC para avanzar hacia un desarrollo con más innovación e igualdad en la región y analiza en detalle el papel de las políticas públicas para la sociedad de la información.

El segundo, Acelerando la revolución digital: Banda ancha para América Latina y el Caribe, enfatiza la necesidad urgente de acelerar el ritmo de desarrollo de infraestructura, aplicaciones y contenido que permitan la efectiva incorporación de la banda ancha en las actividades productivas y sociales.

Finalmente, en la publicación Monitoreo del Plan eLAC2010: Avances y desafíos de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe da seguimiento a la implementación de este plan de acción regional entre 2008 y 2010. Presenta información sobre el cumplimiento de sus metas en materia de educación, infraestructura y acceso, salud, gestión pública, sector productivo, e instrumentos de política y estrategia.

c) The United Nations E-Government Development Database (UNDD)

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)¹⁰. Esta base de datos proporciona a los gobiernos y todos los miembros de la sociedad civil el acceso fácil a información valiosa para la investigación. Es una herramienta que ofrece una evaluación comparativa para medir el Desarrollo del gobierno electrónico de un país entre 2003 y 2010. Como tal, proporciona una imagen instantánea del desarrollo de Gobierno de un país en el mundo. La fuente principal de datos para la base de datos proviene de The United Nations Global E-Readiness Reports and Survey.

El marco conceptual del programa de gobierno electrónico de las Naciones Unidas está integrado en el paradigma del desarrollo humano y social de GE, en este contexto abarca la capacidad y la voluntad del sector público para implementar las TIC, para mejorar el conocimiento y la información al servicio del ciudadano. Capacidad financiera se adhiere, de infraestructura, capital humano, regulaciones, y la capacidad administrativa y sistémica del Estado. La voluntad, por parte de los gobiernos para proporcionar información, y el conocimiento para el empoderamiento de los ciudadanos es una prueba del compromiso del gobierno.

El marco de la encuesta Global del gobierno electrónico de las Naciones Unidas (Global E- Government Survey) abarca el contexto del desarrollo económico y social de un país. Este informe presenta una evaluación sistémica de cómo los gobiernos utilizan la Información y las Comunicaciones (TIC) para facilitar el acceso e inclusión para todos. Cada estudio ofrece ideas sobre las diferentes estrategias y temas comunes de desarrollo del gobierno electrónico en las regiones. Mediante el estudio de los patrones generales de uso de e-gobierno, que identifica a los países que han asumido un papel de liderazgo en la promoción del gobierno electrónico para el Desarrollo y aquellos en los que el potencial de las TIC para el desarrollo aún no ha sido explotado.

Las encuestas¹¹ 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

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

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

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. El informe presenta diversas funciones del gobierno para hacer frente a la crisis mundial financiera y económica. La confianza que se obtiene a través de la transparencia se puede mejorar a través del libre intercambio de datos del gobierno sobre la base de estándares abiertos. La capacidad de la administración electrónica para controlar la velocidad y la complejidad también puede apoyar a la regulación. Si bien la tecnología no puede sustituir a una buena política, puede dar a los ciudadanos el poder de cuestionar las acciones de los reguladores y llevar las cuestiones sistémicas a la palestra. Del mismo modo, el gobierno electrónico puede agregar agilidad para la prestación de servicios públicos, para ayudar a los gobiernos a responder a un conjunto más amplio de las demandas aún cuando los ingresos son insuficientes. 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.

d) The United Nations e-government development index (EGDI)

Desde el año 2005 UNPAN publica el libro “United Nations E-Government Survey”¹² entregando un ranking¹³ por país (comparando 192 países del mundo) sobre “El índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico”, The United Nations e-government development index (EGDI).

El EGDI es un marcador global de la voluntad y la capacidad de las administraciones nacionales para utilizar la tecnología en línea y móviles

¹² http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm

¹³ <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>

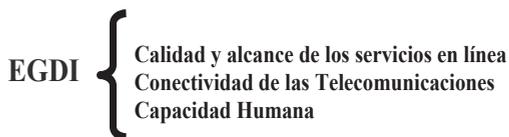
en la ejecución de las funciones gubernamentales. Se basa en un estudio exhaustivo de la presencia en línea de los 192 Estados miembros.

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. Por el contrario, las tasas de índice de desempeño de los gobiernos nacionales respecto al otro. 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.

Matemáticamente, el EDGI es un promedio ponderado de los tres 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.

$$\text{EGDI} = (0.34 \times \text{online service index}) + (0.33 \times \text{telecommunication index}) + (0.33 \times \text{human capital index})$$



COMPONENTES DEL INDICE DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

Desarrollo Gobierno Electrónico

- Índice Servicios en línea
- Índice Infraestructura en Telecomunicaciones
- Índice Capital Humano

Índice Servicios en línea

- Servicios de información emergentes
- Servicios de información mejorada

- Servicios transaccionales
- Servicios integrados

Índice Infraestructura Telecomunicaciones

- Computadores por cada 100 personas
- Usuarios de Internet por cada 100 personas
- Líneas telefónicas por cada 100 personas Celulares móviles por cada 100 personas
- Banda ancha fija por cada 100 personas

Índice Capital Humano

- Tasa alfabetización Adulta
- Tasa de matrículas combinada (primaria, secundaria y terciaria)

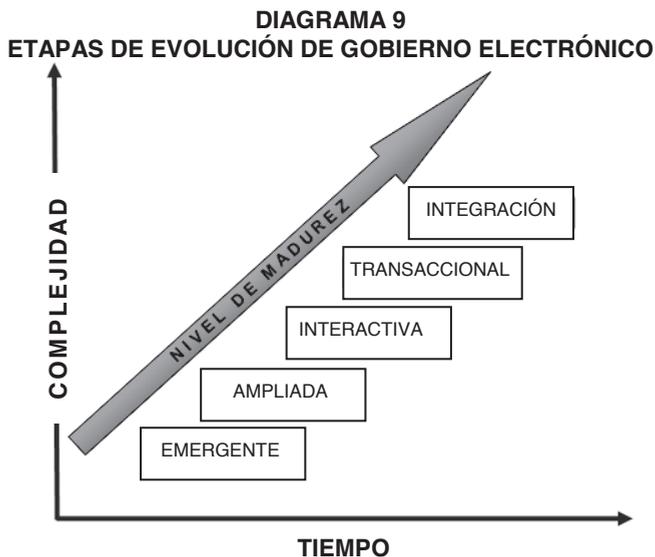
Índice agregado sobre Participación Ciudadana (no compone el EGDI)

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 SISPALC, se han escogido de los anteriormente expuestos, nueve indicadores que nos han parecido fundamentales como una manera de 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 índices 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 últimos 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 diagrama 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.



Fuente: Elaboración propia.

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.

De los nueve indicadores escogidos, cinco de ellos tienen valores cargados para los años 2003, 2004, 2005, 2008 y 2010. Estos indicadores son: de Desarrollo de Gobierno Electrónico, índice Servicios en línea, índice Infraestructura Telecomunicaciones, índice Capital Humano e índice Participación Ciudadana. Los cuatro índices restantes, estos es, Servicios de información emergentes, Servicios de información mejorada, Servicios transaccionales y Servicios integrados cuentan con datos sólo para el año 2010. La información está disponible para 31 países de América Latina y El Caribe. 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.

e) Reflexión

Entregar un panorama de la gestión pública, implica abarcar variados aspectos que intervienen en el quehacer de la acción gubernamental. El gobierno electrónico es uno de ellos, pero con la particularidad de que éste es transversal a todas las áreas de la administración pública, toda vez que involucra a todas las actividades gubernamentales en la necesidad de entregar servicios más eficientes, eficaces, transparentes y accesibles. Este constituye el nuevo paradigma en la forma de hacer gobierno. En este sentido decimos que el gobierno electrónico se puede definir como “Fines públicos por medios digitales” y por lo mismo, implementar un gobierno electrónico no es automatizar todos los procedimientos que se hacen manualmente. Se trata de determinar si es necesario agregar, eliminar o rediseñar los procesos en base a los lineamientos que tenga la

planificación estratégica de la organización. Sin una buena planificación, es decir sin saber hacia donde queremos ir, no se puede desarrollar un gobierno electrónico exitoso con enfoque nacional y orientado a los ciudadanos, empresas, empleados y propio Estado.

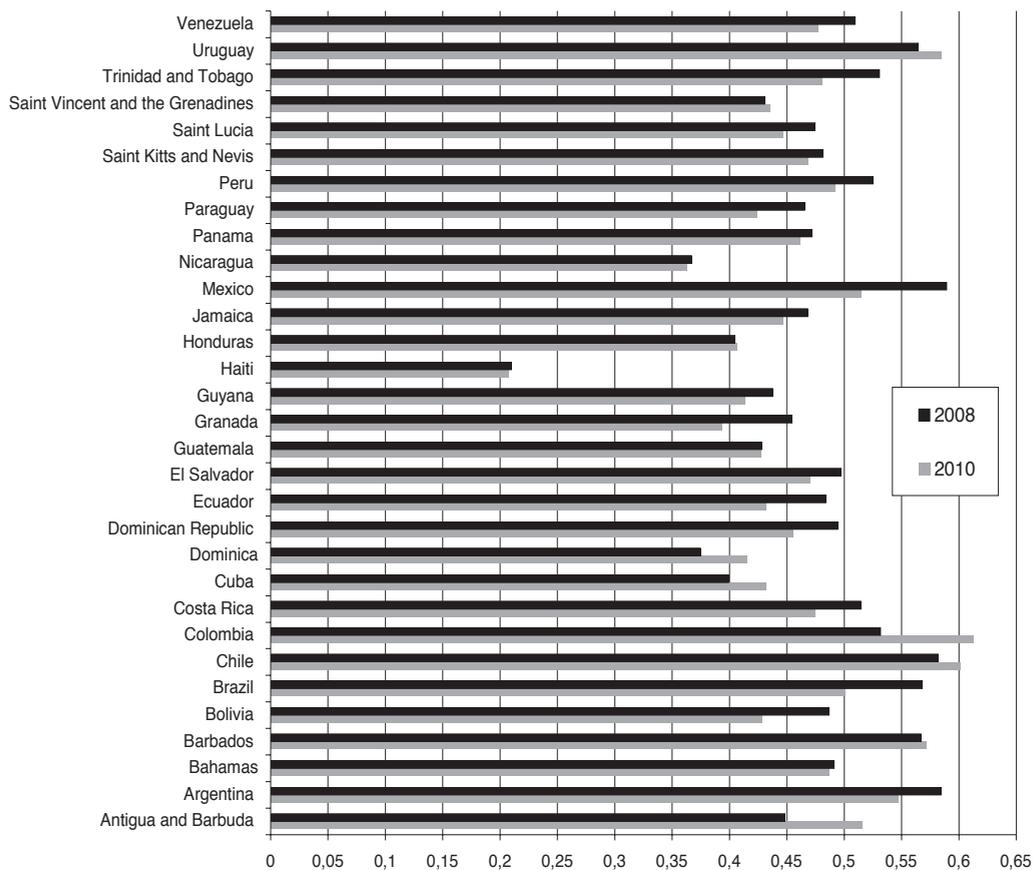
Medir el avance del Gobierno Electrónico de un país es una tarea compleja, ya que trae consigo no sólo aspectos técnicos (como la tasa de penetración de las TIC), sino que es necesario también considerar aspectos culturales, organizacionales, políticos, sociales e incluso religiosos.

Los ranking mostrados a través del índice de desarrollo de gobierno electrónico de UNPAN, sólo dan una aproximación de lo que se ha logrado en esta materia en base a índices medibles, relativamente homogéneos y consensuados por los principales actores a cargo de las estrategias digitales de los países. Sin embargo, no siempre se obtiene un resultado coherente y real de lo que se desea medir. Por tanto, es necesario seguir trabajando en identificar índices, metodologías y guías de evaluación y medición del desarrollo de gobierno electrónico, así como también aplicar las buenas prácticas de los países más desarrollados.

GRÁFICO 25

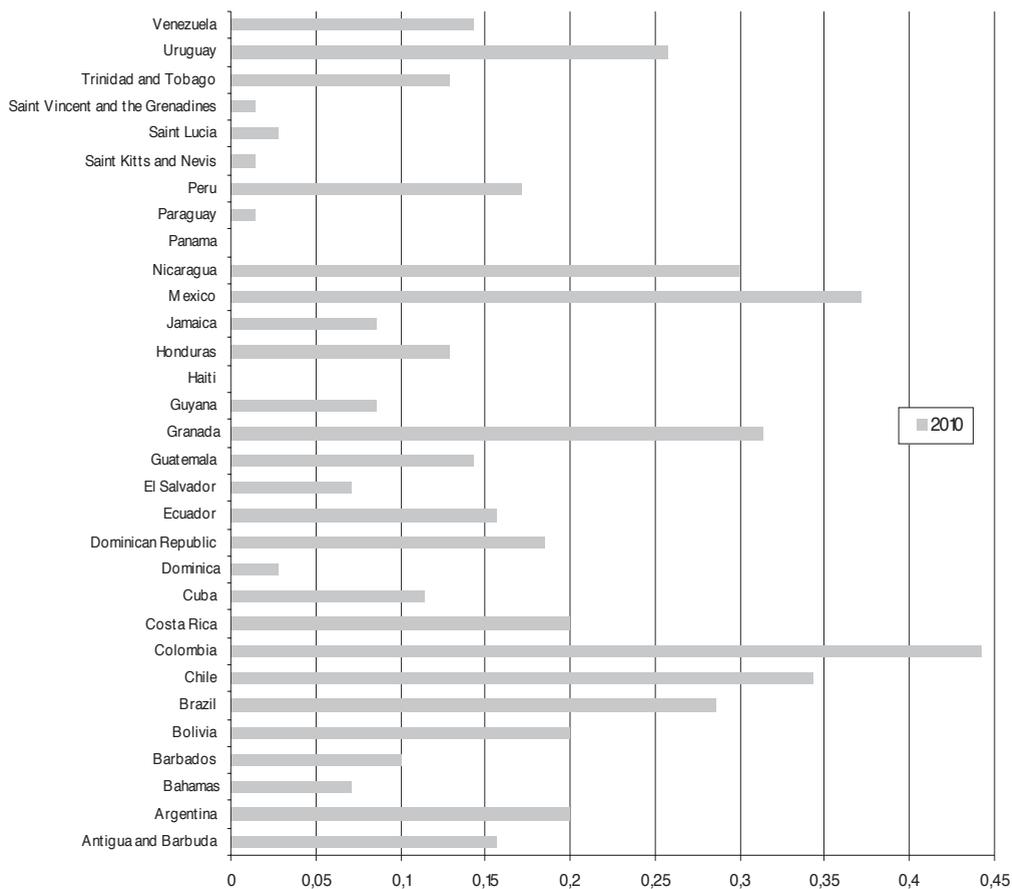
DESARROLLO GOBIERNO ELECTRÓNICO

(Para 31 países de América Latina y El Caribe)



Fuente: The United Nations e-government development index (EGDI) para los años 2008 y 2010 (<http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>)

GRÁFICO 26
E-PARTICIPACIÓN
(Para 31 países de América Latina y El CARIBE)



Fuente: The United Nations e-government development index (EGDI) para los años 2008 y 2010 (<http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>)

CUADRO 14
RANKING EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE *
(PARA 31 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE)

País	E-Government 2010	Ranking 2010	Ranking 2008
 Colombia	0.6125	31	52
 Chile	0.6014	34	40
 Uruguay	0.5848	36	48
 Barbados	0.5714	40	46
 Argentina	0.5467	48	39
 Antigua y Barbuda	0.5154	55	96
 México	0.5150	56	37
 Brasil	0.5006	61	45
 Perú	0.4923	63	55
 Bahamas	0.4871	65	71
 Trinidad y Tabago	0.4806	67	54
 República Bolivariana de Venezuela	0.4774	70	62
 Costa Rica	0.4749	71	59
 El Salvador	0.4700	73	67
 Saint Kitts y Nevis	0.4691	75	78
 Panamá	0.4619	79	83
 República Dominicana	0.4557	84	68
 Santa Lucía	0.4471	88	80
 Jamaica	0.4467	89	85
 San Vicente y las Granadines	0.4355	94	98
 Ecuador	0.4322	95	74
 Cuba	0.4321	96	111
 Estado Plurinacional de Bolivia	0.4280	98	72
 Granada	0.4277	99	92
 Paraguay	0.4243	101	88
 Dominica	0.4149	105	116
 Guyana	0.4140	106	97
 Honduras	0.4065	107	110
 Guatemala	0.3937	112	99
 Nicaragua	0.3630	118	117
 Haití	0.2074	169	165

Fuente: The United Nations Global E-Readiness Reports and Survey
 (http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx)

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

V. SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Un Sistema de Administración Financiera (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 (véase Uña, 2010)

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 más sólido 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 centrales¹⁴:

- 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.

¹⁴ Los puntos siguientes se desarrollan en base a Diamond y Khemani (2005), y M. Makon (2000)

- 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.

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.

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 forma 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,

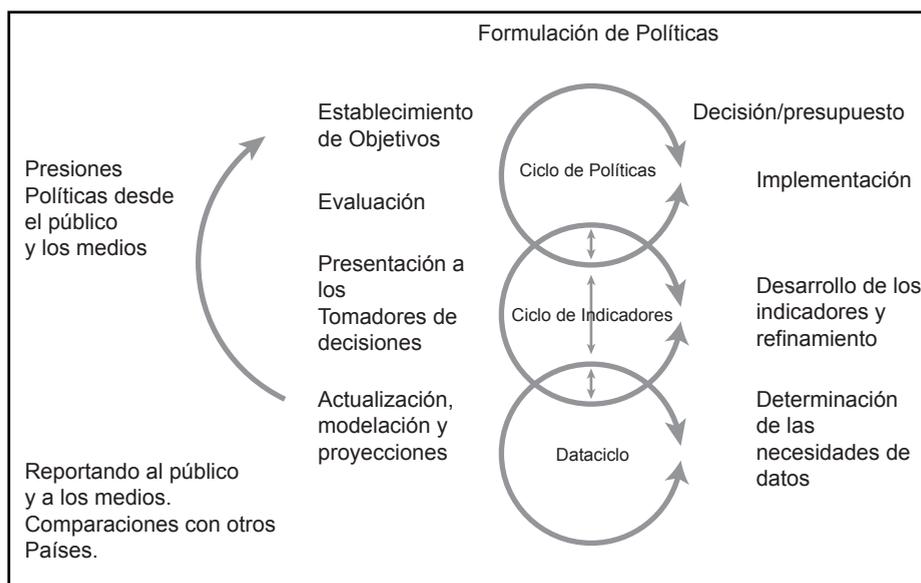
Guatemala, Paraguay, Colombia opera con sistemas SIAF 1.0, mientras que Chile está desarrollando un sistema SIAF 2.0

VI. SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Como se ha reiterado en este documento, el Estado y las políticas públicas tienen un rol decisivo que cumplir en los objetivos de transformación productiva con igualdad. Para asegurar este propósito, las funciones de evaluación y planificación deben ser parte de un mismo sistema, que opere de manera sincrónica, con el objetivo de proveer los insumos necesarios para orientar la asignación de los gastos presupuestarios y la calidad de los bienes y servicios públicos provistos, brindando, a la vez, consistencia a los objetivos de largo y corto plazo de las políticas públicas. En un escenario donde la planificación se propone, con una mirada prospectiva, reflejar los acuerdos de un amplio espectro de actores, traducidos en pactos que provean legitimidad a la política pública, es menester otorgarle un valor preciso a los conceptos de evaluación y de generación de valor público. Como se sabe, y por razones diversas, las experiencias de planificación global han sido mucho más relevantes que las de evaluación en la gestión pública de América Latina.

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 10), en un proceso dinámico e iterativo. La implementación de las políticas implica la generación de indicadores claves para su monitoreo y evaluación, la determinación de la necesidad de datos, su actualización, modelación y proyecciones para la rendición de cuentas.

DIAGRAMA 10 VINCULACIÓN DE LOS INDICADORES CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



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 Brennin. 2007.

Como fue mencionado, los países de la región han venido realizando esfuerzos para definir sus sistemas de monitoreo y evaluación. Un sistema de seguimiento de programas, orientado a entregar información sobre la cantidad de producción realizada, las coberturas alcanzadas, los 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.

Predominan tres orientaciones para este proceso: el modelo Plan, el modelo Presupuesto y un modelo que mezcla estas dos aproximaciones

- 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 los ejercicios de planificación estratégica de la propia Institución o el marco lógico del programa, en la fase de evaluación.
- Un modelo integrado 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 principales sistemas de información que vinculan la planificación con la presupuestación (Bonney, 2004, y Martner, 2008).

Un aspecto a considerar es que la medición de desempeño de los programas públicos que ejecutan las políticas debe apoyarse en metodologías ad hoc y estudios específicos. Dos experiencias interesantes al respecto son las de Chile (ver recuadro 5), con el programa de evaluaciones integradas al proceso presupuestario, y la de México (cuadro 15) 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.

RECUADRO 5 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).

CUADRO 15
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 los servicios, percepción de beneficiarios, entre otros)	6	151	155

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

En términos generales, la actividad de evaluación (que alimenta la asignación presupuestaria, las decisiones sobre prioridades públicas y la rendición de cuentas desde una óptica de impacto, eficacia, eficiencia y calidad) debe plantearse en dos niveles (véase Bello, 2010). Un primer nivel agregado, centrado en el seguimiento de los impactos y de los resultados intermedios de las metas de largo plazo, en el monitoreo constante de los riesgos y escenarios fiscales que afectan su logro, así como en las decisiones de reasignaciones de recursos presupuestarios y de sus efectos sobre las metas definidas.

Asimismo, es importante proceder a una revisión sistemática de la alineación de los objetivos y resultados del conjunto de programas o planes orientados al cumplimiento de metas intersectoriales a las prioridades de largo plazo definidas por los gobiernos. Este tipo de evaluación, más agregada, ha tenido un desarrollo más bien limitado en América Latina, y es parte integrante de la emergencia de la planificación para el desarrollo.

Un segundo nivel debe ser programático, abocado a la evaluación de programas presupuestarios y de la calidad de los servicios, tanto anual como plurianual. Respecto del eje de las evaluaciones, la atención ha

sido puesta en la eficacia, la eficiencia y calidad del gasto, con un énfasis en la mejora de la eficiencia distributiva del presupuesto, la medición de resultados¹⁵ y la calidad¹⁶ de los servicios públicos ofertados.

El nivel agregado de la evaluación de las políticas públicas aporta a una dimensión superior, relacionada con la toma de decisiones estratégicas, la legitimación social de la acción pública y la gobernabilidad. Por su parte, el nivel programático de la evaluación aporta en lo inmediato a revisar los resultados de corto y mediano plazo de la implementación de los programas y proyectos, la gestión de los mismos (cobertura y acceso a estos) y la calidad de los bienes y servicios que se proveen. Ambos tipos de evaluación son complementarias, constituyendo diferentes dimensiones de la práctica de la evaluación, pero comparten una misma filosofía (medir la creación de valor público) y parte de las herramientas.

En esta línea, los dos tipos de evaluación propuestos cobran sentido sólo en la medida que se aboquen a demostrar el valor público de aquello que es producido. No existe actualmente suficiente evidencia empírica disponible para concluir que una u otra política pública es exitosa (ni metodologías universalmente aceptadas), o que un programa o proyecto específico esté logrando un resultado buscado. Tampoco existe un estándar objetivo, confiable, que pueda entregar información sobre si un programa está funcionado bien o mal.

Consecuentemente, es necesario repensar –además- los contenidos de los modelos de evaluación y avanzar hacia ese estándar. El estándar debería proveer una medida más amplia que cubre resultados, los medios necesarios para lograr los resultados, como asimismo medidas de confianza y legitimidad. El valor agregado de este tipo de evaluación es la combinación de los dos tipos de evaluaciones, con la asignación

15 *Las experiencias más significativas en la región se han generado en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y República Dominicana (Martner 2008), el establecimiento de indicadores de resultados e indicadores intermedios apunta a vincular los gastos a los resultados.*

16 *La evaluación de la calidad de los servicios públicos centradas en las organizaciones su gestión y su relación con los ciudadanos, usuarios y grupos de interés. La evaluación de la calidad de los servicios resulta especialmente útil para evaluar la gestión de la implementación de los programas y políticas y también Así también la percepción de los usuarios de los servicios para conocer el impacto social de una política.*

presupuestaria para la obtención de los resultados convenidos y los convenios de desempeño para producirlos.

Bajo el paradigma de la planificación para el desarrollo, las políticas públicas, los programas y los proyectos deben garantizar la creación de valor público definido en las estrategias nacionales, y contribuir significativamente a los fines o principios definidos en la Hora de la igualdad: dinamizar el crecimiento económico; promover la convergencia en la productividad sectorial, fomentar una mayor articulación territorial; impulsar mejores condiciones de empleo e institucionalidad laboral y proveer bienes públicos y protección social con clara vocación universalista y redistributiva. Estos fines son los que determinan las prioridades de política pública y son estos fines los que se busca evaluar.

Así mirada, la evaluación es una herramienta generadora de confianza y garantía en la gestión de lo público y, al mismo tiempo, es un instrumento de buen gobierno, de mejora continua de la gestión pública, así como de las políticas y servicios orientadas a los ciudadanos. Lo expuesto plantea exigencias en cuanto a la revisión de las prioridades de política pública, de las formas de gerencia pública, y por tanto al sustento y función de los sistemas de evaluación. Y obliga a la definición de un sistema articulado de planificación y evaluación y asignación de presupuesto. Otro de los tantos desafíos de la región.

En la década de los noventa, el empleo público fue un mecanismo de ajuste de las reformas fiscales. El escaso avance de las reformas en los servicios civiles en la última década y la debilidad de los sistemas de recursos humanos constituyen una de las principales limitaciones para lograr una gestión pública de calidad, más eficiente, eficaz y transparente.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, Alberto y Heidi Berner (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 (2011). "Planes Nacionales de Desarrollo en países de América Latina y el Caribe: análisis preliminar de sus propuestas". ILPES. Versión preliminar.
- Armijo, Marianela (2011). "Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público". Serie Manuales número 69, abril ILPES.
- Banco Mundial, ILPES (2008). "Performance-Informed Budgeting in Latin America. Experiences and Opportunities. Public Sector and Governance Unit Latin America and the Caribbean Region. Publicado en Conferencia Internacional México 2008: Presupuesto Basado en Resultados, 9 y 10 de junio.
- Barreix, Alberto y J. Roca (2007). "Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguayana", Revista de la CEPAL número 92, agosto.
- 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 (2011). "Estudio y Propuesta de Indicadores de Desempeño Presupuestarios Comparables en países de América Latina". ILPES. Versión Preliminar.
- BID (2007). "Los Marcos de Mediano Plazo y el proceso presupuestario en América Latina". Filc, Gabriel y Carlos, Scartascini. CIPPEC. Banco Interamericano de Desarrollo. Borrador para comentarios. Junio 2007.
- 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.
- Buchanan, James y Richard, Musgrave (1999), Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State, MIT Press Books, The MIT Press, edition 1, volume 1, number 0262024624, December.
- Pacheco, Juan Francisco y Jessica Cuadros (2011). "Los Sistemas de Inversión Pública en América Latina". ILPES. Versión preliminar
- CEPAL (2010a), "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe". Diciembre 2010
- _____(2010b), *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.
- _____(2010), Panorama Social de América Latina, (LC/G.2423-P/E), Santiago de Chile, noviembre, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135
- _____(1998), El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos (LC/G.1997/Rev.1- P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- _____(CEPAL (1990), "Transformación productiva con equidad", Libros de la CEPAL, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S/E.90.II.G.6.

- CEPAL-AECI-Secretaría General Iberoamericana (2007), *Cohesión Social: Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago, Enero.
- CONEVAL (2008). *Informe de Seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de Programas Federales*. Consejo Nacional de Evaluación de Desarrollo Social.
- Currístine, T. y Bas, M. (2007). "Budgeting in Latin America: Results of the 2006 OECD Survey". *OECD Journal on Budgeting*. Volume 7 – N° 1.
- Daude, Christian, Ángel Melguizo and Alejandro Neut: "Fiscal Policy in Latin America: Countercyclical and sustainable at last?", *OECD Development Center*, July 2010, Working Paper No. 291
- Diamond J. and P. Khemani (2005). "Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries", *IMF Working Paper 05/196*, Washington DC
- Espada, María Victoria (2011). *Los Ingresos Públicos en América Latina*. ILPES. Versión Preliminar. European Commission (2002), "Public Finances in EMU – 2002", *European Economy, Reports and Studies*, No. 3, Brussels.
- European Commission (2009), "Public Finances in EMU – 2009", *European Economy, Reports and Studies*, No. 3, Brussels.
- _____(2008), "Public Finances in EMU – 2008", *European Economy, Reports and Studies*, No. 3, Brussels
- García-López, Roberto (2009). "La gestión para resultados de desarrollo y presupuesto por resultados", presentado en XXI Seminario regional de política fiscal, CEPAL, Enero.
- García-López, Roberto y Mauricio García Moreno (2010). "la gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y D. Rossignolo (2010), "Impacto de las políticas tributarias sobre la equidad en los países de América Latina", presentado en Seminario "Tributación e Igualdad" organizado por el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), la Universidad de San Martín (Argentina) y la Fundación Heinrich Boll, Buenos Aires, septiembre 2010.
- González Ivonne y Ricardo Martner (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.
- González, Ivonne (2011). "Indicadores del Sector Público: Gasto Público en América Latina". ILPES, Versión preliminar.
- ILPES. (2004). *Panorama de la Gestión Pública*,. Santiago, Chile: ILPES/CEPAL. LC/IP/L.243 Mayo
- Jiménez, Juan.Pablo, J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá (2010), "Tributación, evasión y equidad en América Latina", en *Evasión y equidad en América Latina*, J. P. Jiménez, J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá (Comp.), documento de proyecto, CEPAL y GTZ, abril.
- Kakwani, N.C. (1977), "Measurement of tax progressivity: an international comparison", *The Economic Journal*, vol. 87, No 345, Londres, Royal Economic Society.
- Leiva, Alicia (2011). "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 CEPAL, Santiago de Chile.

- Lerda, Juan Carlos (2009), "El pacto fiscal visto a sus diez años", en "Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina", serie Seminarios y conferencias, N° 54 (LC/L.2977-P), Ricardo Martner (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.86.
- Makon Marcos, (2000). "Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina", Serie Gestión Pública N° 3, ILPES, Santiago de Chile
- Martirene, Roberto A.: "Manual de Presupuesto Plurianual". Santiago, Noviembre 2007, Serie Manuales, 57. ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Martin, Juan (2005): "Funciones básicas de la planificación económica y social", Serie Gestión Pública, 51, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Martner, Ricardo (2007): "La política fiscal en tiempos de bonanza", serie Gestión Pública, 66, ILPES- CEPAL, Santiago de Chile.
- _____(2008) (ed). Planificar y Presupuestar en América Latina. Serie Seminarios y Conferencias, #51. Santiago, Chile. ILPES /CEPAL enero.
- Martner, Ricardo y Eduardo Aldunate (2006), "Política fiscal y protección social", Serie Gestión Pública No 53, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Moore, Mark (2004) : *Gestión Estratégica y Creación de valor el en sector público*, Ed. Paidós. Musgrave, Richard (1959), *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Naser, Alejandra (2011). "Los indicadores de Gobierno Electrónico en América Latina". ILPES. Versión preliminar.
- OECD (2009). "Governments at a Glance". Secretary-General of the OECD.
- _____(2001): Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria. En http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/biblioteca/cendoc/cat_view/93-presupuesto-publico.html
- Romano, Álvaro (2008). "La reforma tributaria en Uruguay. Un proceso hacia la equidad", presentado en el XXI Seminario Regional de Política Fiscal, en Santiago de Chile, enero 2009.
- Tanzi (2009): "The Role of the State and Public Finance in the Next Generation", en "Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina", serie Seminarios y conferencias, N° 54 (LC/L.2977-P), Ricardo Martner (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.86.
- Tanzi, V., Afonso, A., Schuknecht, L. (2008), "Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency", Working Paper No. 861, European Central Bank.
- Uña, Gerardo (2011). "Desafíos para el presupuesto en America Latina: El presupuesto basado en resultados y los sistemas de administración financiera", ILPES. Versión preliminar.
- Vega, Alejandra (2011). "Marcos fiscales y presupuestarios de mediano plazo", documento de trabajo, versión preliminar ILPES, CEPAL
- Villela, L., Lemgruber, A. y Jorratt Michel (2009), "Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación", documento de trabajo # IDB-WP-131, Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre.