
Avances y Desafíos de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en América Latina*

Roberto Garcia López y Mauricio Garcia Moreno**

I.	Avances y desafíos de la GpRD en América Latina y el Caribe.....	153
1.1	Planificación orientada a resultados.....	157
1.2	Presupuesto por resultados.....	174
1.3	Gestión financiera, auditoría y adquisiciones.....	188
1.4	Gestión de programas y proyectos.....	204
1.5	Monitoreo y evaluación.....	214
II.	Conclusiones y reflexiones finales.....	226
2.1	Propuestas para avanzar en la institucionalización de la GpRD.....	229

* El texto forma parte del Libro “La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe” (2010). La edición digital está publicada en la página electrónica del BID de donde se extrae para su edición.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35532834>

** Los autores se desempeñan como especialistas en gestión para resultados en el Banco Interamericano para el Desarrollo.

I. AVANCES Y DESAFÍOS DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO (GpRD) EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

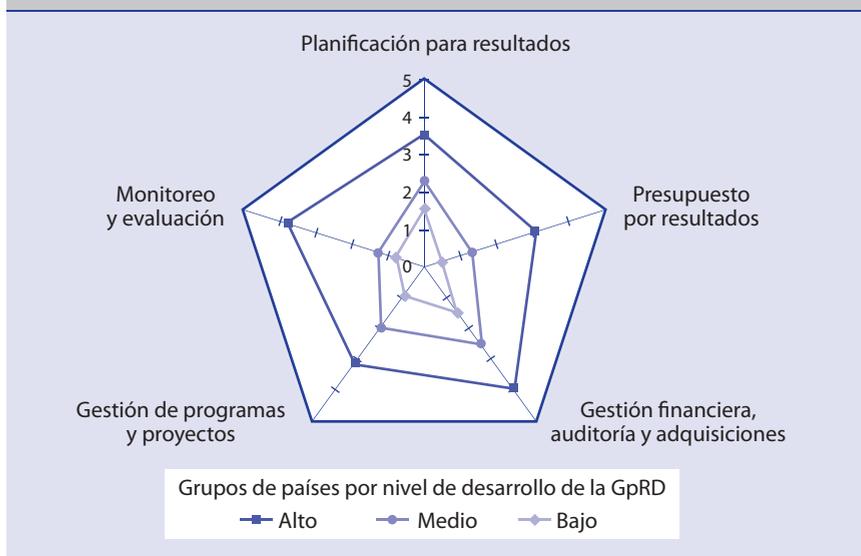
Con la información obtenida por el Sistema de Evaluación Prodev(SEP), se elaboró un índice que resume las capacidades institucionales de los países en los cinco pilares del ciclo de gestión. El índice promedio para el conjunto de América Latina y el Caribe(ALC) es de 1,9 sobre 5, lo que indica que la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

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

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

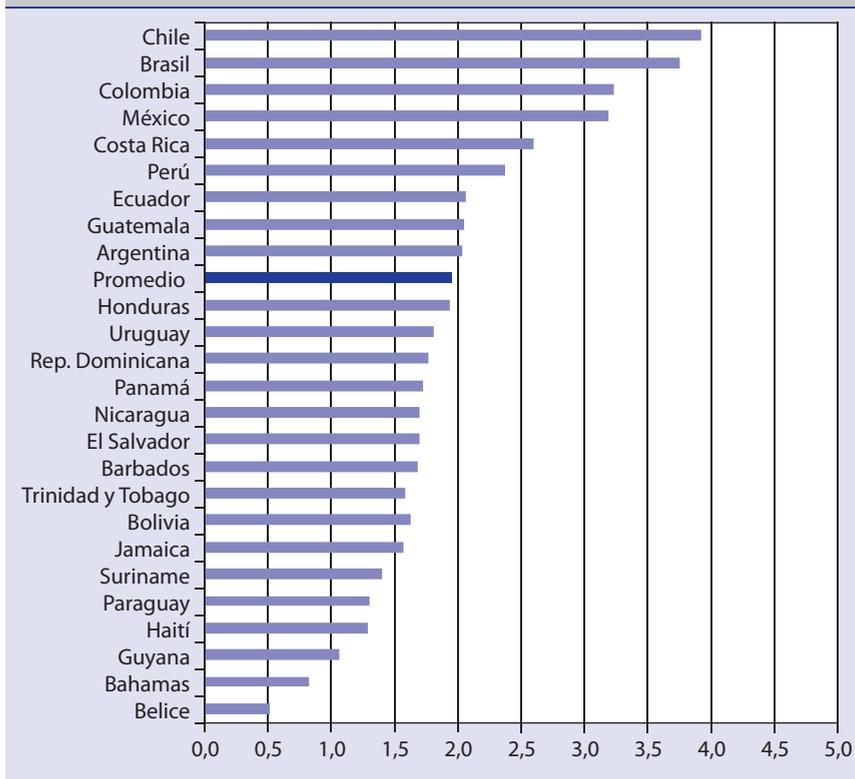
CUADRO 2.1 | Nivel de desarrollo de la GpRD por países

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

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

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

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

GRÁFICO 2.2 | Índice de GpRD por país**CUADRO 2.2 | Pilares del ciclo de gestión según nivel de desarrollo de la GpRD**

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

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

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

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

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

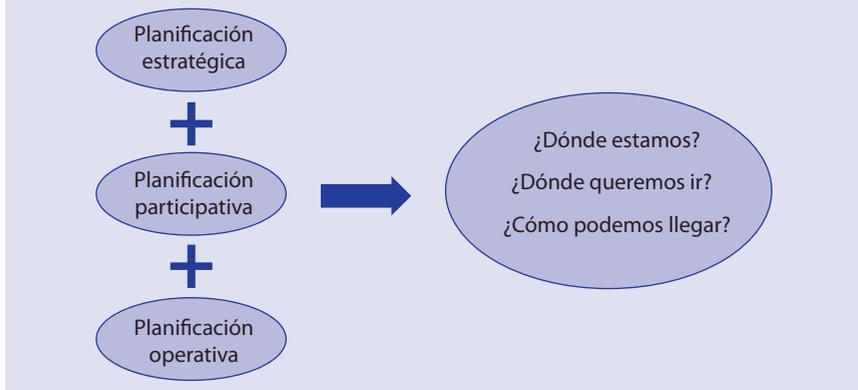
Los pilares que obtuvieron los puntajes más bajos son presupuesto por resultados (PpR) (1,4) y monitoreo y evaluación (M&E) (1,6), pues la mayor parte de los países aún no ha incursionado en estas áreas. Cabe mencionar que existe un nexo muy estrecho entre ambos pilares, pues el PpR se fundamenta en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

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

1.1 Planificación orientada a resultados

1.1.1 ¿Qué es la planificación orientada a resultados?

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

GRÁFICO 2.3 | Elementos de la planificación orientada a resultados

analizar distintas opciones para lograr los objetivos y elegir aquellas que se muestren más pertinentes y eficientes (véase el gráfico 2.3).

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

Por otro lado, la planificación debe ser operativa y responder a la pregunta ¿cómo podemos llegar? mediante el diseño de los productos y los

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

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

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

procedimientos claros para la participación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

Ruiz Caro (2002) sostiene que las experiencias de los últimos años permiten inferir que no hay contradicción entre la planificación y el mercado, tal como se pensaba anteriormente. En efecto, la visión de largo plazo y la flexibilidad son fundamentales en un entorno de cambios acelerados como el actual, y la democracia tanto como la participación son condiciones previas y necesarias para un proceso de planificación con una visión integral del desarrollo. Además, sostiene la autora, el análisis de los procesos de reforma institucional en ALC muestra que estos son exitosos solamente si toman en cuenta los siguientes aspectos: i) la necesidad de que las políticas públicas cuenten con una base amplia de apoyo ciudadano, ii) el requisito de que las políticas públicas sean políticas de Estado de mediano y largo plazo, iii) la necesidad de abrir canales para maximizar la participación de la sociedad civil y iv) el requisito de que haya voluntad política para los cambios por parte del gobierno y de la oposición. Por tanto, se observa un mayor avance social y económico en aquellos países en los que el gobierno y la oposición interactúan constructivamente para mejorar la calidad de las políticas públicas.

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

1.1.2 Situación de ALC en cuanto a la planificación para resultados

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

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

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

En los sistemas de planificación vigentes en la región se reflejan las tres etapas descritas. Así, en algunos casos se observan prácticas heredadas de la planificación voluntarista de los años sesenta; en otros,

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

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

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

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

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

los sistemas de planificación carecen de marco institucional y legal; y en algunos casos, se está construyendo una función de planificación ligada al establecimiento de acuerdos nacionales, y articulada con el presupuesto. Los resultados del SEP en el pilar de planificación se pueden apreciar en el cuadro 2.3.

Una mirada a las instituciones y a sus marcos legales de planificación permite observar que casi todos los países cuentan con una entidad pública encargada de la planificación que, en muchos casos, tiene el rango de secretaría o ministerio (véase el cuadro 2.4). No obstante, la mayoría de los países carece de un marco legal que norme la planificación, lo cual indica que la institucionalización de esta función aún es débil. En efecto, en muchos casos se observa que la importancia de la planificación depende del interés de los gobernantes de turno. La falta de continuidad que esto conlleva impide que se establezcan y se consoliden los recursos humanos, financieros y técnicos que esta función requiere para su buen desempeño.

Instrumentos de planificación

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

Por otra parte, los PNMP establecen los objetivos prioritarios y las estrategias correspondientes para el conjunto del sector público en un determinado período gubernamental; se elaboran mediante un proceso formal conducido por el ente central encargado de la planificación y deben contar con programas, indicadores y metas sólidamente justificados. Por su parte, las agendas presidenciales trazan los objetivos de gestión del Ejecutivo a partir de su oferta electoral y son menos estructuradas que los planes de mediano plazo. Las estrategias de lucha contra la

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

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

^a En 2009 la situación se ha modificado en algunos países como República Dominicana, que publicó su estrategia 2010–30 en noviembre de ese año.

^b Aunque Uruguay no tiene ninguno de estos instrumentos, dispone de un presupuesto quinquenal que actúa como un plan de mediano plazo.

pobreza son preparadas por las autoridades de los países pobres altamente endeudados mediante un proceso en el que participan las partes interesadas del país y los socios externos en el desarrollo.¹ Estos instrumentos sustituyen de alguna manera al PNMP, aunque presentan algunas debilidades en el tratamiento de las materias macroeconómicas, ya que se centran principalmente en los desafíos sociales. Todos estos instrumentos se complementan con planes sectoriales en varias o en todas las áreas de intervención.

Sólo seis de los 25 países analizados cuentan con una visión de largo plazo: Brasil (2022), Colombia (2019), Jamaica (2030), México (2030), Panamá (2025) y Trinidad y Tobago (2020).² Estas visiones, que fueron elaboradas con la participación de la sociedad civil, se basan en cuatro o cinco ejes estratégicos que contienen sus correspondientes metas y objetivos. Principalmente, se las utiliza como un instrumento de priorización de políticas y constituyen un marco de orientación para la toma de decisiones del sector público y del privado. No obstante, en algunos casos, las visiones de largo plazo no están suficientemente integradas en los planes de mediano plazo, lo cual les resta eficacia como instrumentos de planificación.

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

Por otro lado, la mayoría de los países (14 de 25) cuenta con un PNMP. Aunque los planes de Brasil y de Colombia son representativos de lo que un PNMP debe contener, la mayoría de los planes presenta falencias. Algunos carecen de un análisis riguroso de la situación socioeconómica de la que parten, lo cual impide que desarrollen una justificación adecuada de la pertinencia y la priorización de los objetivos y de las correspondientes

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

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

estrategias para lograrlos. El planteamiento del problema es un aspecto crítico para la formulación de los caminos que intentarán resolverlo, y este es un paso que varios PNMP no recorren con la meticulosidad necesaria.

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

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

RECUADRO 2.1 | Visiones de largo plazo: algunos ejemplos

Visión Colombia II Centenario: 2019

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

Visión México 2030

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

Visión 2020 de Trinidad y Tobago

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

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

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

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

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

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

Participación del Congreso y de la sociedad civil

Solamente en Brasil, Colombia, México, República Dominicana y Suriname³ el Poder Legislativo debate y aprueba el plan nacional de gobierno. En el resto de los países, el Congreso participa marginalmente en la discusión de los planes nacionales, pues en general se concibe que este es un ámbito reservado al Poder Ejecutivo. Esto contrasta con el hecho de que en todos los países el Congreso discute y aprueba el presupuesto. Si el plan es la guía del presupuesto, lo lógico sería que ambos pasen por el mismo proceso de discusión, búsqueda de acuerdos y control. El hecho de que reciban distinto tratamiento político contribuye a su desarticulación y muestra que en la práctica el plan tiene menos importancia política que el presupuesto debido, quizás, a su tradicional carácter declarativo. No obstante, en la perspectiva de la GpRD, el plan debe recibir la misma atención que el presupuesto, pues constituye un instrumento que expresa los acuerdos nacionales en el mediano plazo y es el marco para la asignación del gasto público.

Por otro lado, la participación de la sociedad civil en la discusión de los PNMP está más extendida: ocho países de los 25 estudiados poseen un marco legal que obliga a los gobiernos a solicitar la opinión de la sociedad civil. Además, algunos países han puesto en marcha diferentes mecanismos de consulta a sectores amplios de la sociedad. Por lo general, las leyes existentes concretan la participación de la sociedad civil a través de dos mecanismos: i) consejos de planificación con representantes del sector público y del privado y ii) procesos de consulta ad hoc. Los países que no tienen leyes al respecto, como Trinidad y Tobago y Panamá, han adoptado mecanismos de consulta mediante foros, talleres y encuentros. Cabe mencionar el caso de Colombia, que ha logrado acoplar el ejercicio tecnocrático con el proceso consultivo a la sociedad civil, lo que le ha permitido contar con un plan de mediano plazo con consenso social y técnicamente viable.

A pesar de algunos avances de la participación ciudadana en la planificación nacional, los mecanismos para concretarla aún son incipientes y su efectividad varía mucho no sólo de un país a otro, sino también entre los

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

sucesivos gobiernos de un mismo país. Los avances en los procesos de concertación y participación ciudadana todavía no están institucionalizados y dependen en gran medida de los intereses de los gobernantes. El ejercicio de planificación sigue estando centrado en la visión del gobierno; por eso, la construcción de acuerdos nacionales de largo plazo aún está lejos de concretarse en la mayoría de los países.

Articulación de la planificación con el presupuesto

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

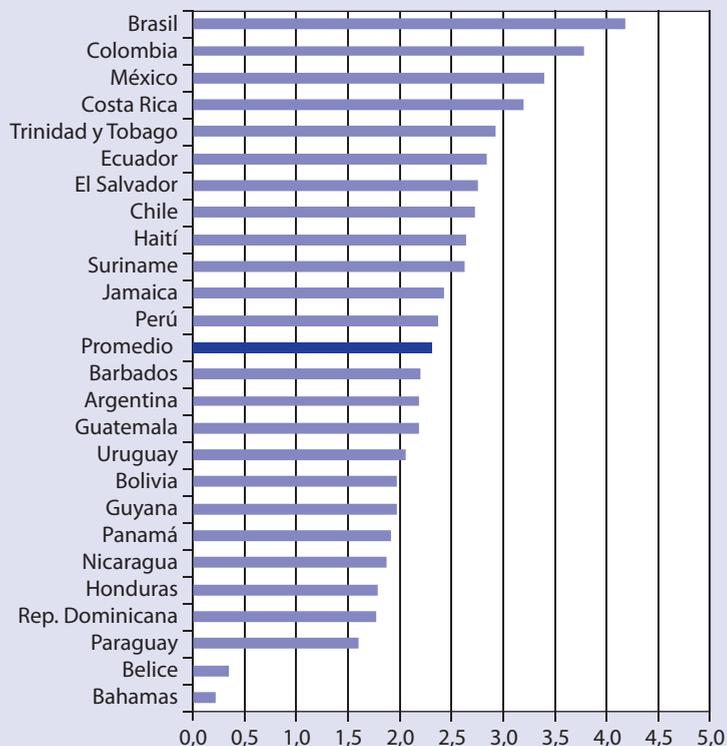
Uno de los factores que obstaculiza la buena articulación entre la planificación y el presupuesto es la desigual importancia política que se otorga a ambas funciones. En muchos países, la discusión real sobre la asignación de recursos no se hace en el plan sino en el presupuesto, pues está vigente de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

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

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

RECUADRO 2.3 | Planificación para resultados

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

GRÁFICO 2.3.1 | Índice de planificación para resultados por países

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

Por otro lado, el desarrollo normativo, institucional y técnico de los entes planificadores es comparativamente inferior al de los encargados del presupuesto. Como se ha visto anteriormente, varios países carecen de un marco legal que norme la función de planificación e, incluso, algunos no cuentan con un órgano planificador. Al contrario, todos los países disponen de normas que rigen el proceso presupuestario y de instituciones encargadas de implementarlo. Asimismo, los ministerios de Economía y Finanzas han desarrollado sus métodos y sistemas permanentemente durante las últimas décadas. Además, en la mayoría de los países tienen un estatus superior al de los entes encargados de la planificación; de hecho, sus funcionarios suelen tener mejores salarios que los del resto de la administración pública. En cambio, las autoridades de la planificación no siempre gozan del rango de ministros y, en varios países, los entes han sido creados pocos años atrás, por lo cual no disponen de sistemas maduros.

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

Sin embargo, conviene destacar los sistemas de Chile y de Brasil como experiencias exitosas de coordinación entre estas dos funciones. El primer país optó por un esquema en el que el ente encargado del presupuesto (Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda) es, a la vez, el encargado de la planificación (con énfasis en el corto plazo),

el seguimiento y la evaluación, mediante mecanismos e instrumentos que giran en torno al ciclo presupuestal y al análisis de la efectividad del gasto público. Por el contrario, Brasil incluyó en su órgano planificador la función presupuestal y desarrolló un sistema centrado en la planificación. Ambos modelos han mostrado ser efectivos para enfrentar el problema de la desarticulación plan-presupuesto. No obstante, hay que tener presente que el desarrollo institucional de estos dos países ha sido posible en el marco de acuerdos políticos nacionales de largo plazo que han generado la continuidad de las políticas públicas, condición poco común en el resto de los países de la región.

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

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

1.2 Presupuesto por resultados

1.2.1 ¿Qué es el presupuesto por resultados?

En América Latina y el Caribe, la búsqueda de mayor eficiencia y efectividad en la asignación de los recursos públicos motivó el interés por el presupuesto por resultados o presupuesto basado en resultados (PpR o PBR). Cuanto más escasos son los recursos, más importante es aumentar la efectividad de su uso. El PpR cumple ese propósito, pues es un conjunto de procesos e instrumentos capaces de integrar sistemáticamente el análisis sobre los resultados de la gestión pública al proceso de asignación de los recursos.

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

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

El PpR requiere incorporar la información acerca de los resultados en el proceso de toma de decisiones sobre la asignación de los recursos, evitando que esta se realice en base a los mecanismos tradicionales

RECUADRO 2.4 | Presupuesto tradicional y presupuesto por resultados

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

Insumos ⇔ Productos

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

Insumos ⇔ Productos ⇔ Resultados

Fuente: Tavares y Berretta (2006).

que no toman en cuenta la efectividad y la eficiencia del gasto público. Entre esos mecanismos, se encuentran la asignación clientelar de los recursos y la práctica *incrementalista*, que consiste en aumentar la misma proporción de recursos a todos los ejecutores año tras año. Incorporar la información sobre los productos y los efectos en el proceso de asignación de recursos es un reto particularmente difícil en ALC, ya que los sistemas presupuestarios sólo toman en cuenta los datos relacionados con la ejecución financiera y los insumos empleados.

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

RECUADRO 2.5 | Las reformas presupuestarias y el entorno gerencial

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

Fuente: Schick (2008).

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

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

1. *Elaborar el presupuesto en base a políticas*: el proceso presupuestario debe considerar los resultados establecidos por el gobierno mediante el ejercicio de planificación estratégica y que constan en un documento oficial, como un plan nacional o los planes sectoriales. De aquí que uno de los retos principales para implantar un PpR consiste en articular la planificación con el presupuesto, procesos que en la mayoría los de países de ALC, como se ha visto, son ejecutados por distintas instituciones con poca coordinación entre sí.

2. *Contar con una perspectiva presupuestaria de mediano plazo*: el PpR funciona mejor si se cuenta con un horizonte de la política fiscal que trascienda el presupuesto anual, mediante la proyección de los ingresos y de los gastos para un período de tres años o más. Para ello se utiliza el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MMP), que permite que el presupuesto anual sea elaborado con una visión más estratégica de mediano plazo.⁴

3. *Contar con reglas que fomenten la estabilidad fiscal*: otro elemento que contribuye a sentar las bases para la implementación de un PpR son las reglas de estabilidad fiscal, pues fijan límites, expresados en forma cuantitativa o cualitativa, que se imponen a ciertas variables que se desea controlar, como el endeudamiento, el déficit fiscal o el gasto público. Por lo general, esas reglas consisten en leyes especiales, conocidas como *leyes de responsabilidad fiscal*. La estabilidad fiscal es una condición importante para la implementación del PpR porque genera previsibilidad en los recursos y gastos.

Además, cabe mencionar que la implementación del PpR también requiere que exista una cultura institucional que fomente el uso transparente de los recursos públicos y que el proceso presupuestario se realice de manera sólida. Entre estas condiciones se pueden citar las siguientes (Schick, 2008):

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

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

CUADRO 2.7 | Tipos de presupuestos por resultados

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

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

- Cultura gerencial que promueva la observancia de las reglas formales.
- Servicio civil profesional.

Un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2007) sobre las prácticas presupuestarias de sus países miembros clasificó el PpR en tres tipos, según la función que cumple la información sobre el desempeño en el proceso de elaboración del presupuesto (véase el cuadro 2.7). Las tres funciones son: i) informar sobre el desempeño con el propósito de rendir cuentas y establecer el diálogo con el Poder Legislativo y la ciudadanía, ii) sustentar las decisiones de asignación de fondos en la información sobre el desempeño y otras variables y iii) asignar fondos basándose exclusivamente en la información sobre el desempeño y mediante fórmulas preestablecidas.

1.2.2 El presupuesto por resultados en ALC

La mayoría de los países de la región aún diseña su presupuesto de forma *incrementalista*, es decir, aplicando cada año un aumento que depende del incremento previsto de los recursos. Generalmente, se aplica una

proporción similar de este aumento a todos los entes o instituciones. En este esquema no hay espacio para los cambios que demanda una buena gestión gubernamental. Por el contrario, el *incrementalismo* perpetúa estructuras de gasto pasadas como si fueran válidas para todos los años. Además, es común que en la asignación de los recursos intervengan consideraciones sobre intereses políticos particulares por encima del bien público. Esto genera ineficiencia, ineficacia y falta de transparencia en la gestión. La ineficiencia se produce porque todas las instituciones reciben los recursos, independientemente de lo bien o mal que realicen su trabajo. Esto promueve la desidia de los funcionarios públicos y no estimula una buena gestión de las autoridades. También genera ineficacia porque los recursos no se asignan a las estrategias que el gobierno considera prioritarias, lo que convierte a la planificación en un ejercicio inútil. Finalmente, los procesos presupuestarios tradicionales no permiten transparentar los mecanismos mediante los que se toman las decisiones sobre la asignación de los recursos públicos.

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

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

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

Clasificación del presupuesto en base a programas

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

De los 25 países estudiados, ocho tienen un presupuesto estructurado por programas, pero de ellos sólo Brasil muestra correspondencia entre los programas del presupuesto y los del plan. Chile, aunque no posee un PNMP explícito, dispone de una agenda presidencial y de una Agenda Estratégica de Programas Ministeriales que contienen los objetivos nacionales que guían la asignación presupuestal. Diez países más tienen presupuestos que incluyen algunos programas, generalmente en el marco de una estructura funcional y como parte del gasto de inversión. Conviene

CUADRO 2.9 | Relación entre la planificación y el presupuesto

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

mencionar el caso de Perú que paulatinamente está implementando una clasificación programática a partir de la reciente promulgación (2007) de una ley orientada a crear un PpR.

Perspectiva presupuestaria de mediano plazo

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

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

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

CUADRO 2.7 | Tipos de presupuestos por resultados

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

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

Responsabilidad fiscal

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

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

Una cultura de responsabilidad fiscal es la base para el manejo eficiente de los recursos, y este es un factor indispensable para contar con la estabilidad económica necesaria a fin de lograr los objetivos consignados en la planificación estratégica.

Evaluación de la efectividad del gasto

La evaluación del gasto es el corazón del PpR y lo que lo diferencia del presupuesto tradicional. Consiste en analizar el desempeño en el uso de los recursos públicos, es decir, el logro o el resultado de las actividades realizadas para proveer bienes y servicios a la población. Esto supone analizar la cadena de resultados de la gestión gubernamental, para lo cual se requiere disponer de un sistema de seguimiento y de evaluación. El eje de este sistema es un conjunto de indicadores y estudios evaluativos que valoran el progreso y el logro de los objetivos estratégicos del país realizados con los recursos públicos. La mayor parte de estos indicadores

son producidos por las mismas entidades que ejecutan los programas y los proyectos, por ello su desarrollo exige coordinación y cooperación interinstitucional. Las evaluaciones pueden ser de distintos tipos y apuntan a explicar de qué manera y por qué las acciones han afectado la realidad social.

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

Incentivos para la efectividad de la gestión

Los incentivos son una parte importante no sólo del PpR, sino también de la GpRD pues contribuyen a la creación de una cultura basada en la obtención de resultados. Esa nueva cultura se crea mediante reglas de juego que guían a las personas y las instituciones a actuar en función del logro de los objetivos institucionales. Para que tales reglas funcionen adecuadamente, se requiere información confiable y oportuna sobre el desempeño de las instituciones y del personal. Sin tal información, no es posible implantar las nuevas reglas, ya que no habría puntos de referencia para aplicarlas. Puesto que hasta el momento Chile es el único país que dispone de un sistema de ese tipo, es también el único que cuenta con mecanismos de discusión y análisis presupuestario sólidamente anclados en información sobre el desempeño con incentivos institucionalizados que promueven la eficiencia y la eficacia en la gestión de las instituciones (véase el recuadro 2.6). Por su parte, algunos países, como Brasil y Costa Rica, están empezando a desarrollar experiencias en este campo.

Difusión de la información a la ciudadanía

Para que el presupuesto público sea realmente *público* se debe informar a la ciudadanía el momento en que este se envía al Poder Legislativo. De esta manera, la sociedad civil podrá opinar sobre su contenido y canalizar

RECUADRO 2.6 | El Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) de Chile**¿En qué consiste?**

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

¿Cómo funciona?

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

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

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

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

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

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

sus inquietudes a través de sus representantes políticos. Asimismo, para una apropiada rendición de cuentas, se requiere que los informes relativos a la ejecución del presupuesto (informes financieros) se hagan públicos una vez que la entidad fiscalizadora superior de la nación los haya revisado. El mecanismo de difusión más idóneo es Internet.

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

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

En resumen, el pilar de presupuesto por resultados (PpR) es el menos desarrollado de todos y, por ello, ALC todavía tiene que recorrer un largo camino para lograr su institucionalización. La inmensa mayoría de los

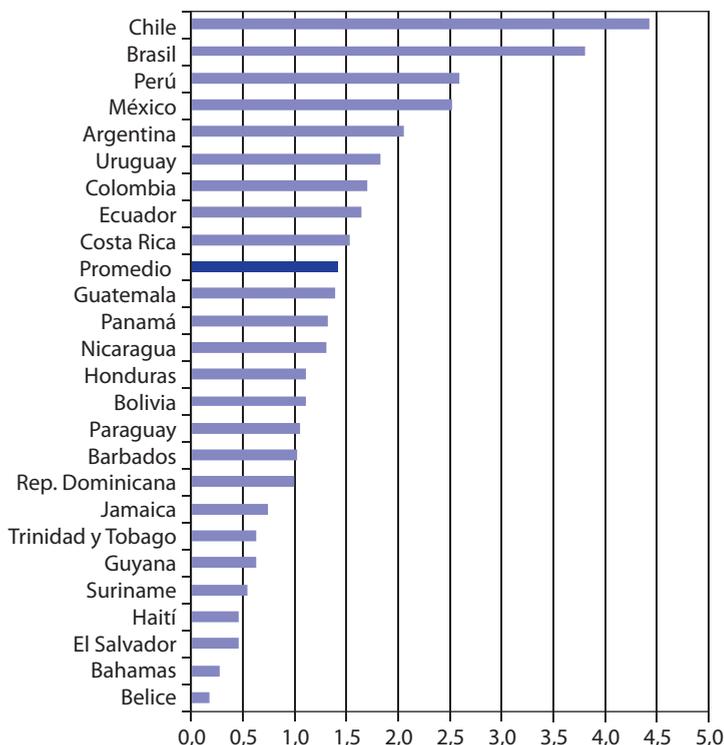
⁵ Entre otras organizaciones no gubernamentales se puede citar al CIPPE de Argentina, el Grupo FARO de Ecuador, el Estado de la nación de Costa Rica, el FUNDAR de México y el CAD de Perú.

países aún presupuesta en base a insumos y asigna los recursos de forma *incrementalista*, de manera que los resultados de la gestión están ausentes durante el proceso de análisis y elaboración del presupuesto. La introducción de sistemas de evaluación del gasto y de incentivos para

RECUADRO 2.7 | Presupuesto por resultados

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

GRÁFICO 2.7.1 | Índice de PpR por países



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

1.3 Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

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

Gestión financiera pública

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

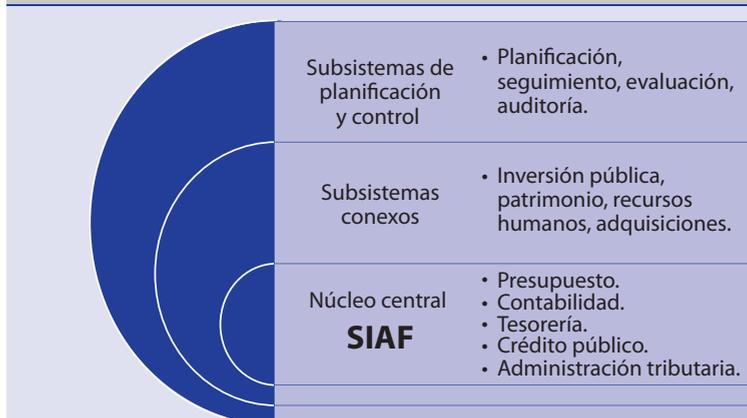
La GFP está integrada por los siguientes componentes: i) administración del presupuesto,⁶ ii) contabilidad, iii) administración de la deuda (crédito público), iv) administración del efectivo (tesorería) y v) administración tributaria. Para

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

ser efectivos, estos componentes deben estar integrados, lo que supone dos condiciones: i) deben actuar de forma interrelacionada, bajo la dirección de un órgano coordinador con competencia para su reglamentación y ii) sus principios, normas y procedimientos deben ser coherentes entre sí e interrelacionarse automáticamente a través de medios electrónicos. La falta de integración en materia de administración financiera provoca, entre otros problemas, información fragmentada y duplicada, dificultad para usar los datos en los procesos de planificación y de administración del presupuesto y transacciones fiscales ocultas, todo lo cual resta transparencia a los procesos y propicia los actos de corrupción (Transparencia Internacional, 2000). Por ello, la integración de los sistemas de la administración financiera es un requisito importante para la GpRD.

Además de estos componentes que forman el núcleo principal de la administración financiera, conviene que los sistemas electrónicos de administración financiera (SIAF) estén conectados con otros subsistemas conexos, como los de inversión pública, adquisiciones, recursos humanos y patrimonio. También es importante que estén integrados otros sistemas del ciclo de gestión, como la planificación, el control, el seguimiento y la evaluación (Seco, 2010). De esta forma, se garantiza la integración normativa e informática de todos los componentes que forman parte de la GpRD, tal como lo ilustra el gráfico 2.4.

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



Fuente: Seco (2010).

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

Auditorías: control interno y externo

El modelo de control actual busca asegurar que las organizaciones públicas operen de la manera prevista, para lo cual cuenta con mecanismos internos y externos a la organización. Los mecanismos externos son puestos en marcha por la Entidad Fiscalizadora Superior dependiente del Poder Legislativo, mientras que los mecanismos internos son ejercidos por las mismas entidades públicas. Por otro lado, el control puede efectuarse de manera ex ante o ex post. El control ex ante se basa en un sistema de revisión y aprobación de los gastos por parte de un ente exterior a la organización ejecutora antes de que se comprometan los recursos. El control ex post se fundamenta en un sistema en el que la gerencia de la organización toma decisiones de asignación de recursos financieros y no financieros cuyos resultados son examinados posteriormente por un ente externo.

Tradicionalmente se ha privilegiado el control externo ex ante que, a pesar de ser poco eficaz, es relativamente seguro pues vigila que los recursos se empleen según los procedimientos establecidos antes de que se realicen las inversiones, pero sin constatar el resultado que se obtiene de ellas. Por el contrario, la tendencia actual en los países desarrollados es un modelo en el que la responsabilidad del control ex ante recae en la propia organización (control interno). Este modelo también fortalece el control externo ex post que examina la calidad de la información sobre el desempeño institucional y analiza el proceso de gestión estratégica (OCDE, 2007).

El antiguo modelo de la administración pública intentaba vigilar detalladamente las decisiones que tomaba la burocracia con el propósito de evitar la corrupción y la ineficiencia administrativa. El énfasis en los

controles ex ante proviene de este modelo. Sin embargo, la experiencia demostró que cuanto más reglamentación se creaba, mayor control tenía el poder informal sobre el sector público, y más irracional se tornaba el funcionamiento del sistema (CLAD, 1998).

CUADRO 2.12 | Características de las auditorías según su tipo

Elemento de las auditorías	Auditoría financiera	Auditoría legal o de cumplimiento	Auditoría de gestión o desempeño
Objetivos	Asegurar la calidad de la información sobre la ejecución presupuestal.	Asegurar el cumplimiento de las normas y las regulaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar la calidad de los informes sobre desempeño. • Asegurar la calidad de los sistemas de medición de desempeño. • Evaluar el desempeño.
Objeto de análisis	Informes de ejecución presupuestal consolidados e individuales.	<ul style="list-style-type: none"> • Transacciones con motivo de revisiones del control interno o de las auditorías financieras. • Contratos u operaciones específicas de interés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Operaciones y procesos de una institución. • Calidad de los sistemas utilizados para evaluar el desempeño. • Informes sobre el desempeño. • Desempeño de programas de gobierno.
Grado de complejidad	Menor por disponer de referentes como el presupuesto aprobado y las normas de contabilidad.	Menor por disponer de un marco legal con reglas específicas o de los contratos u otros referentes.	• Mayor por las dificultades de medición y, en algunos casos, la ausencia de parámetros.
Beneficios	Proporciona confiabilidad a los usuarios y contribuye a mejorar la calidad de la rendición de cuentas en el ámbito financiero.	Proporciona confiabilidad a los usuarios y contribuye a prevenir o tomar acciones legales.	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuye a mejorar los métodos de medición y los informes sobre el desempeño. • Contribuye a mejorar las decisiones para alcanzar resultados. • Contribuye a ahorrar y a encauzar los recursos.

Fuente: Guardiola (2009).

En cambio, la premisa orientadora del control ex post de los resultados es la confianza limitada y no la desconfianza total en la actuación de los funcionarios públicos. Obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizarlos en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos.

Así, la evaluación de la gestión pública se hace principalmente a través del análisis del cumplimiento o del incumplimiento de metas, y no a partir del respeto a reglas que, en muchas ocasiones, son auto referidas. La evaluación del desempeño de las instituciones no sirve sólo para establecer si las metas fueron alcanzadas, sino también como un instrumento técnico útil para que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras. Esta manera de aprendizaje organizacional es fundamental para que la gestión pública no se limite solamente a sancionar o encontrar responsables por el eventual mal desempeño de los organismos públicos, sino que logre que los servicios públicos desarrollen la capacidad de aprender de su desempeño y mejoren continuamente (CLAD, 1998).

En esta perspectiva, el control interno es un proceso efectuado por la gerencia y el personal de las entidades públicas que proporciona una seguridad razonable acerca de que la organización: i) se apega a ley, a las regulaciones y a las directrices gerenciales, ii) promueve la economía, la eficiencia y la eficacia de las operaciones y logra los resultados esperados, iii) salvaguarda los recursos contra el fraude, el desperdicio, el abuso y su mal uso, iv) proporciona productos de calidad y servicios consistentes con su misión y v) desarrolla y mantiene datos financieros e información gerencial confiables, y los presenta de forma oportuna. Los gerentes y los auditores internos desempeñan un papel destacado en esta función. Los primeros son responsables de crear una estructura de control adecuada y efectiva. Por su parte, los segundos se encargan de examinar las políticas, las prácticas y los procedimientos de control interno de la entidad para asegurar que los controles se adecuen al cumplimiento de la misión institucional (INTOSAI, 2004). Toda institución pública debe contar con un órgano interno de control a cargo de un auditor.

Por otro lado, el control externo es un mecanismo regulador que debe señalar oportunamente las desviaciones normativas y las violaciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las

operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso. El órgano externo de control no pertenece a la estructura de la institución que debe ser controlada, sino que conforma una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS)⁷ que debe gozar de independencia financiera y administrativa para cumplir cabalmente sus funciones.

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

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

Desde la perspectiva de la GpRD, los controles internos y externos tienen una gran importancia para la gestión institucional y constituyen instrumentos clave para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas del sector público. No obstante, como se verá posteriormente, en la mayoría de los países de ALC el control interno se restringe principalmente al examen ex ante de los procedimientos, y el control

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

externo no siempre goza de la independencia y la eficiencia requeridos para cumplir sus funciones de guardián de la integridad y la probidad de la gestión pública.

Adquisiciones públicas

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

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

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

1.3.2 La GFP, la auditoría y las adquisiciones públicas en ALC

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

Gestión financiera pública

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

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

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

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

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

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

Por otro lado, un aspecto importante de la GFP es el análisis del riesgo fiscal, es decir, el examen de los eventos no evitables que podrían ocurrir en el futuro y que acarrearían una tensión financiera. Los riesgos pueden

relacionarse con el pago de obligaciones directas (deuda externa, emisión de bonos o compromisos de largo plazo, como el pago de pensiones) o de obligaciones contingentes (garantías del gobierno central a préstamos de gobiernos subnacionales, pasivos actuariales o fallos judiciales que conlleven pagos) y ocurrencia de desastres naturales. Una adecuada GFP debe analizar estas situaciones y disponer de mecanismos para mitigar sus efectos, de lo contrario el país se verá en dificultades financieras que podrían impactar en la capacidad de gasto de los programas estratégicos. Solamente los países con un índice de GpRD alto desarrollan análisis de riesgo tanto de las obligaciones directas como de las contingentes y, además, disponen de mecanismos para reducir o mitigar sus posibles impactos. Por lo general, los otros países se limitan a analizar la deuda externa.

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

Aunque se observa un avance importante de la GFP en la región, desde el punto de vista de los requerimientos de la GpRD, la mayoría de los subsistemas aún responde a la lógica de insumos y, por tanto, debe evolucionar hacia enfoques en los que estén presentes los productos y los resultados. Además, la integración electrónica con los subsistemas de adquisiciones, inversión y gestión subnacional debe profundizarse, y el

análisis del riesgo fiscal debe ampliarse. Todo esto será posible sólo en la medida en que el conjunto de Sistemas Nacionales de Gestión Pública esté concebido para producir y analizar resultados.

Control interno

Casi la totalidad de los países de la región, salvo Bahamas, Barbados, Belice y Suriname, cuenta con un marco legal para el control interno de las instituciones públicas y con oficinas de auditoría en las instituciones del gobierno central. No obstante, en la mayoría de los casos el trabajo de las oficinas de control interno es deficiente debido a varios problemas, por ejemplo: la falta de capacitación de los auditores, la inexistencia de metodologías uniformes y estándares de auditoría, la alta rotación del personal de las oficinas y la falta de independencia y de recursos para cumplir con las funciones adecuadamente, entre otros.

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

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

Control externo

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

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

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

Las normas sobre la presentación de informes de auditoría financiera al Poder Legislativo varían de país a país: mientras que la mayoría dispone

⁸ *La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OIEFS) es una organización no gubernamental autónoma, independiente y apolítica, con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Fue creada para fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países miembros, en lo que se refiere a la auditoría gubernamental. Tiene su sede en Viena y fue fundada en 1953. Cuenta con 189 miembros de pleno derecho y tres miembros asociados.*

la presentación de informes en un lapso que no debe sobrepasar los cuatro meses después de finalizado el período de estudio, otros países establecen períodos de hasta un año o dejan esa decisión a juicio de la EFS o del Congreso. La difusión de estos informes a través de Internet es una práctica extendida en la región, pero aún hay países que no lo hacen.

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

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

Adquisiciones públicas

Durante la presente década, el marco legal e institucional de las adquisiciones públicas de la región se ha modernizado, generalmente, mediante la incorporación de las prácticas más aceptadas a nivel

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

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

No obstante, aún hay aspectos que varios países deben atender y mejorar para disponer de procedimientos confiables. Uno particularmente importante es establecer los procedimientos para la presentación y la resolución de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones, y garantizar que estos procedimientos sean ejercidos por un organismo externo a la entidad que realiza la compra. Asimismo, se requiere que algunos países avancen en la organización, el procesamiento y el análisis de las estadísticas de las compras a fin de disponer de información útil que les permita mejorar la programación de sus adquisiciones y disponer de datos para calcular los costos de los bienes y servicios.

A pesar de los avances en materia de adquisiciones públicas, aún son pocos los países que cuentan con sistemas suficientemente confiables como para que los organismos multilaterales los utilicen en la ejecución de las operaciones que financian.

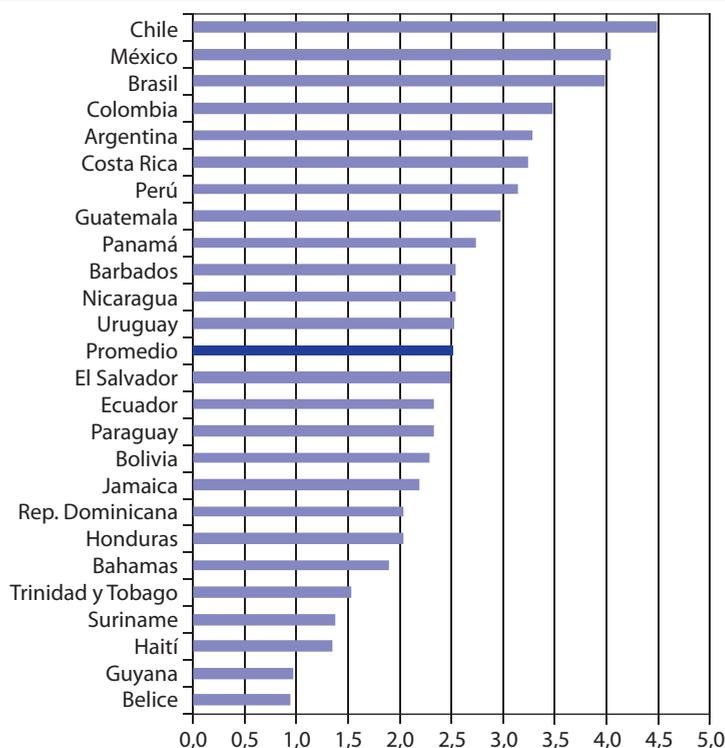
CUADRO 2.14 | Sistemas electrónicos de compras de los países

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

En resumen, se observa un avance significativo de los sistemas de GFP y de adquisiciones, así como también en la actualización de las normas relativas a los controles interno y externo. No obstante, la mayoría de los sistemas de GFP no está construida en base a los conceptos de la GpRD, sino en base a la lógica tradicional. El control interno se restringe a la

RECUADRO 2.8 | Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

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

GRÁFICO 2.8.1 | Índice de gestión financiera, auditoría y adquisiciones

auditoría ex ante y hay pocos avances en torno al desarrollo de control a posteriori debido, en parte, a la debilidad de los sistemas institucionales de monitoreo y de control de calidad de la producción de bienes y servicios. La mayoría de los países ha realizado reformas a su marco legal de

control y lo ha alineado con las normas internacionales; sin embargo, es común que la independencia de las EFS esté en entredicho dada su estrecha vinculación con el Poder Ejecutivo.

1.4 Gestión de programas y proyectos

1.4.1 *¿Qué es la gestión de programas y proyectos?*

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

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

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

Por otro lado, la producción de los ministerios sectoriales debería enmarcarse en contratos de gestión y desempeño acordados entre la autoridad del ministerio o la secretaría y los gerentes públicos, a fin de fijar explícitamente la cantidad, las condiciones y la calidad de los bienes y servicios que se producirán anualmente. Esto supone establecer una cartera de bienes y servicios en cada institución, con especificaciones claras acerca de sus objetivos, las normas de acceso, sus costos y estándares de calidad, todos estos aspectos poco desarrollados en el sector público. Además, las organizaciones deben disponer de una estrategia para el mejoramiento continuo de los bienes y servicios basada siempre en las necesidades de los usuarios o clientes. Paralelamente, se espera que en la gestión de los recursos humanos se utilicen mecanismos de evaluación del desempeño que incentiven al personal a trabajar en función de la obtención de resultados personales e institucionales.

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

Finalmente, una buena gestión de la producción de bienes y servicios descansa en sistemas de información que den cuenta de la cantidad, la calidad y los costos de lo que se produce. Este instrumento permite a los directivos y a los funcionarios públicos tomar decisiones basadas en información sobre la marcha institucional. Además, los datos que producen estos sistemas son la fuente principal que nutre el sistema de monitoreo y evaluación y, por tanto, la que retroalimenta los sistemas de planificación y de presupuesto por resultados.

A continuación se analizarán los siguientes aspectos de la gestión de los programas y proyectos: la planificación sectorial, la evaluación ex ante de los proyectos, la gestión de los bienes y servicios y los sistemas de información. El análisis se basa en la información recopilada en los sectores de educación, salud, protección social e infraestructura.

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

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

1.4.2 La gestión de programas y proyectos en ALC

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

La planificación sectorial

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

En los sectores de salud y de educación se observa un proceso más depurado y maduro de planificación: sus planes están mejor formulados,

tienen horizontes de mediano y largo plazo, y recogen las estrategias y las metas de los compromisos internacionales. Con frecuencia, los planes de largo plazo han sido formulados con el apoyo financiero y técnico de organismos de cooperación multilateral o bilateral. Además, en la mayoría de los países las organizaciones de la sociedad civil⁹ participaron activamente en la elaboración de los planes sectoriales de salud y de educación.

En cambio, el sector de protección social¹⁰ no siempre cuenta con un plan y, en algunos países, esos planes están compuestos por programas desconectados entre sí. Por su parte, el sector infraestructura muestra las prácticas más débiles de planificación y de participación de la sociedad civil en la elaboración de los planes sectoriales.

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

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

La evaluación ex ante de los proyectos

El diseño y la evaluación ex ante de los proyectos representa un aspecto fundamental de la GpRD. Un proyecto mal diseñado genera desperdicio

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

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

de recursos, provoca frustración entre sus beneficiarios y puede tener consecuencias políticas negativas. Para prevenir esto, los Sistemas de Inversión Pública (SIP) definen los procesos y los instrumentos idóneos para el análisis y la selección de las inversiones que más convienen al país, asegurando que los proyectos sean pertinentes (que respondan adecuadamente a un problema y estén articulados al plan de gobierno) y eficientes (que posean rentabilidad socioeconómica). Adicionalmente, los SIP contribuyen a transparentar la asignación de recursos mediante el establecimiento de procedimientos formales y criterios técnicos que garantizan que los proyectos aprobados contribuyen al logro de los objetivos del gobierno a un costo adecuado y con la calidad esperada.

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

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

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

Por otro lado, las técnicas de evaluación ex ante no se aplican en la misma proporción a los proyectos ejecutados por el gobierno central y a los ejecutados por los gobiernos subnacionales. En efecto, un proyecto del gobierno central tiene casi el doble de probabilidades de ser evaluado

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

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

que uno preparado por un gobierno subnacional (véase el cuadro 2.16). Tomando en cuenta el alto porcentaje de recursos que invierten estos últimos, esta es una debilidad importante que merece pronta atención.

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

Gestión de la producción de bienes y servicios

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

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

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

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

De los países estudiados, solamente ocho disponen de estrategias de mejoramiento de la calidad de los servicios de salud y de educación. En

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

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

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

Satisfacción de los usuarios

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

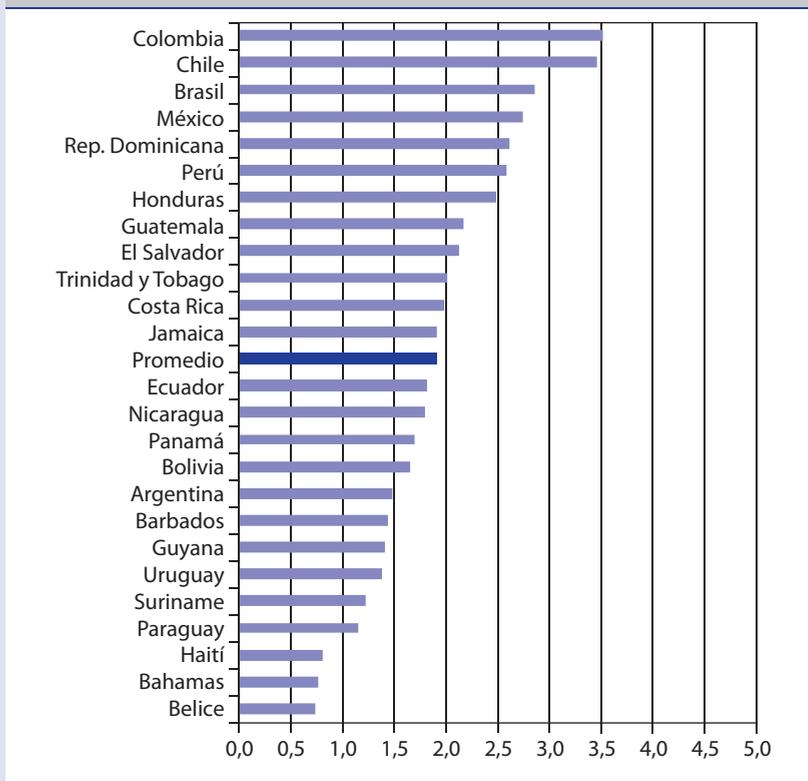
Son pocas las experiencias que existen en el campo del análisis de la satisfacción de los usuarios: algunos países realizan encuestas para conocer la opinión de los usuarios sobre la calidad de la atención en los servicios de salud (Honduras, México y Trinidad y Tobago) y otros contratan estudios de satisfacción de los usuarios (Fondo de Solidaridad Social de Chile). Por otro lado, es frecuente que las instituciones ofrezcan buzones electrónicos o líneas telefónicas para que los usuarios envíen sus quejas y sus opiniones. No obstante, la información recopilada no suele usarse para analizar la satisfacción de los usuarios.

Sistemas sectoriales de información

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

RECUADRO 2.9 | Gestión de programas y proyectos

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

GRÁFICO 2.9.1 | Índice de gestión de programas y proyectos

indispensable para el buen funcionamiento de una gestión orientada a los resultados.

Los diagnósticos realizados muestran que los sistemas de información de los ministerios de Salud y de Educación son más sólidos que los de Desarrollo Social y de Infraestructura. Por lo general, existe una unidad

institucional encargada exclusivamente de las estadísticas del sector, que dispone de información sobre los bienes y servicios que se producen. Sin embargo, la información tiene un retraso de uno o dos años y no siempre incorpora datos sobre los servicios que brinda el sector privado. La mayoría de los países carece de información sobre la calidad de los servicios debido a la falta de estándares y de instrumentos de recolección de información. Además, muy pocos países disponen de indicadores que permitan analizar la eficiencia de las acciones que realizan, pues no cuentan con información sobre los costos y, en varios casos, no existe información confiable sobre insumos importantes, como por ejemplo, el número de maestros o de médicos.

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

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

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

En resumen, el pilar de gestión de programas y proyectos muestra un desempeño menor que el de planificación para resultados y el de GFP, auditoría y adquisiciones, pero está más desarrollado que los de PpR y M&E. Los componentes fuertes de este pilar son la evaluación ex ante de los proyectos y la planificación de mediano plazo, aspectos que están vinculados a los sistemas nacionales de inversión pública y de planificación. Por otro lado, los componentes débiles se relacionan con los

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

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

sistemas de gestión e información los que, a su vez, están relacionados con PpR y M&E. El elemento más crítico de este pilar es la debilidad de las estrategias de mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios, piedra angular de la GpRD.

1.5 Monitoreo y evaluación

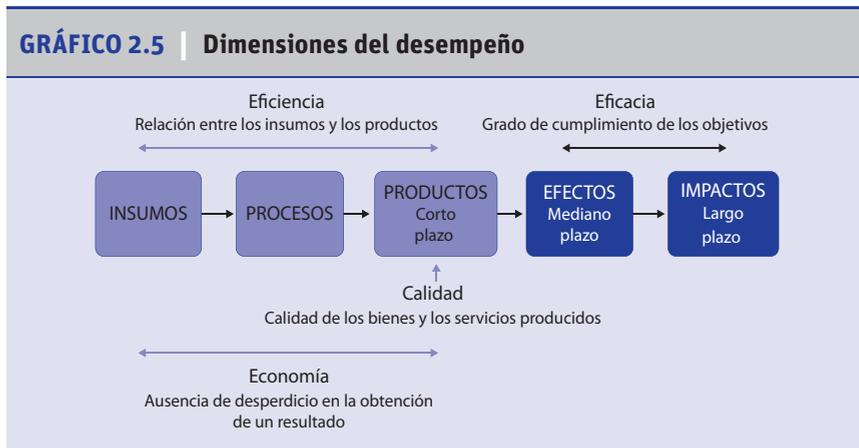
1.5.1 ¿Qué son el monitoreo y la evaluación?

El monitoreo es la “función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos para proporcionar a los administradores y a las principales partes interesadas de una intervención para el desarrollo indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos así como de la utilización de los fondos asignados” (OCDE, 2002). En la gestión pública, el monitoreo busca conocer el avance de los objetivos y las metas del gobierno que, en la mayoría de los casos, están consignados en un plan nacional que se ejecuta con los recursos del presupuesto público. Por tanto, la función de monitoreo está estrechamente ligada a las de planificación y de presupuesto, y analiza tanto la consecución de los objetivos como los recursos que se invierten para lograrlos.

En el marco de la GpRD, el sistema de monitoreo es un instrumento para gestionar el sector público mediante un conjunto de indicadores que

permiten verificar el cumplimiento de los objetivos y de sus expresiones cuantitativas: las metas. Un sistema tradicional de seguimiento de la ejecución se distingue de uno basado en resultados en que este último incorpora indicadores que dan cuenta de los resultados obtenidos por los programas y los proyectos, mientras que el primero contiene indicadores que informan sobre los insumos, las actividades y los productos realizados, pero sin fijarse si con ellos se logran o no los objetivos (resultados).

Por otro lado, el sistema de monitoreo debe dar cuenta del desempeño de las instituciones, los programas o los proyectos. En el ámbito de las políticas públicas, el desempeño se define como la medida en que una intervención para el desarrollo o una entidad que se ocupa de fomentar el desarrollo actúa conforme a criterios, normas y directrices específicos u obtiene resultados de conformidad con las metas o los planes establecidos (OCDE, 2002). Por tanto, los indicadores para medir el desempeño deberán dar cuenta de dos aspectos importantes de las intervenciones para el desarrollo: i) los resultados establecidos en la planificación (los productos, los efectos y los impactos) y ii) los criterios, las normas y las directrices que guían la intervención de las entidades. Usando la cadena de resultados como referencia, se pueden identificar las dimensiones críticas que dan cuenta de los dos aspectos ya mencionados del desempeño. El gráfico 2.5 ilustra las relaciones entre los elementos de la cadena de resultados y las dimensiones del desempeño.

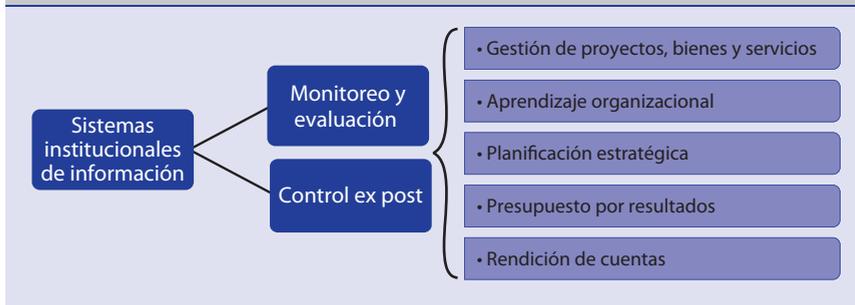


Conviene añadir que el monitoreo es una función transversal del ciclo de gestión, pues cada uno de los pilares desempeña un papel en su ejecución. Así, por ejemplo, el pilar de planificación se encarga de establecer los objetivos de gestión, el de PpR participa en el establecimiento de metas, y la GFP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

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

La diferencia fundamental entre el monitoreo y la evaluación radica en que el monitoreo ofrece información sobre la situación relativa al cumplimiento de los objetivos y los efectos de una política, programa o proyecto. En cambio, la evaluación explica por qué esos objetivos o efectos se están

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



logrando (o se han logrado) o no, y expone los cambios que se han producido en los beneficiarios y en la sociedad. La evaluación, mediante un proceso sistemático de recolección y de análisis de información relevante, emite juicios sobre las causas y las razones de los resultados, examina resultados no buscados, estudia el proceso que se ha seguido para obtenerlos y proporciona recomendaciones para acciones futuras.

ción provienen, en gran parte, de los sistemas institucionales de información que disponen los ministerios sectoriales. Por otro lado, el control ex post, tal como se ha señalado en el apartado correspondiente, también se alimenta de la información de dichos sistemas, a la vez que aprovecha los datos de M&E.

1.5.2 Sistemas de monitoreo en ALC

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

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

En general, se aprecia un modesto desarrollo institucional de la función de monitoreo en los países del grupo medio. Una de las debilidades

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

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

más importantes de los sistemas de estos países es que no cuentan con indicadores de efecto, sino principalmente de actividades y, ocasionalmente, de productos. Esto limita la implementación de la GpRD, pues no permite conocer si los productos contribuyeron al logro de los efectos e impactos que se esperaban. Así, por ejemplo, la construcción de edificios escolares y la entrega de textos de enseñanza (productos) no conllevan necesariamente el mejoramiento de la lectoescritura de los niños (efecto), que se mide a través de pruebas estandarizadas de aprendizaje.

Los datos recopilados muestran que en materia de seguimiento existe una gran brecha entre los países avanzados y las demás naciones. En efecto, los primeros obtienen una calificación mucho mayor que los otros países y, además, exhiben una mejor correspondencia entre el marco institucional de la función del seguimiento y el uso efectivo de la información que produce el sistema, lo cual expresa claramente su mayor madurez. No obstante, en todos los casos se observa que el indicador

de uso del sistema y de difusión de la información es el que menor puntaje alcanza, lo cual indica que la implementación de un sistema de monitoreo no trae consigo necesariamente el uso de la información con fines de gestión. En este sentido, se observó que varios países han hecho énfasis en la elaboración de indicadores y en la construcción de aplicaciones informáticas, pero han avanzado poco en la creación de las condiciones normativas y las capacidades institucionales para aplicar tales herramientas en el análisis y la conducción de la gestión pública.

Muestra de lo anterior es que, con la excepción de Chile, ningún otro país aplica criterios y procedimientos institucionalizados para analizar y gestionar la acción gubernamental a partir de la información que entrega el sistema de monitoreo. Esto no significa que otros países no usen de ningún modo la información, sino que la usan de manera no institucionalizada y sin integrarla formalmente a los distintos momentos del ciclo de gestión. Así, por ejemplo, en aquellos países en los que el sistema de seguimiento está ubicado en una toridades usan la información para tomar decisiones. Sin embargo, ese uso es discrecional y depende exclusivamente de la voluntad de los actuales gobernantes. Las próximas autoridades podrían no usar ese instrumento. Asimismo, en los países que cuentan con Sistemas de Inversión Pública, el uso de la información de seguimiento de los proyectos suele estar normado; no obstante, tales sistemas están restringidos a los proyectos de inversión que conforman sólo una parte del presupuesto. Finalmente, los países que recientemente han emprendido el desarrollo de presupuestos por resultados (México y Perú) aún no cuentan con sistemas de indicadores de desempeño lo suficientemente maduros como para usarlos formalmente.

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

monitoreo más como un mecanismo de rendición de cuentas ubicado en la cúspide de la organización gubernamental que como un instrumento de gestión que fluye a través de todo el tejido institucional.

En conclusión, solamente Brasil, Chile, Colombia y México poseen sistemas de monitoreo lo suficientemente desarrollados como para aportar a la GpRD. No obstante, muestran algunas diferencias que pueden observarse en el cuadro 2.19. El resto de los países posee sistemas con distintos niveles de madurez, pero la mayoría aún se encuentra en una fase inicial. Las limitaciones más importantes de estos sistemas para contribuir a la GpRD son: i) no cuentan con normas técnicas y

CUADRO 2.19 | Sistemas de monitoreo y evaluación en ALC

Uso del sistema de monitoreo^a	Alto Se usa para tomar decisiones técnicas, administrativas y presupuestarias.			Chile.
	Medio Se usa para tomar decisiones a alto nivel.		Costa Rica.	Brasil y Colombia.
	Bajo No se usa o se usa poco para analizar y corregir cumplimiento de metas.	Barbados, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Uruguay.	Argentina, Honduras y Perú.	México.
		Bajo El sistema está empezando a implementarse.	Medio El sistema está institucionalizándose y se están elaborando los instrumentos y las metodologías.	Alto El sistema está institucionalizado y cuenta con metodologías e instrumentos debidamente formalizados.
Grado de institucionalización del sistema de monitoreo				

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

metodologías de trabajo establecidas formalmente, ii) no articulan el cumplimiento de las metas y los objetivos con la inversión de recursos y iii) se basan en indicadores de insumos y de actividades más que en indicadores de productos y de efectos. Adicionalmente, con la asunción de un nuevo gobierno, los sistemas de monitoreo suelen enfrentarse al desafío de adaptarse a cambios que podrían o no considerar los avances técnicos realizados durante el gobierno saliente, más aún si se trata de coaliciones políticas opuestas.

1.5.3 *Sistemas de evaluación en ALC*

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

De los cinco países señalados en el párrafo anterior, sólo Perú no dispone de mecanismos institucionalizados para la evaluación de resultados, pues las normas fueron creadas recientemente y el sistema aún se encuentra en proceso de implementación. Los otros países disponen de mecanismos y de metodologías debidamente formalizados, así como de un programa de evaluaciones con su respectivo presupuesto.

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

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

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

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

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

También se observan diferencias entre los cuatro sistemas. El de Chile muestra capacidad de articulación vertical (gobierno, organización, personal) y transversal (planificación, presupuesto, ejecución, M&E), mientras que los otros sistemas aún tienen *cuellos de botella* en este campo. Por tanto, el sistema chileno es capaz de evaluar tanto políticas como programas y proyectos, y de tomar en cuenta de manera sistémica

RECUADRO 2.10 | Difusión de la información

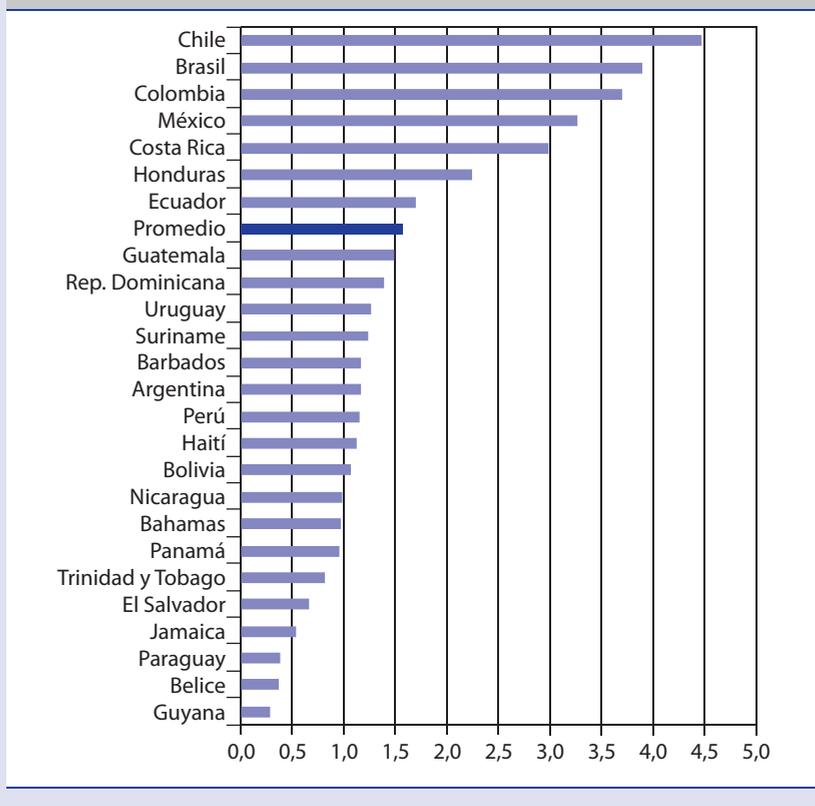
La difusión de la información sobre el quehacer gubernamental es un aspecto que contribuye al fortalecimiento de la GpRD, pues fomenta la cultura de rendición de cuentas y contribuye a que las organizaciones de la sociedad civil y la opinión pública formulen sus juicios sobre la acción del gobierno en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

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

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

RECUADRO 2.11 | Monitoreo y evaluación en los distintos países

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

GRÁFICO 2.11.1 | Índice de seguimiento y evaluación

los resultados de las evaluaciones en el proceso de elaboración del presupuesto y en la gestión de los servicios.

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

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

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

II. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

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

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

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

El proceso de institucionalización de la GpRD todavía es atomizado o parcial: en general, las reformas implementadas no toman en cuenta el conjunto de instituciones y de procesos involucrados en la creación de valor público y, por lo tanto, no prevén las articulaciones necesarias entre los pilares del ciclo de gestión. Esto ha motivado la creación de mecanismos y de instrumentos aislados que compiten unos con otros y

que carecen de cohesión. En algunas ocasiones, esta práctica desalienta y demora la implementación de una cultura orientada a la GpRD.

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

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

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

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

Por otro lado, varios países realizan algunas prácticas presupuestarias que, paulatinamente, están mejorando la credibilidad de este instrumento y que preparan el terreno para una profundización de las reformas. Esas prácticas se relacionan con la estructuración del presupuesto en base a las políticas formuladas en la planificación, la elaboración de marcos de mediano plazo y el establecimiento de leyes que promuevan e incentiven un manejo fiscal previsor y responsable. Algunos países también han

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

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

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

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

El pilar de monitoreo y evaluación es, conjuntamente con el de presupuesto por resultados, el que menores avances muestra en la región. Aunque la mayoría de los países posee algún sistema para monitorear el cumplimiento de los objetivos del gobierno, pocos disponen de sistemas maduros e institucionalizados. Por otro lado, la evaluación está menos desarrollada que el monitoreo. Sólo los cuatro países avanzados en la implementación de la GpRD han logrado construir la capacidad institucional necesaria para evaluar los efectos y los impactos de sus programas y proyectos. Sin un análisis evaluativo, es imposible construir un nexo entre la planificación y el presupuesto basado en resultados o generar una cultura de mejora continua en la prestación de los servicios públicos.

2.1 Propuestas para avanzar en la institucionalización de la GpRD

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

2.1.1 Decálogo para la institucionalización de la GpRD

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

Preferentemente, la planificación orientada a resultados debe partir de una visión de largo plazo que represente los objetivos comunes y plurales de la ciudadanía. Esa visión servirá de base para el ejercicio de planificación de mediano plazo, que contendrá los objetivos prioritarios de los gobiernos,

así como también las estrategias y los programas para lograrlos, las metas que se proponen alcanzar y los indicadores para observar su avance. Los programas y las metas del plan deben sustentarse en las posibilidades ciertas de los recursos financieros de corto y mediano plazo, por lo cual es imprescindible un trabajo articulado entre las entidades encargadas del plan y del presupuesto.

La planificación orientada a resultados debe construirse sobre tres criterios:

1. La visión de largo plazo y el PNMP definen pocos objetivos y metas prioritarios. Se deben abandonar los ejercicios *voluntaristas* con excesivo número de objetivos y de metas porque atomizan los esfuerzos. Las metas deben ser realistas y alcanzables. Tanto las metas como los objetivos deben definir con precisión las estrategias que se llevarán a cabo para alcanzarlos. En el caso de los PNMP, las metas deben ser anuales a fin de que sea posible monitorearlas adecuadamente y corregir los desvíos que se produzcan en la ejecución.
2. La elaboración de la visión de largo plazo y de los PNMP debe realizarse de manera participativa. Conviene iniciar el proceso con un ejercicio tecnocrático, en el que se elabora una primera propuesta con los objetivos y las metas viables. Estas se validan mediante un proceso participativo que incluye a la sociedad y al Congreso. De esta manera, se logran los consensos necesarios para llevarlas adelante y se identifican los costos y los beneficios para los principales actores sociales.
3. Luego de elaborar la estrategia y de validarla ante la sociedad, se debe realizar la planificación operativa. Esta consiste en identificar los insumos, los procesos y los productos para lograr los objetivos y las metas propuestas, y en designar a los responsables institucionales y personales de llevarlas a cabo. Además, en esta fase se deben identificar y asignar los recursos financieros para la ejecución de cada uno de los programas y el logro de sus metas.

2. Implementar gradualmente un PpR.

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

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

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

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

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

El uso de sistemas electrónicos modernos, regulados por un marco normativo adecuado, permite transparentar los procesos de adquisiciones gubernamentales, reduce la corrupción, estimula la competencia y contribuye a la eficiencia. Para aprovechar al máximo el potencial de estos sistemas es necesario dotarlos de capacidad transaccional y expandirlos a todo el sector público, tanto en el ámbito nacional como en el subnacional. Para ello, se deben consolidar sistemas que aseguren:

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

5. Desarrollar el control interno a posteriori.

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

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

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

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

1. Independencia real de las Entidades Superiores de Fiscalización.
2. Sistemas de información sobre los resultados de la gestión institucional.
3. Instrumentos y procedimientos de auditorías de desempeño.
4. Presentación oportuna de los informes al Congreso y a la ciudadanía.

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

La entrega de bienes y servicios concreta la creación de valor público y es la cara visible de la gestión gubernamental ante los ojos de la ciudadanía. Por ello, es muy importante que los sectores cuenten con estrategias de mejoramiento continuo de la calidad de los bienes y servicios que producen, así como también de la ampliación o consolidación de su

cobertura, sean estos educación, salud, seguridad pública o registro civil. Todas las entidades públicas deberían contar con una estrategia de GpRD institucional, comenzando por aquellas que tienen mayor participación en el presupuesto del Estado. Además, es indispensable fortalecer la evaluación ex ante de los proyectos, procurando su correspondencia con los objetivos y las estrategias nacionales de mediano plazo. Para ello es necesario:

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

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

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

1. Diseñar o consolidar sistemas articulados de monitoreo y de evaluación independientes que cuenten con normas, procedimientos y mecanismos específicos para la evaluación y el monitoreo de las políticas, los programas y los proyectos.
2. Asegurar mecanismos e incentivos para el uso de los informes de evaluación y de monitoreo.
3. Implementar procesos para que la información sobre el monitoreo y la evaluación sea difundida y conocida por el Congreso y la ciudadanía.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No generar expectativas sobredimensionadas: como se ha visto en este documento, muchos de los cambios aquí propuestos requieren procesos

de mediano y largo plazo; por tanto, es conveniente ser prudente en cuanto a lo que se puede esperar en el corto plazo. Las reformas legales, el diseño y la implementación de los sistemas y la capacitación del personal son actividades que no se realizan rápidamente. Asimismo, la institucionalización de los cambios ocurre paulatinamente a medida que los sistemas maduran. Por lo tanto, es recomendable no generar expectativas que, al no cumplirse, pudieran producir frustración y restar interés en los cambios.

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

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

Estrategia gradual o de shock: una disyuntiva en la que suelen encontrarse quienes diseñan las reformas institucionales es si deben optar por una estrategia de shock que afecte a todas las instituciones de una sola vez o por una que incorpore las reformas gradualmente. Aunque no existe una respuesta que se pueda aplicar a todos los casos, pues la estrategia correcta dependerá de varios factores, es conveniente tomar en cuenta que cualquier estrategia que se adopte debe contar con un enfoque integral de la reforma. Esto implica analizar el conjunto del ciclo de gestión y pensar los cambios que se introducirán en cada pilar para que se articulen adecuadamente. No obstante, la estrategia gradual tiene la ventaja de permitir una expansión progresiva del nuevo modelo y, con

ello, un desarrollo más pausado y sistemático de los instrumentos y los procedimientos. También permite manejar mejor la resistencia al cambio y crear efectos demostrativos positivos. Un proceso gradual bien llevado augura una mayor sostenibilidad de los cambios institucionales.