

**PANORAMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN
AMÉRICA LATINA
EN LA HORA DE LA IGUALDAD**

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE
PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
2011

Panorama de la gestión pública en América Latina

En la hora de la igualdad

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Jorge Máttar
Director del ILPES

Susana Malchik
Oficial a cargo
División de Documentos y Publicaciones

El *Panorama de la gestión pública en América Latina* es una publicación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

El principal responsable del documento es Jorge Máttar, Director del ILPES, y la coordinación y edición final estuvieron a cargo de Ricardo Martner, Director Adjunto del ILPES y Marianela Armijo, del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública del Instituto.

En la preparación y redacción de los capítulos participaron los siguientes funcionarios del ILPES: Rosario Bello, Jessica Cuadros, María Victoria Espada, Ivonne González, Alejandra Naser y Juan Francisco Pacheco, y los consultores Heidi Berner, Alicia Leiva, Gerardo Uña y Alejandra Vega. Se agradecen los aportes de los funcionarios del ILPES Eduardo Aldunate y Lucy Winchester, y de los consultores Aranza Fuenzalida y Héctor Oyarce, así como de los participantes de los talleres de preparación.

Para la elaboración de este documento se recibió el apoyo de los proyectos de la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) “Macroeconomía equidad y seguridad social”, y de la CEPAL y el Banco Mundial “LAC Middle Income Governance and Public Management Partnership Facility”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

Prólogo	5
Introducción	9
I. Parte 1: Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas	13
1. ¿Cómo medir la calidad de las finanzas públicas?	13
2. Saldo fiscal y deuda pública	17
3. Los ingresos fiscales.....	19
4. El gasto público.....	26
5. Del pacto fiscal a la planificación del sector público	35
II. Parte 2: La planificación para el desarrollo	37
1. ¿Qué es la planificación para el desarrollo?	37
2. Medir los resultados de la actividad gubernamental.....	40
3. Estrategias, planes nacionales de desarrollo y agendas gubernamentales	44
III. Parte 3: Sistemas de gestión pública	51
1. Prácticas y procedimientos presupuestarios	52
2. Los marcos fiscales de mediano plazo y la presupuestación plurianual	59
3. Sistemas Nacionales de Inversión Pública	62
4. El Gobierno Electrónico.....	68
5. Sistemas de Administración Financiera.....	75
6. Sistemas de seguimiento y evaluación	78
7. La planificación para el desarrollo: desafíos y lecciones aprendidas.....	81
Bibliografía	83

Prólogo

Una de las consecuencias para América Latina y el Caribe de la reciente crisis internacional es la consideración de los resultados del esquema de desarrollo seguido por la región en el último cuarto de siglo. En esta reflexión participan gobiernos, organismos financieros, instituciones multilaterales, analistas, académicos y la sociedad en su conjunto, quienes observan con una mirada de más largo alcance tanto el pasado como el futuro para identificar caminos más rápidos y efectivos hacia un desarrollo sostenido e incluyente. En buena medida, esta reflexión es parte central de la propuesta de la CEPAL en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*¹.

Como resultado de lo anterior, se observa una creciente atención por parte de los actores económicos y sociales a la recuperación de elementos olvidados (que hoy adquieren valor) de las políticas públicas que se dejaron atrás por la preeminencia del Consenso de Washington y que parecen ganar nuevamente el interés de los encargados de formular políticas públicas. Otra lección de la crisis es la necesidad de contar con verdaderas políticas de Estado en la región que recojan una visión de mediano y largo plazo en una macroeconomía orientada no solo a la estabilidad nominal (inflación, tasa de interés, tipo de cambio), sino también con un papel cada vez más importante en la estabilidad real (producto y empleo, tasas de interés y tipos de cambio para promover el crecimiento), así como lo que parece ser un renovado ímpetu de la planificación para el desarrollo, y las políticas de desarrollo territoriales, incluyentes y centradas en la igualdad de resultados.

¹ Véase CEPAL (2010).

En América Latina y el Caribe vuelve el debate sobre el valor de la política pública y el papel del Estado en su acepción más amplia, así como sobre la importancia del funcionamiento del sector público (la gestión pública) y las instituciones para conducir y enfrentar los asuntos de interés público. Se trata de construir visiones de país con el mayor acuerdo posible y de garantizar la continuidad en el tiempo de las que, por su naturaleza, son políticas de Estado y que, por tanto, trascienden los períodos de gobierno.

En el marco de la democracia, las sociedades latinoamericanas y caribeñas se convierten en actores fundamentales para exigir a sus gobiernos una gestión pública de calidad, eficaz y eficiente, honesta, transparente, que rinda cuentas y que dialogue con la sociedad civil para avanzar hacia la solución de los grandes problemas nacionales. .

La crisis fiscal del mundo desarrollado ha puesto en evidencia la importancia del buen uso de los recursos públicos así como las dificultades de sostenimiento de los programas sociales y, si bien América Latina y el Caribe no sufrió una crisis fiscal como consecuencia de la recesión internacional de 2009, es evidente la fragilidad estructural de los ingresos y las dificultades en muchos países de la región para ejercer un gasto público de manera eficiente, igualadora y progresiva. Esta es una de las dimensiones de lo que podría ser el renovado papel del Estado, que de inmediato genera una pregunta más amplia respecto del tipo de Estado que requiere la región para avanzar en una nueva ruta hacia el desarrollo, de las instituciones nuevas o renovadas que den sustento a los cambios que la sociedad está exigiendo y de las políticas públicas necesarias para avanzar en el desarrollo y superar las brechas que afectan a la región.

La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir pone el énfasis en la tarea de aumentar los recursos fiscales, de contar con un gasto público más redistributivo y aumentar la cobertura de los programas con el fin de privilegiar objetivos de crecimiento con igualdad. De hecho, cada vez más se incluyen metas fiscales de gastos e ingresos en los planes gubernamentales y en las estrategias nacionales de desarrollo, que superan el horizonte de un gobierno y que, por tanto, se orientan a políticas de Estado. La tarea de perfeccionar las bases de la administración financiera del Estado es parte integrante de un pacto fiscal amplio.

La gestión pública podría facilitar el proceso de toma de decisiones y los arbitrajes, tanto a nivel central como subnacional, si se diseña a partir de ejercicios prospectivos y planes estratégicos, con reglas fiscales de mediano plazo, programación presupuestaria plurianual, convenios de desempeño, instancias de coordinación efectiva y sistemas abiertos de evaluación de planes y programas. El apoyo al fortalecimiento de la institucionalidad en los países se enfoca desde una perspectiva de planificación para el desarrollo y busca incidir en la calidad de las políticas públicas, lo que redundará finalmente en el bienestar de los ciudadanos.

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

En los últimos años, el ILPES ha brindado un apoyo sistemático en todos los niveles de las intervenciones gubernamentales. Se ha otorgado asistencia técnica para la elaboración de estrategias nacionales de desarrollo en los planes de mediano plazo y en los necesarios ejercicios asociados de consistencia macroeconómica y de presupuestación. Asimismo, y para cerrar el ciclo, se ha puesto especial énfasis en la evaluación del diseño y la aplicación de políticas, programas e inversiones públicas.

En un entorno favorable, de optimismo respecto del crecimiento futuro, con finanzas públicas mejoradas, pero al mismo tiempo con múltiples brechas por cerrar y caminos por abrir, los Estados y los países de América Latina y el Caribe deben abordar con decisión el proceso de definición de prioridades de política para enfrentar los desafíos futuros. Si este proceso político y técnico es consistente y duradero, los objetivos estratégicos de mediano y largo plazo que se plasman en planes y agendas de gobierno tendrán mayores posibilidades de materializarse y contribuir a la calidad de las políticas públicas y a la credibilidad

de los gobiernos. En este marco, es importante para el ILPES analizar, con una primera mirada transversal, el proceso de elaboración de las visiones de país y de las estrategias de desarrollo.

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

La asistencia técnica directa a los países, los numerosos seminarios, cursos y talleres de capacitación realizados y el material elaborado en los últimos años han permitido preparar este panorama general del sector público y de la planificación para el desarrollo, que esperamos contribuya al debate sobre el papel del Estado en nuestras economías y sociedades, y a la elaboración de visiones compartidas en los países de América Latina y el Caribe.

*Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)*

Introducción

El “renacimiento” de la planificación para el desarrollo, así como la adopción de marcos explícitos de gasto público de mediano plazo, puede mejorar la efectividad de las políticas públicas y facilitar la construcción de una nueva arquitectura estatal. Por ejemplo, el presupuesto plurianual, expresión financiera del plan de desarrollo cuando se basa en las clasificaciones económica y funcional, constituye un poderoso instrumento de programación, e ilustra la capacidad de ordenamiento de las prioridades públicas en un sistema democrático. En muchos países de América Latina se está impulsando el perfeccionamiento de los instrumentos de la planificación, otorgándole en muchos casos una mejor inserción institucional a sus funciones y tareas. Entre otras, la prospectiva, la formulación de políticas públicas, la coordinación institucional y la evaluación de programas y políticas.

En muchos países de la región se abandonó el ejercicio de la planificación para el desarrollo por muchos años. Para recuperar esa capacidad de construir el futuro, con todas sus dimensiones y complejidades, se debe considerar la interacción entre los distintos actores sociales en torno a visiones que sean compartidas e inclusivas, abarcando la perspectiva territorial. Se abre así un espacio significativo para el aprendizaje institucional y, sobre todo, para el ejercicio de la democracia.

Varios países de la región han emprendido ejercicios de planificación, con resultados y augurios auspiciosos. Así, República Dominicana, a través del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, ha publicado su Estrategia Nacional de Desarrollo al 2030; Perú, con el impulso del Centro de Planeación Estratégica, se encuentra difundiendo su Plan Perú 2021; el Departamento Nacional de Planeación de Colombia viene coordinando y liderando un gran ejercicio prospectivo de planeación denominado Visión Colombia II Centenario 2019; la Presidencia de México presentó en 2007 su visión 2030.

Ecuador y Bolivia elaboran sus planes de desarrollo con visión de largo plazo con premisas, fundamentos, orientaciones y objetivos centrados en el bienestar de la población; el gobierno de El Salvador se plantea la creación o recuperación de un sistema nacional de planificación; las nuevas autoridades de MIDEPLAN de Costa Rica fortalecen la tradición costarricense, ahora con mayor énfasis en la evaluación y la visión de largo plazo.

El elemento más destacado de estos esfuerzos, común a todos ellos, es el de concertar acuerdos e identificar acciones a desarrollar en diversos planos. Se hace así necesario identificar los principales conflictos actuales (económicos, distributivos, territoriales, étnicos, políticos), la forma en que éstos se desenvuelven (capacidades y mecanismos de resolución institucional) y sus dimensiones (locales, nacionales, regionales e internacionales). En *La Hora de la Igualdad* se dedica un capítulo a la dimensión del territorio. El territorio importa y ahí se expresan con fuerza ejemplos de desigualdad; pero además de la igualdad hay que acompañar otras dos dimensiones: equidad y diversidad. Las tres deben configurar la base para una nueva ética territorial que permita orientar el trabajo de planeación del desarrollo regional y local de América Latina y el Caribe.

Tanto en *La Hora de la Igualdad*, como en las iniciativas de planificación en diversos países de la región, se realza el papel decisivo de las políticas públicas en la reversión de las fuerzas inerciales de la desigualdad y de la exclusión social en América Latina. Para lograr estos objetivos, la planificación para el desarrollo debe ser el principal instrumento de orientación en la asignación plurianual de los gastos del Gobierno, brindando, a la vez, consistencia a los objetivos de largo plazo de las políticas públicas.

Es necesario crear una nueva arquitectura estatal que permita posicionar al Estado en el lugar que le corresponde en la conducción de las estrategias de desarrollo de los países de la región, articulando acciones al menos en cinco grandes ejes: dinamizando el crecimiento económico; promoviendo la convergencia en la productividad sectorial, fomentando una mayor articulación territorial; impulsando mejores condiciones de empleo e institucionalidad laboral y proveyendo bienes públicos y protección social con clara vocación universalista y redistributiva (véase CEPAL, 2010).

En 2004, el ILPES publicó el *Panorama de la gestión pública*². En la primera parte de este documento institucional, se pasaba revista al estado de las Finanzas Públicas en América Latina, de sus ingresos públicos, gastos, deuda pública y composición según niveles de Gobierno, en una perspectiva de mediano plazo. Este esfuerzo dio lugar posteriormente a la construcción de la base de datos de finanzas públicas de CEPALSTAT. En su segunda parte, se pasaba revista a las innovaciones presupuestarias en la región, especialmente en temas emergentes de la época, como las reglas fiscales, los sistemas nacionales de inversión pública y la gestión pública por resultados.

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

Como impulso también de la iniciativa conjunta con el Banco Mundial³, el ILPES presenta este panorama de la gestión pública con una base de datos asociada, SISPALC (“Sistema de Indicadores del Sector Público para América Latina y el Caribe”), que además de contener las estadísticas (y sus respectivas “metadatos”) que se examinan en este documento, aspira a representar un instrumento de apoyo a algunas redes de especialistas que se han creado en la región⁴. El informe coincide también con una publicación bienal para los países de la OCDE, que apunta a una dirección similar⁵.

Esta última publicación procura mostrar un panorama de la actividad gubernamental de sus países miembros, separando “insumos” (ingresos, gastos), “procesos” y “productos”, a imagen y semejanza de

² Véase ILPES, Mayo de 2004.

³ Véase www.ilpes.cl.

⁴ En el marco del proyecto, se contempla prestar apoyo a las redes Redeplan y RedSnip.

⁵ Véase “Governments at a Glance”, 2009, OECD.

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

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

Por ello es que el Panorama se centra, en su primera parte, en una descripción de las tendencias recientes de las finanzas públicas en la región, desde una perspectiva de calidad. Los progresos en la última década, a pesar de la crisis reciente, son notorios; el nivel de la deuda pública se ha reducido y su composición se ha equilibrado con un mejor perfil temporal y un mayor componente doméstico; los ingresos fiscales han aumentado fuertemente, aunque en este punto el panorama regional es dispar; los gastos públicos más eficientes, como la inversión pública y el gasto social, se han incrementado en casi toda la región. El concepto de calidad de las finanzas públicas supone definir objetivos de transformación productiva con igualdad; en esta perspectiva, los desafíos son múltiples, y tienen que ver con mejorar el nivel y la composición tributaria, acentuar la capacidad de inversión pública, y por cierto mejorar los sistemas de protección social.

Los países de la región han recuperado la capacidad de programación macroeconómica y fiscal de mediano plazo. Por ello, la planificación se vuelve un ejercicio insustituible, al fijarse metas más ambiciosas de desarrollo económico y social sostenible. Así, como se examina en la segunda parte del documento, la planificación para el desarrollo está recuperando un sitio de honor en la gestión pública gubernamental, en muchos países de la región. Los esfuerzos de control de las finanzas públicas y de programación de corto plazo del presupuesto han dado paso a la definición de estrategias y de metas de desarrollo.

En la tercera parte de este Panorama se describen algunos procesos gubernamentales que se han orientado hacia la gestión por resultados, y que representan una parte central de la actividad gubernamental: los sistemas presupuestarios, de inversión pública, de administración financiera, englobados en conceptos amplios de gobierno electrónico y de evaluación.

Cambiar la preocupación de los burócratas desde la gestión del propio sector público hacia la planificación para el desarrollo representa un gran cambio cultural en la administración gubernamental.

En el primer caso, el énfasis y los sistemas de seguimiento se centran en la organización del sector público (y sobre todo en la programación de empresas e inversiones públicas) en virtud de acometer ciertos objetivos limitados, esencialmente de producción material. La planificación para el desarrollo, en cambio, se centra en el logro de metas muy variadas, a veces intangibles, que constituyen compromisos consensuados de Estado, más que una visión particular del progreso económico y social. Es decir, la tarea es construir el futuro en vez de sólo reaccionar a los problemas de corto plazo. La gestión pública enfrenta metas mucho más exigentes, no sólo financieras, y que sólo tienen sentido en asociación con el sector privado, la sociedad civil y el sistema político en general. Importa mucho la propia manera de planificar y gestionar el gasto corriente y las inversiones, pues para un mismo nivel de insumos se pueden obtener resultados muy dispares, dependiendo de la calidad de las Instituciones y de los instrumentos utilizados, como se procura demostrar en este Panorama de la Gestión Pública.

I. Parte 1: Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas

1. ¿Cómo medir la calidad de las finanzas públicas?

La experiencia internacional ha demostrado que limitar la política fiscal a un mero control cuantitativo de las cuentas públicas, a través de reglas numéricas sobre la deuda pública, el déficit o el gasto, no garantiza un adecuado manejo del Estado en la economía, pues impide acciones contracíclicas y, sobre todo, no toma en cuenta el impacto de las finanzas públicas sobre objetivos cruciales del desarrollo, el crecimiento de largo plazo y la distribución del ingreso. Es por ello que se discute crecientemente sobre el concepto más amplio de calidad de las finanzas públicas, procurando desarrollar indicadores que reflejen los vínculos entre los aspectos cuantitativos y cualitativos de la política fiscal.

El apelativo, aunque atractivo, es impreciso y contiene muchas facetas. En este documento, y en línea con las definiciones habituales, el concepto de calidad abarca los elementos de las finanzas públicas que aseguran un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con los objetivos de elevar el potencial de crecimiento de la economía y, en el caso de América Latina, de asegurar grados crecientes de equidad distributiva. Las partes dos y tres de este documento procuran abordar los temas de eficacia y eficiencia asignativa, y también se abordan, aunque con menor detalle, algunos avances que se han producido en aspectos operacionales. El cuadro 1 resume las temáticas abordadas.

CUADRO 1
UN MAPA DE LA CALIDAD DE LAS FINANZAS Y DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Objetivos estratégicos	Resultados intermedios	Instrumentos
Transformación productiva con igualdad	Finanzas públicas de calidad: control de deuda, nivel y composición de gastos e ingresos.	Planificación del sector público Estrategias y Planes Nacionales de Desarrollo Reglas fiscales y marcos de mediano plazo Rendición de cuentas
Asignación eficiente de gastos	Recursos de acuerdo con las prioridades gubernamentales	Planificación estratégica global Presupuesto plurianual Evaluación de políticas y Programas Sistemas nacionales de inversión pública
Desempeño operacional	Provisión eficiente y eficaz de bienes y servicios públicos	Indicadores compartidos de resultados Planificación estratégica institucional Convenios de desempeño e indicadores de gestión Sistemas integrados de administración financiera Gobierno electrónico Gestión de recursos humanos

Fuente: elaboración propia.

Una cantidad de factores inciden en la igualdad y el bienestar social, como se documenta en CEPAL (2010), pero ciertamente la transformación productiva con igualdad se logra sólo con finanzas públicas de calidad. Ello significa, además de un apropiado control del déficit y de la deuda pública, alcanzar niveles apropiados en la provisión de los servicios públicos y una adecuada composición de ingresos y gastos, como se examina en lo que sigue⁶. No basta con definir entonces criterios de solvencia o de estabilización macroeconómica para acometer objetivos de transformación y de desarrollo.

En materia de asignación eficiente de los gastos públicos, ha sido muy relevante la recuperación del presupuesto como instrumento transparente y democrático en muchos países de América Latina, como también son patentes los progresos en materia de planificación global de largo y mediano plazo de las políticas públicas y de aplicación de presupuestos plurianuales. La función de asignación se verá robustecida con el reciente desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de evaluación de programas y de inversiones públicas.

No menos importante es el desempeño operacional de los organismos públicos, y para ello es menester desarrollar indicadores compartidos y transversales de resultados, promover la planificación estratégica institucional y establecer convenios de desempeño y de gestión en reparticiones públicas claves. También se han desarrollado sistemas integrados de administración financiera, de gestión de recursos humanos y más generalmente de gobierno electrónico. Estos tres objetivos son así indisociables.

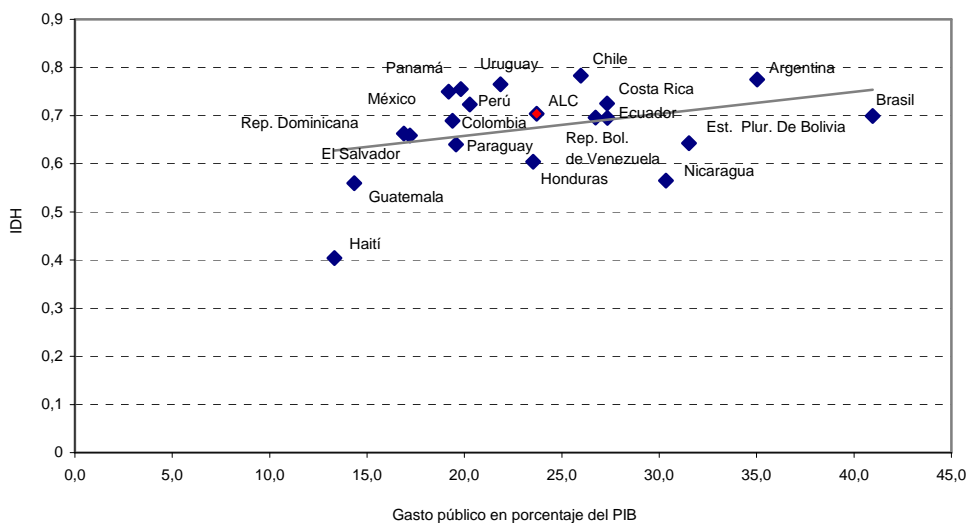
En lo que se refiere al primero, objeto de este capítulo, en los años recientes se han desarrollado, especialmente en la Comisión Europea (véase European Commission, 2008), diversos indicadores compuestos que buscan medir la eficiencia de las finanzas públicas desde el punto de vista macroeconómico. Sin duda, los efectos de las finanzas públicas sobre el crecimiento, la pobreza y la distribución del ingreso son muy significativos, pero difíciles de medir. No resulta fácil asociar los niveles de tributación y de gasto público, ni su composición, a la reducción de la pobreza, a la distribución del ingreso y al crecimiento económico. La discusión se vuelve más compleja cuando se incorpora este último objetivo, pues por cierto pueden existir dilemas en el corto plazo, entre eficiencia y equidad.

⁶ También es muy relevante el financiamiento público de pequeñas y medianas empresas; a las diversas exenciones y subsidios se reparten en diversas categorías de gastos tributarios y de asignaciones presupuestarias. En muchas ocasiones, se trata más bien de una función crediticia más que propiamente presupuestaria.

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

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

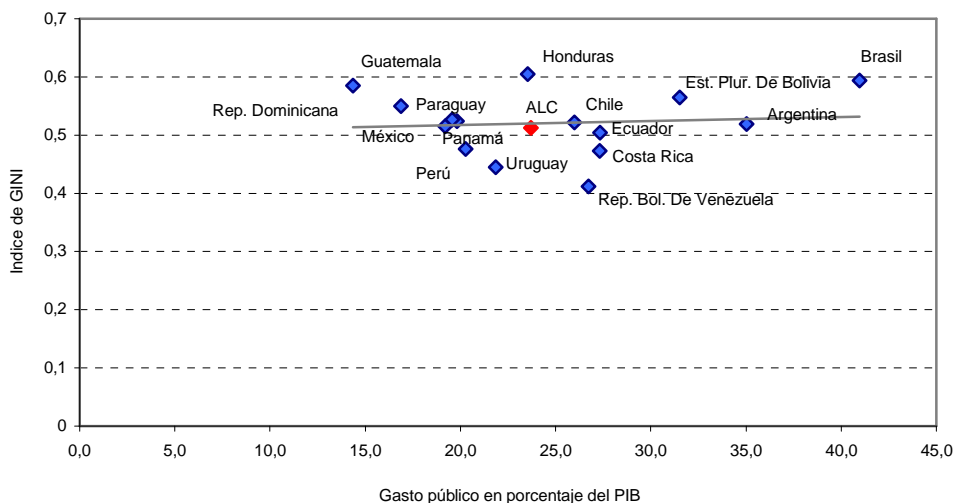
GRÁFICO 1
GASTO PÚBLICO TOTAL (2009) E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (2010)



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

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

GRÁFICO 2
GASTO PÚBLICO TOTAL (2009) E ÍNDICE DE GINI (2010)



Fuente: elaborado en base a datos oficiales, CEPAL.

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

La discusión en torno a la eficacia y a la eficiencia del gasto público cobra aún más importancia si el objetivo de igualdad pasa a ser prioridad en las estrategias de desarrollo. Así, cuando se contrasta el nivel del gasto público con el coeficiente de Gini (gráfico 2) las conclusiones son claras, pues un mayor nivel de gasto público no garantiza ni un índice de desarrollo humano elevado ni grados satisfactorios de igualdad.

El casillero vacío, definido como la ausencia de crecimiento con igualdad en América Latina, no se supera con un gasto público expansivo; importan tanto la calidad de las políticas públicas como la capacidad de generación de consensos y de construcción de una nueva arquitectura estatal. A esta exigencia de calidad se agrega en muchos países un imperativo de cobertura, pues la provisión de bienes públicos esenciales es insuficiente. Es primordial enfatizar en este contexto el efecto macroeconómico no lineal del gasto público. No se trata de denostar su incremento por razones de eficiencia económica, como tampoco de apostar por él como único motor de desarrollo.

Las estrategias de reducción de la pobreza en los países más vulnerables de la región se han enfocado demasiado en darle prioridad al gasto social, sin otorgarle el debido énfasis a otros aspectos de una estrategia más amplia, de inversiones públicas en infraestructura por ejemplo, para estimular el crecimiento con disminución de la desigualdad.

La tarea es pues progresar en una definición más consensuada de la calidad de las finanzas públicas. Conviene recordar en este contexto las tres funciones tradicionales de la política fiscal (Musgrave, 1959 y Buchanan y Musgrave, 1999): proveer bienes públicos (esto es, impulsar el proceso político mediante el cual estos bienes se encuentran disponibles), realizar ajustes en la distribución del ingreso y contribuir a la estabilización macroeconómica. Aunque la región tiene asignaturas pendientes en todas estas tareas, no cabe duda que las funciones de provisión de bienes públicos y de redistribución del ingreso merecen especial atención en la tarea de cerrar brechas y abrir caminos.

Para avanzar en la discusión sobre la calidad de las finanzas públicas, y teniendo en cuenta estos elementos, se proponen en este Panorama algunas definiciones simples. Planteamos que la política fiscal debe ser estabilizadora y sostenible a la vez (con una relación deuda PIB razonablemente baja en períodos de bonanzas para poder aplicar políticas anti cíclicas en los períodos restrictivos), contribuir al crecimiento económico de largo plazo, proveer bienes públicos esenciales y ser claramente redistributiva. No existen indicadores simples para definir a cabalidad estas funciones. Pero podemos aproximarnos con algunos datos.

2. Saldos fiscales y deuda pública

El análisis incluye veinte países para el período 1990-2009, según la información disponible en la base de datos CEPALSTAT, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁷. A su vez, esta base se nutre de las estadísticas publicadas por las fuentes oficiales de los países, por lo que entraña un considerable esfuerzo de recopilación y homogeneización de la información. Las estadísticas de saldos fiscales, deuda, ingresos y gastos oficiales vienen expresadas en moneda nacional a valores corrientes.

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

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

Los indicadores que aquí se presentan tratan de reflejar, de la manera más amplia posible, la acción fiscal de los estados de América Latina y el Caribe. Además de ofrecer detalles y tendencias a nivel nacional y regional, para su elección también se tuvo en cuenta la factibilidad de poder realizar comparaciones con otras regiones y países del mundo, salvando las peculiaridades mencionadas anteriormente. Es por ello que los indicadores se expresan en porcentajes de Producto Interior Bruto (PIB) y como participación sobre el total.

Como se enfatiza en CEPAL (1998), muchas veces las cuentas públicas sólo dan cuenta de una parte del papel del Estado en la economía (la punta del *iceberg*). Es por ello que en los últimos años se ha procurado incluir todas las operaciones del sector público no financiero, y contabilizar también los pasivos contingentes, que tanta significación tuvieron en el pasado en las finanzas públicas en América Latina. Afortunadamente, tanto los déficits de las empresas públicas como los riesgos sistémicos de crisis bancarias han menguado en los últimos años.

No cabe duda que los indicadores de resultados primario y global del gobierno central y del gobierno general son hoy por hoy una medida relevante de la gestión fiscal. Dado el tradicional peso de los intereses de la deuda en las cuentas públicas de la región, ambos indicadores ofrecen una visión complementaria del desempeño fiscal de los gobiernos (gráfico 3).

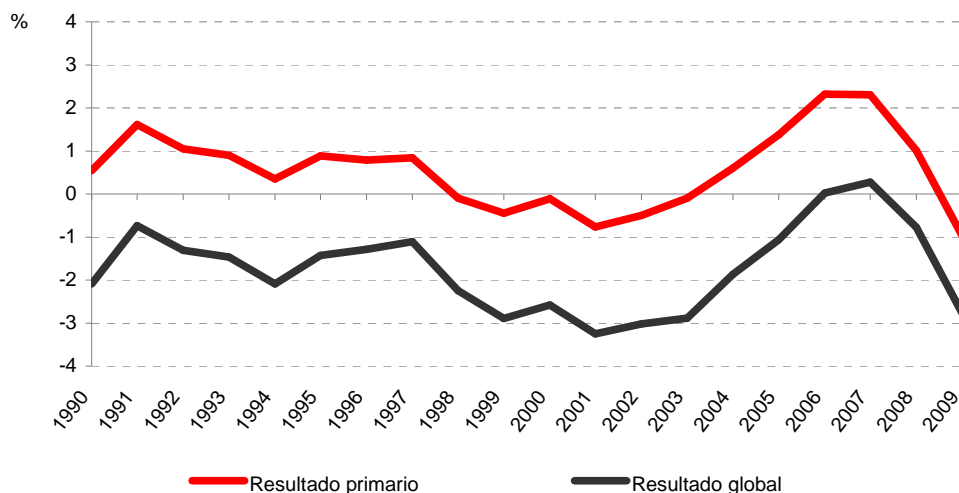
Se advierte una sustancial mejora de las cuentas públicas, en ambos indicadores, entre 2003 y 2007, generándose un superávit promedio superior a dos puntos del PIB, el que fue destinado a la reducción de la deuda pública y a la acumulación de activos financieros. Este excedente se esfumó con

⁷ Los veinte países analizados son Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

el impacto de la crisis internacional reciente. Sin embargo, la rápida recuperación de los términos de intercambio ha revitalizado los ingresos fiscales, especialmente en América del Sur (véase CEPAL, Balance Preliminar de América Latina y el Caribe, 2010).

GRÁFICO 3 RESULTADO FISCAL PRIMARIO Y GLOBAL REGIONAL

En porcentaje sobre PIB, 1990-2009



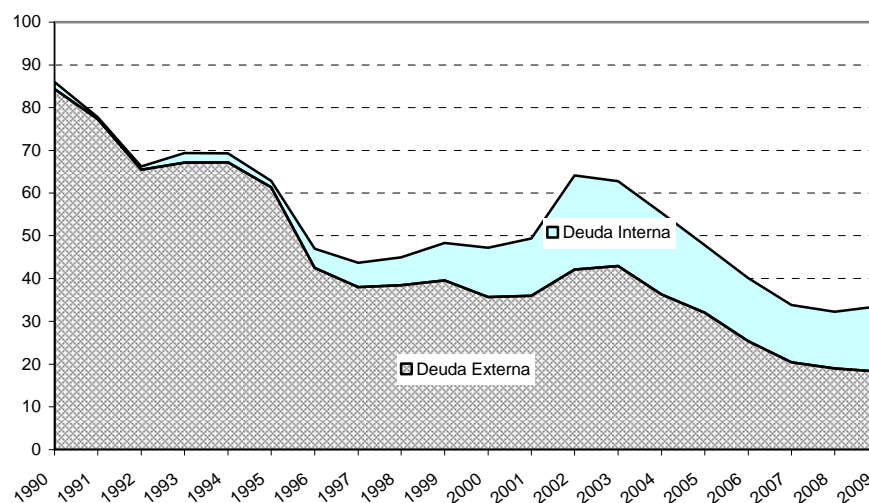
Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

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

Aunque idealmente se debería disponer de un cálculo del saldo estructural para apreciar la dirección de la política fiscal en diversas coyunturas (véase por ejemplo una aplicación para varios países en Daude et. al. 2010), lo cierto es que la falta de datos y de consenso en los métodos de separación de los componentes cíclico y estructural de ingresos y gastos públicos hacen muy difícil el análisis comparativo en América Latina. La deuda pública, en cambio, es un buen indicador de orientación de la política fiscal.

Como se observa en el gráfico 4, la deuda pública bruta ha mostrado mejoras sustanciales desde la década del noventa, pasando de niveles próximos al 80 % del PIB a tasas cercanas al 30% para los años 2008 al 2010. Más impresionante aún es el cambio en la estructura de la deuda, desde un mayor endeudamiento externo durante los ochenta y noventa, hacia un predominio de deuda interna en los últimos años.

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DEUDA PÚBLICA BRUTA EXTERNA E INTERNA AÑO 1990-2009
(Sector público no financiero, en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL.

Así, y contrariamente a episodios pasados de bonanza, el período 2003-2008 se caracterizó por un fuerte y generalizado desendeudamiento público, aplicándose políticas contra-cíclicas, tanto discrecionales como a través de reglas (véase Martner, 2008). Esto permitió a los países enfrentar en mejores condiciones la crisis de 2009 y también es factor explicativo de la dinamización en 2010.

3. Los ingresos fiscales

Los gobiernos necesitan recaudar fondos para poder hacer frente a sus políticas públicas. El punto crucial es determinar qué tipo de fondos son deseables, y cuál es su composición óptima. Como señalan Martner y Aldunate (2006), aunque algunos estudios encuentran una relación negativa entre la presión tributaria, o el gasto público, con el desempeño económico, no es posible realizar conclusiones al respecto. Así como hay países que han crecido de forma satisfactoria con un alto nivel de impuestos, otros tienen un desempeño macroeconómico mediocre y una presión tributaria reducida. Todo parecería indicar, sin embargo, que la causalidad es inversa: a medida que los países crecen, la base tributaria se hace más amplia y el sistema tributario más progresivo, lo que resultaría en un círculo virtuoso entre crecimiento, gasto público, nivel de impuestos y progresividad del sistema. De esta manera, la cantidad y calidad de los ingresos fiscales percibidos por los gobiernos tendría amplias repercusiones sobre la economía en su conjunto y sobre la propia eficiencia del gasto público.

Durante el período 1990-2009, los ingresos fiscales en América Latina se incrementaron en promedio en 5,3 puntos, pasando de 17,1 a 22,4 puntos del PIB (para mayor detalle véase Espada, 2010). Tal y como se observa en el gráfico 5, el crecimiento fue positivo para casi todos los países, aunque de manera dispar. Nicaragua y Argentina vieron incrementados sus ingresos en 18,2 y 17,5 puntos del PIB, respectivamente, muy por encima de la media del período considerado. En el caso de Nicaragua, este resultado se explica a la vez por aumentos de recursos tributarios y de donaciones. En Argentina las retenciones a las exportaciones y el impuesto a las transacciones financieras explican buena parte del alza en los últimos años.

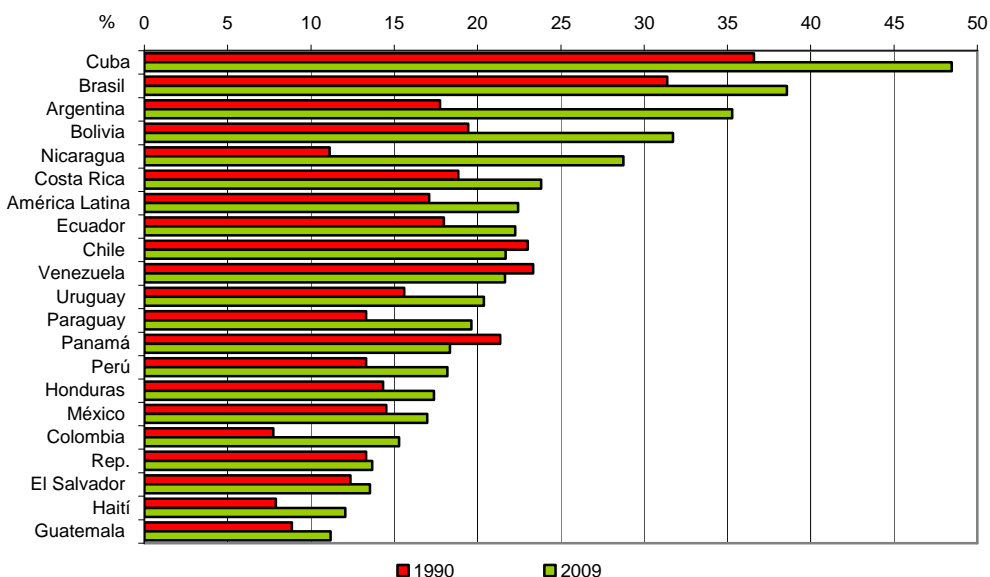
Por el contrario, República Dominicana y El Salvador registraron incrementos de solamente 1,8 y 1,2 puntos del PIB, mientras que Panamá vio reducidos sus ingresos en 3 puntos del PIB. El peso de los ingresos en

Cuba y Brasil está muy por encima de la media. Para 2009 alcanzó el 48,5% y 38,6% del PIB, respectivamente, lo que supone casi 4,5 y 3,5 veces más que lo exhibido por Guatemala, también respectivamente.

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

GRÁFICO 5 INGRESOS FISCALES

(En porcentaje de PIB, 1990 y 2009)



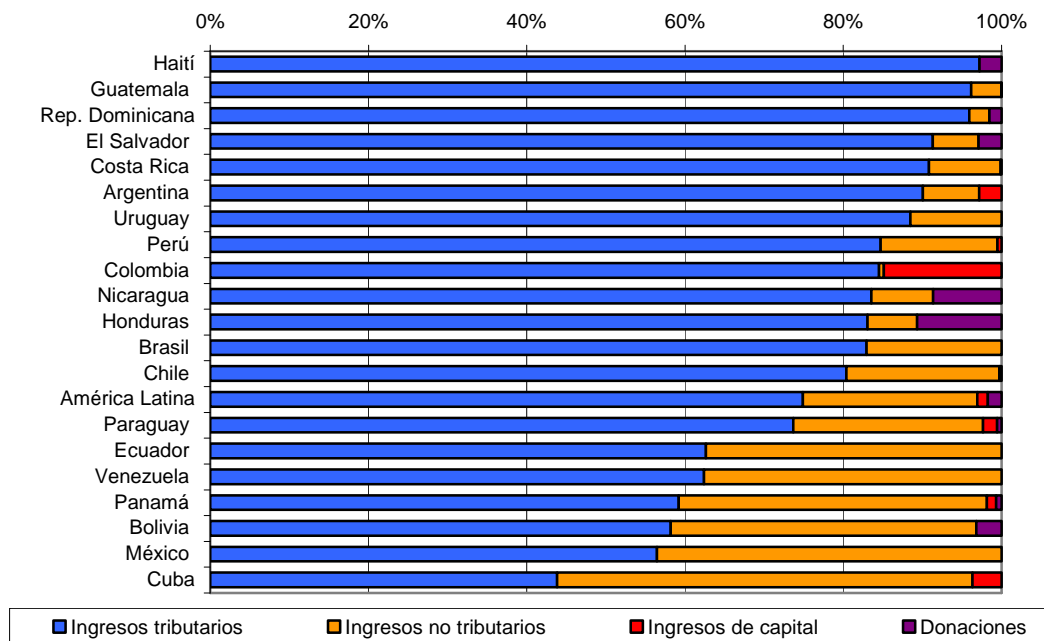
Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

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

En el gráfico 6 se presenta la estructura de los ingresos fiscales en porcentaje sobre el total para el año 2009. Como se observa, para algunos países de la región (Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana y Uruguay) los ingresos tributarios, incluyendo las contribuciones sociales, constituyen prácticamente la única fuente de ingresos corrientes de los gobiernos. Para otros (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela), los ingresos tributarios son complementados por otros ingresos procedentes de las rentas de recursos naturales (hidrocarburos y minería). La alta participación de los ingresos no tributarios en algunos países se debe a la propiedad del estado de recursos naturales, o a los derechos e ingresos que recibe sobre su explotación.

Panamá y Paraguay son casos similares a los anteriores, donde a los ingresos tributarios se les unen otros ingresos corrientes derivados de actividades de servicios. En Cuba, la explotación de bienes y servicios por parte del Estado también genera ingresos no tributarios significativos. Por otra parte, en Honduras y Nicaragua, y en Haití en menor medida, las donaciones elevan los ingresos corrientes respecto de los tributarios. Finalmente, merece la pena destacar el débil peso de los ingresos de capital en el total de ingresos de los países de la región.

GRÁFICO 6
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES, 2009
 (En porcentaje sobre el total)



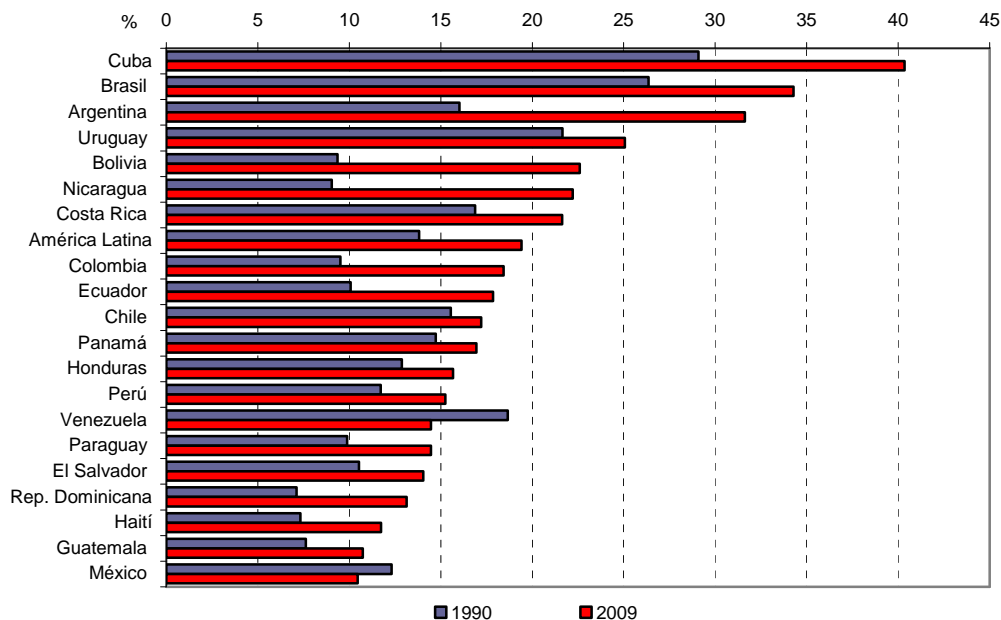
Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

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

La carga tributaria, medida como el total de ingresos tributarios incluyendo contribuciones sociales como porcentaje de PIB, se elevó en 5,6 puntos para el conjunto de la región durante el periodo 1990-2009. Sin considerar las contribuciones sociales, dicho incremento ascendió a 5,1 puntos del PIB. A pesar esta tendencia generalizada, ya que solamente México y Venezuela vieron reducida su carga tributaria (en dos y cuatro puntos porcentuales, respectivamente), es posible apreciar diferencias significativas entre los países. Como se desprende del gráfico 7, los aumentos de la carga tributaria han sido especialmente relevantes en Argentina (más de quince puntos porcentuales), Bolivia y Nicaragua (en torno a trece puntos porcentuales), Cuba (algo más de 13 puntos porcentuales), y Brasil, Colombia y Ecuador (entre siete y nueve puntos porcentuales). Por el contrario, países como Guatemala, Honduras y Panamá apenas han elevado su carga tributaria (entre dos y tres puntos porcentuales). En el caso de Chile, la recaudación del año 2009 se vio especialmente afectada por la reciente crisis económica mundial y anuló en parte el crecimiento registrado desde 1990 (más de cinco puntos porcentuales), quedando, por primera vez en el periodo analizado, por debajo del promedio regional. Igualmente, hay que señalar que los esfuerzos realizados por los países para incrementar los ingresos tributarios durante 1990 a 2009 se dieron con independencia del nivel inicial de carga tributaria.

GRÁFICO 7 CARGA TRIBUTARIA (INCLUYE CONTRIBUCIONES SOCIALES)

En porcentaje sobre PIB, 1990 y 2009



Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

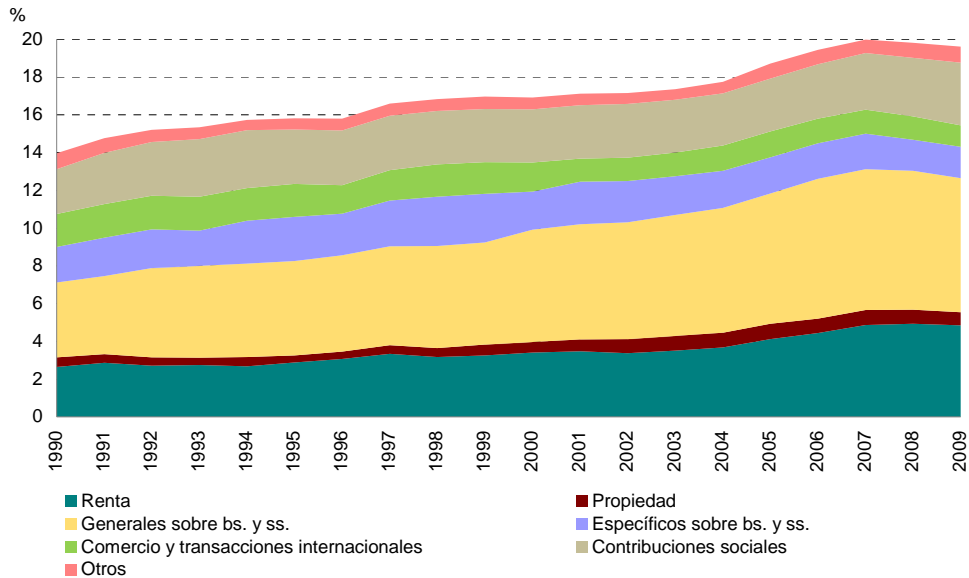
Notas: La cobertura es Gobierno Central, salvo para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México, que es Gobierno General. El dato de 2009 para Colombia corresponde a 2007 y para México a 2008.

La presión impositiva para los países de América Latina y el Caribe en el año 2009 fue del 19,4% del PIB en promedio⁸. Sin embargo, dado el nivel de heterogeneidad de la región, dicho promedio esconde diferencias importantes entre países, las cuales se explican, en parte, por la alta dispersión del ingreso per cápita entre ellos. De esta manera, la carga tributaria de Brasil ascendió al 34,3% del PIB, casi dos veces el promedio regional. Argentina y Uruguay también exhibieron cifras superiores al promedio, en torno al 31% y al 25% del PIB, respectivamente. En el extremo opuesto se encuentran Haití, Guatemala y México, con presiones tributarias que rondan el 10-11% del PIB, aproximadamente la mitad del promedio de la región. En el caso de México, su presión tributaria es inferior a lo que correspondería según su nivel de ingreso per cápita, habiendo descendido, incluso, en casi dos puntos porcentuales del PIB durante el periodo 1990-2009.

En América Latina y el Caribe el grueso de la carga tributaria recae sobre la imposición indirecta, y su importancia se profundiza en el tiempo. En aquellos países donde los impuestos al consumo son los principales, los sectores de menores ingresos pagan proporcionalmente una fracción mayor de los impuestos que gravan los bienes de primera necesidad. Por eso, no sorprende el hecho de que los actuales sistemas tributarios de la región sean regresivos, en cuanto que la distribución del ingreso, una vez considerada la acción de los impuestos, es peor que la primaria. Así, en términos de equidad, se puede decir que se ha priorizado la equidad horizontal (los agentes con igual potencial recaudatorio deben soportar la misma carga tributaria), por sobre la equidad vertical (los agentes deberían tener una carga tributaria proporcional a su capacidad contributiva), la que sigue siendo una tarea pendiente en la región. Tal y como lo señalan los gráficos 8 y 9, menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos sobre la renta y otros directos.

⁸ A pesar de que para algunos países la cobertura de referencia es gobierno general, las cifras no afectarían el cálculo del promedio ni la comparación entre países, ya que, en la mayoría de los países con cobertura gobierno central, salvo Uruguay, la recaudación de los niveles inferiores de gobierno no es muy significativa.

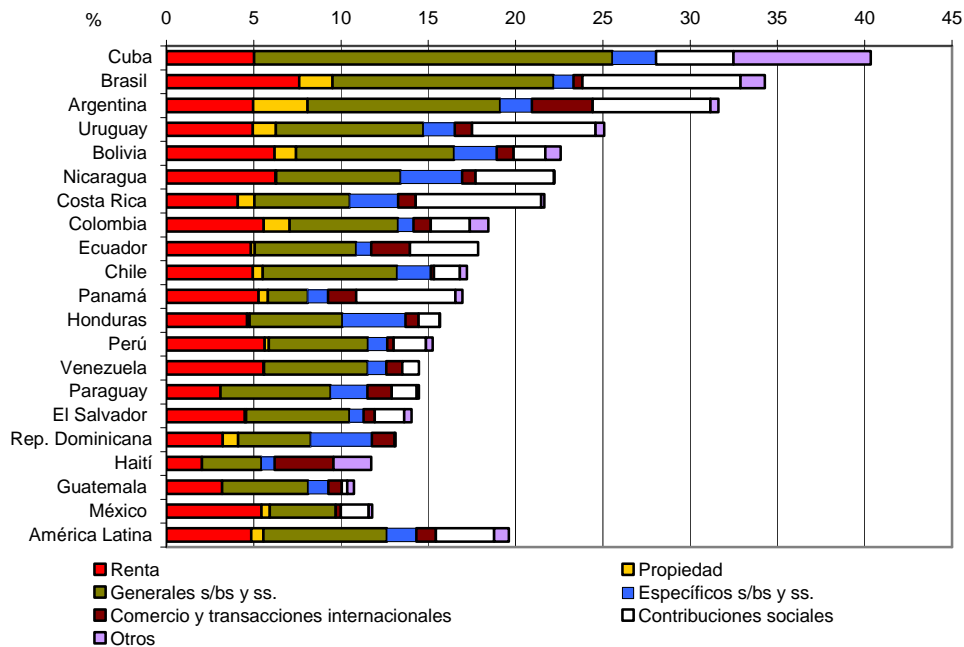
GRÁFICO 8
EVOLUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA REGIONAL
En porcentaje sobre PIB, 1990–2009



Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

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

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



Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT.

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

Durante el periodo 1990-2009, la recaudación del impuesto a la renta aumentó de un 2,6% a un 4,9% sobre PIB en promedio, aunque solo significó el 24,7% del total recaudado. Si bien el crecimiento fue proporcionalmente mayor en los últimos cinco años del periodo, el nivel impositivo sigue estando bajo en comparación a los estándares internacionales. Dado que este tributo está concentrado en las personas jurídicas (sociedades), su incremento está vinculado, sobre todo, a los ingresos obtenidos por las empresas mineras y petroleras.

Asimismo, llama la atención el bajo nivel de la imposición patrimonial, que apenas supone el 0,7% sobre PIB en promedio (3,6% sobre el total de la recaudación) para el año 2009, y cuyo fortalecimiento constituye uno de los desafíos pendientes de la región, particularmente, a nivel de los gobiernos subnacionales. Por otra parte, en la década presente se ha observado el surgimiento de otros tributos aplicados sobre bases extraordinarias, como el impuesto al débito y crédito bancario, impuesto a las transacciones financieras y otros similares, que suponen casi un punto del PIB en promedio (4,3% sobre la totalidad de la recaudación).

Los impuestos generales a los bienes y servicios representaron algo más de un tercio de los ingresos tributarios en la región y 5,8 puntos del PIB en promedio del periodo. Dentro de esta categoría, es el impuesto al valor agregado (IVA) el que explica la mayor parte de la recaudación. Aunque este impuesto se adoptó de forma temprana por algunos países de la región (Brasil a finales de los años sesenta y Argentina y Ecuador en los setenta), su expansión ha sido relativamente reciente, cobrando una importancia decisiva y creciente como fuente de ingresos. Con todo, este impuesto presenta importantes diferencias entre los países de la región en cuanto a su diseño, tanto en lo referente a la amplitud de la base gravada como en las alícuotas aplicadas. En relación a la base, algunos países gravan bienes y servicios de forma generalizada, otros toman como base los bienes e incluyen algunos servicios, y otros pocos solo consideran los bienes. En relación a las alícuotas, algunos países adoptaron tasas diferenciadas, mientras que otros establecieron una tasa única de aplicación general. También es posible encontrar diferencias en cuanto a la magnitud de la alícuota aplicada y su evolución en el tiempo.

A la par que el IVA incrementaba su peso en el total de la carga tributaria, los impuestos al comercio y transacciones internacionales y los impuestos específicos vieron reducida su participación. En el primer caso, los procesos de liberalización comercial generaron una consecuente reducción de aranceles a las importaciones y la desaparición de los impuestos a las exportaciones (siendo Argentina la excepción más notoria en esta última categoría). En el segundo caso, se han limitado los bienes y servicios objeto de imposición selectiva, dejando únicamente aquellos de demanda más inelástica en términos relativos (bebidas alcohólicas, combustibles, tabaco, etc.). Así, los impuestos al comercio y a las transacciones internacionales significaron 1,1 puntos del PIB como promedio del periodo (casi un 6% del total de la recaudación) y los selectivos casi dos puntos del PIB también como promedio (algo más del 8% del total recaudado).

Las contribuciones a la Seguridad Social también se vieron afectadas en algún modo por los distintos procesos de privatización total o parcial acaecidos en la región. A pesar de que su participación en la recaudación apenas se incrementó un punto del PIB en promedio durante el periodo 1990-2009 (pasó del 2,4% al 3,3%), algunos países registraron incrementos en torno a tres puntos del PIB (Argentina, Brasil y Nicaragua). Con todo, en algunos países las contribuciones sociales siguen representando en torno al 35% del total de la recaudación (Costa Rica y Panamá) y en otros alrededor del 25% del total (Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay), por lo que puede estimarse que continuarán siendo una fuente importante de recaudación en el futuro.

En este sentido, tal y como señalan Gómez Sabaini y Rossignolo (2010), es importante tener en cuenta las formas bajo las cuales los países implementan sus regímenes de seguridad social y su relevancia en términos de recaudación. Así, Chile constituye un caso peculiar de régimen de capitalización, lo que explica que, prácticamente, hayan desaparecido los ingresos públicos destinados al financiamiento de la seguridad social. Por otro lado, en los países pioneros y de desarrollo intermedio, como Costa Rica y Panamá (régimen público) y Uruguay (sistema mixto), las contribuciones sociales muestran un peso significativo. En el caso de Argentina, las cifras se ven influidas por la introducción del sistema de capitalización en 1994 y su posterior anulación en el año 2008.

Si se realizase una comparación con la presión tributaria de los países que integran la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), podrían observarse diferencias significativas tanto en el nivel de presión tributaria, como de composición de la misma. Estas diferencias se explican, principalmente, por la baja carga tributaria sobre las rentas y el patrimonio de la región, ya que el nivel de impuestos al consumo es bastante similar. Además, dentro del impuesto a la renta, el impuesto a las personas registra un bajo nivel de recaudación con respecto a los países desarrollados, mientras que la recaudación del impuesto a las sociedades presenta notables similitudes. Expresado en cifras, Gómez Sabaini y Rossignolo (2010) encuentran que, mientras que para el promedio 2000-2008 de los países de la OCDE, el 26% del total de la recaudación del impuesto a la renta corresponde a las sociedades, para América Latina, el mismo promedio es del 43,8%. Estas diferencias, como señalan los autores, se harían mucho más notorias si la comparación se efectuase con los quince países de la Unión Europea (UE-15) o con Estados Unidos.

Como se ha señalado anteriormente, el menor peso relativo del impuesto a la renta explica, en parte, la regresividad de los sistemas tributarios de América Latina y el Caribe en comparación con economías más desarrolladas. Esta regresividad, a su vez, afecta de forma negativa a la distribución del ingreso y hace de la región una de las zonas con mayor desigualdad del mundo (CEPAL, 2010). A lo anterior, se une el hecho de que la escasa recaudación por impuestos directos se explica, básicamente, por la existencia de una base imponible estrecha y por altos niveles de incumplimiento. A su vez, ambas son consecuencia del elevado nivel de evasión fiscal, así como de los tratos preferenciales y “lagunas” tributarias de los sistemas impositivos latinoamericanos, los cuales originan una multiplicidad de gastos tributarios que terminan minando la recaudación.

En un estudio realizado para varios países de la región, Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá (2010) encuentran que las tasas de evasión en el impuesto a la renta se encuentran en un rango entre el 40% y el 65%, aproximadamente, por lo que se estaría en condiciones de afirmar que los países seleccionados (Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú) muestran un nivel alto de evasión.

En cuanto a las causas de la evasión encontradas en los estudios de caso analizados, se destaca la alta economía informal, las restricciones de financiamiento de los contribuyentes, la alta concentración del ingreso, la conducta de incumplimiento tributario de la región incentivada por conductas evasivas, y el complejo diseño del sistema tributario, así como la existencia de numerosos e importantes gastos tributarios.

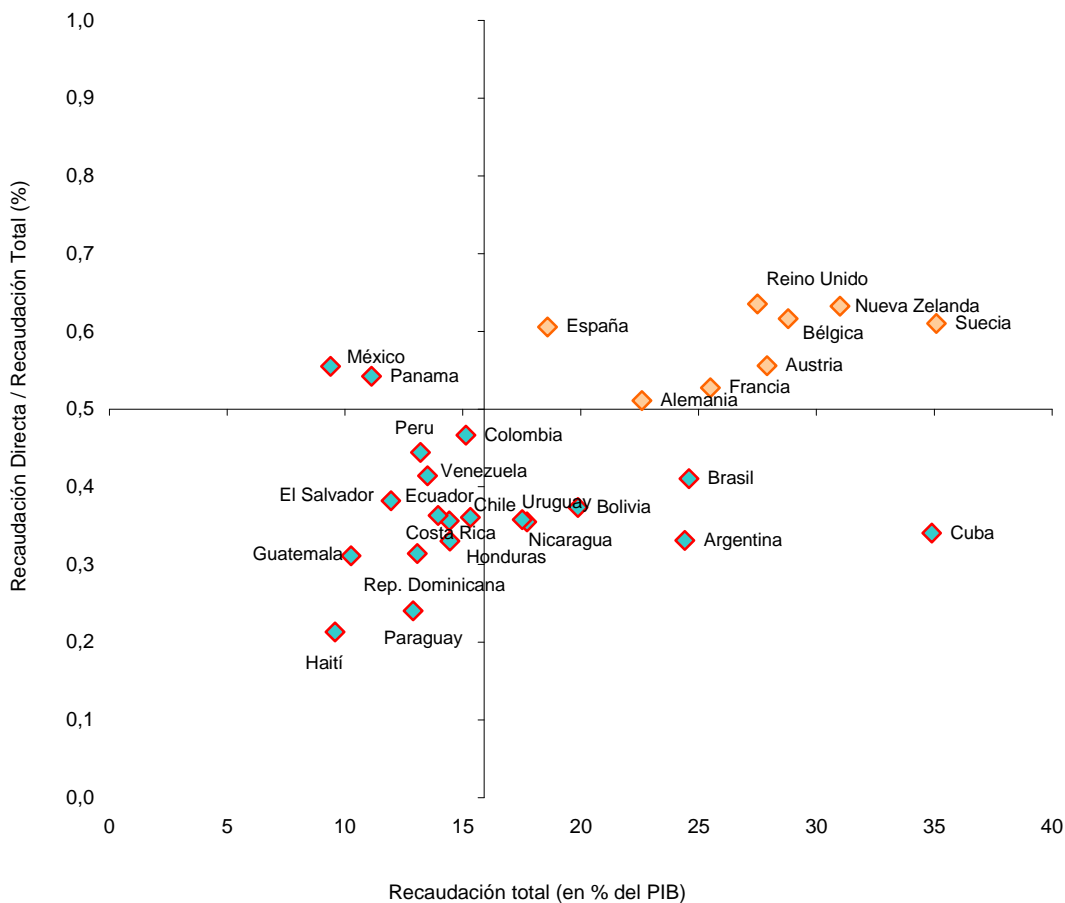
Respecto a las estimaciones de dichos gastos tributarios, Villela, Lemgruber y Jorratt (2009) encuentran que las magnitudes varían ampliamente entre países, desde el 1,5% hasta el 12,7% del PIB. En términos de evolución en el tiempo, los autores no aprecian ninguna tendencia clara, salvo el caso de Brasil, que muestra un incremento importante en los años recientes, y Argentina, que denota un descenso. En relación al tipo de impuesto que afectan, para Brasil, Chile, Guatemala y México se observa una mayor concentración de los gastos tributarios en el impuesto a la renta, mientras que las concesiones en el IVA tienen mayor relevancia en Argentina y Colombia.

Frecuentemente, se argumenta que la desigualdad en la distribución del ingreso está directamente relacionada con el grado de desarrollo del país. Por el contrario, Gómez Sabaini y Rossignolo (2010) encuentran que la desigualdad en la distribución del ingreso antes de la acción de la política fiscal no es demasiado diferente entre los países desarrollados y aquellos países de América Latina que gozan de las mejores distribuciones del ingreso. A pesar de ello, los autores muestran que, mientras que en los países industrializados la distribución del ingreso se mejora a través de impuestos y gastos, en la región no se cuenta con políticas redistributivas que permitan un grado de igualdad comparable al de los países desarrollados. Así como los sistemas tributarios progresivos y con efecto de mejora parecen ser la norma en los países de la OECD, en el caso de América Latina constituyen una excepción. A juicio de los autores, un ejemplo positivo de esta práctica lo constituyen los derechos de exportación en Argentina.

En la perspectiva de calidad de las finanzas públicas, es relevante recordar que habitualmente se afirma que el exceso de impuestos directos y de cotizaciones sociales puede ser apropiado para la redistribución de ingresos, pero es perjudicial para el crecimiento y el empleo (véase European Union, 2008). Se puede aseverar que en América Latina el problema es inverso; no se le ha dado el suficiente papel a los sistemas tributarios en su rol redistributivo, y por tanto no pueden representar un obstáculo al crecimiento.

Como lo enfatiza Kakwani (1977), “el efecto de los cambios en la distribución del ingreso resultantes de los impuestos no depende sólo de su grado de progresividad, sino de la recaudación promedio”. El gráfico 10 ilustra el punto: existe en América Latina un casillero vacío fiscal, pues los países que tienen tasas tributarias elevadas (Argentina, Brasil, Uruguay) tienen igualmente una composición sesgada a los impuestos indirectos. Como es evidente, los sistemas serán más progresivos en la medida en que sean capaces de hacer contribuir a las rentas privadas transitorias provenientes, por ejemplo, de precios altos de materias primas.

**GRAFICO 10
NIVEL Y COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS**



Fuente: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT para América Latina y el Caribe y *Revenue Statistics 1965-2009*, OECD (2010), para países de la OECD.

4. El gasto público

La evidencia empírica muestra que las repercusiones del gasto público en el crecimiento varían según su composición. Es importante abordar el tema con un enfoque integral y estratégico, en que se consideren los efectos tanto en materia de bienestar como de convergencia productiva, para poder determinar apropiadamente el nivel y estructura de gasto deseable en función de las metas de igualdad y productividad que se proponen en este documento.

Cuando se habla de calidad del gasto público, en términos macroeconómicos, es necesario definir como “eficientes” aquellos gastos que tienen efectos positivos sobre el crecimiento económico y el empleo. La evidencia empírica muestra que los efectos del gasto público varían según su composición, son positivos en rangos moderados, y pueden tornarse negativos si se exceden ciertos límites (ver European Commission, 2002, para una discusión detallada de esta tipología). Esta relación no lineal entre gasto público y crecimiento varía según el tipo de erogaciones (diagrama 1).

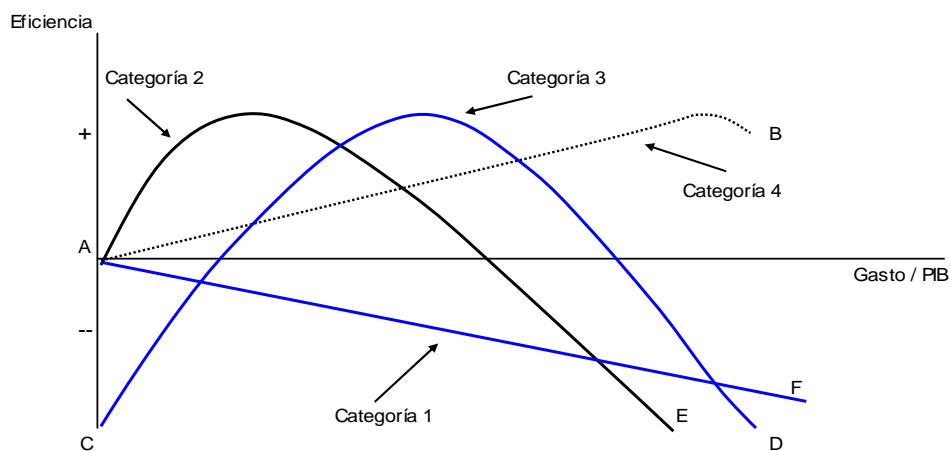
Así, el pago de intereses siempre afectará negativamente el crecimiento y el empleo en la medida en que estos recursos podrían ser destinados a usos productivos (categoría 1). El consumo público, el pago de sueldos y salarios, las pensiones representan gastos eficientes hasta un cierto rango, pues su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

Esta descomposición es útil para tres propósitos. El primero es enfatizar el carácter no lineal del gasto público, en sus efectos macroeconómicos. Es claro que, para la inmensa mayoría de los países de la región, el nivel de gasto público es inferior al óptimo, aún si el único objetivo es el crecimiento económico. Ello no obsta por supuesto a la posibilidad de mejoras en su productividad.

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

El tercero propósito de esta clasificación es que de ella se deriva una secuencia de mediano plazo para mejorar la calidad del gasto público, en primer lugar reduciendo el peso de los intereses. La prioridad debe ser una trayectoria sostenible de la deuda pública, generando superávit primarios y procurando mejorar las condiciones de financiamiento interno y externo. Más allá de estas líneas generales, en realidad resulta muy difícil establecer prioridades, aún cuando se establezcan metas explícitas de reducción de la pobreza.

DIAGRAMA 1
ILUSTRACIÓN GRÁFICA DE LA RELACIÓN ENTRE EFICIENCIA Y GASTO



Fuente: Elaboración propia.

Basta una mirada a la clasificación cruzada, económica y funcional (cuadro 2), para darse cuenta de la tremenda dificultad para jerarquizar y asignar gastos en base a estos clasificadores, sin tomar en cuenta las especificidades y situación de cada país, así como las prioridades programáticas. Por ejemplo, aunque es clara la importancia de asignar recursos a las diversas categorías de protección social, parece difícil hacerlo en desmedro de otras, igualmente claves en el desarrollo económico y social.

CUADRO 2
CLASIFICACIÓN CRUZADA DEL GASTO

	Personal	Bienes y servicios de consumo	Intereses	Transferencias y Subsidios	Inversión
Servicio públicos generales					
Defensa					
Orden público y Seguridad					
Asuntos Económicos					
Protección Ambiental					
Vivienda y servicios comunitarios					
Salud					
Recreación, cultura y religión					
Educación					
Protección social					

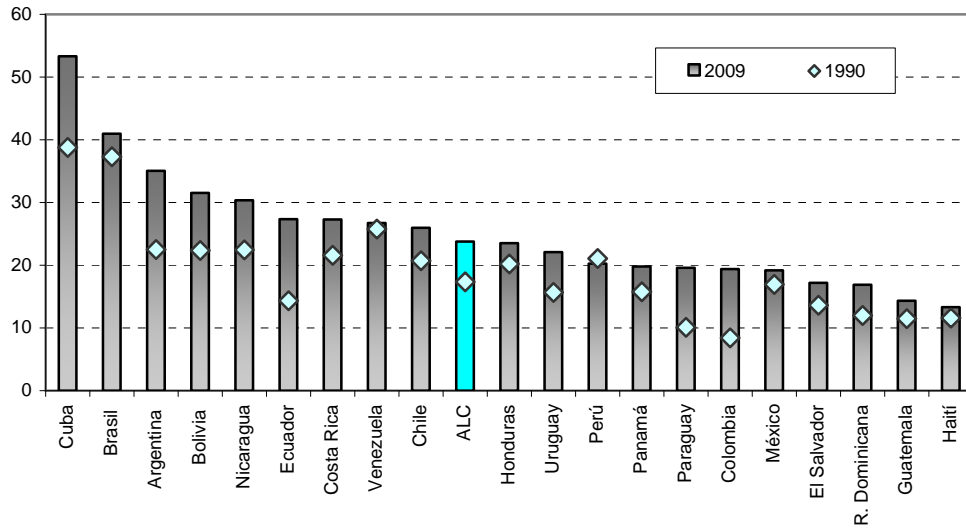
Fuente: Naciones Unidas.

Como se enfatiza en CEPAL (2010), el crecimiento económico y el empleo deben ponerse en el centro de los objetivos de la política pública, lo que redundaría en la reducción de la pobreza y en general la mejoría en las condiciones sociales. De lo contrario, la volatilidad del crecimiento y su relativamente baja tasa reducen el impacto de los programas sociales.

Así, los dilemas dicotómicos entre crecimiento e igualdad, siempre latentes, pierden importancia cuando se priorizan los gastos que tienen efectos positivos en el crecimiento económico, el empleo formal y el acceso a los bienes públicos. La tarea de mejorar la calidad del gasto público en América Latina pasa por la inversión sostenida en capital físico, humano y en conocimiento. Quedan por delante desafíos importantes, continuando el esfuerzo de disminución de la carga de intereses y su consecuente liberación de recursos, aumentando o manteniendo la inversión en capital humano y procurando acelerar el gasto en inversión física y conocimiento.

Como se observa en el gráfico 11, a partir de 1990 el gasto público se ha incrementado en la mayoría de los países de América Latina, aumentando casi en 6 puntos porcentuales del PIB el promedio de la región, de 19 a 25 puntos. Los países que presentan mayores niveles de gasto público son aquellos que ya tenían niveles elevados en este indicador desde mediados de los noventa, como Argentina, Bolivia y Brasil. Ecuador, que presenta tasas más cercanas al promedio de la región, es el país con mayor variación positiva en su gasto, incrementándose 14 puntos porcentuales desde 1990. Este aumento fue muy importante entre 2007 y 2008, como consecuencia de los paquetes de estímulos fiscales (véase más detalle en González, 2010).

GRÁFICO 11
GASTO PÚBLICO TOTAL
(En porcentaje del PIB)

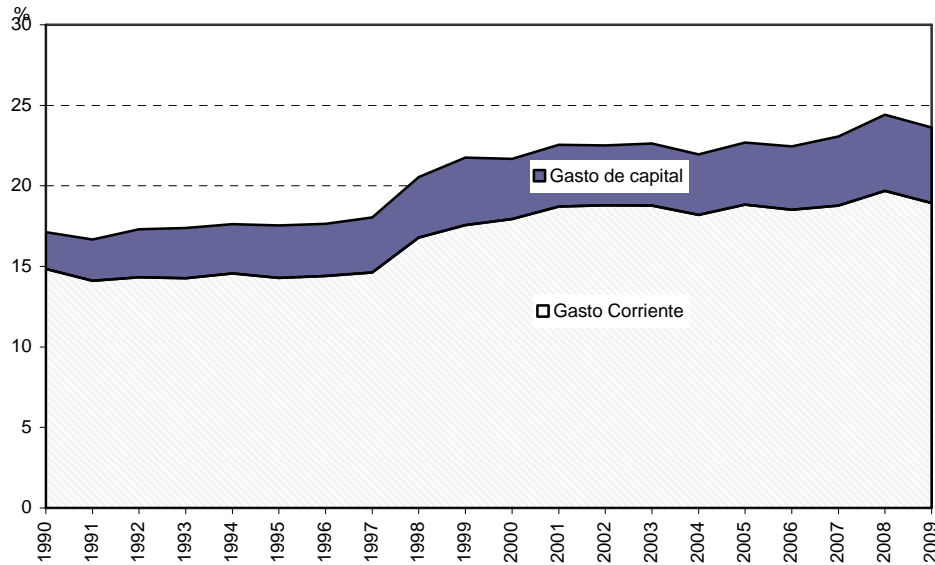


Fuente: elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL

Nota 1/ cobertura de gobierno general para Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua, y Perú. Sector público no financiero para datos de Argentina. Cobertura de gobierno central para el resto de los países.

Nota 2/: datos disponibles para Cuba desde año 1998. Último dato disponible para Argentina y Brasil año 2008.

GRÁFICO 12
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, AÑO 1990-2009
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL.

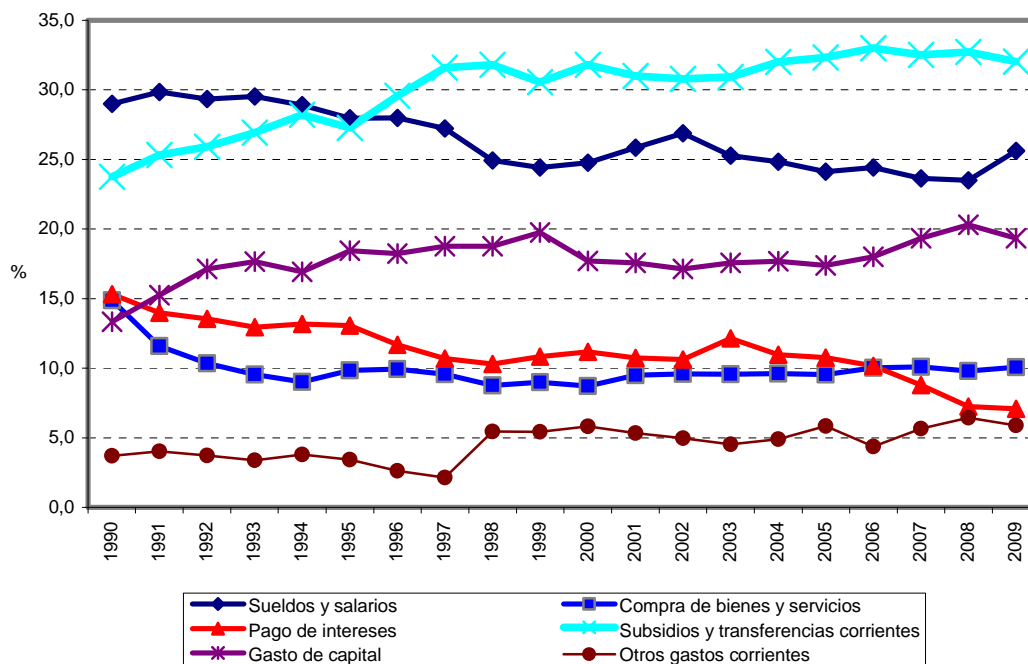
Con base a la clasificación económica, el gasto público programable se divide en gasto corriente y gasto de capital; podemos observar en el gráfico 12 que el gasto de capital se ha incrementado fuertemente, partiendo de una base mínima en 1990, para representar un valor cercano al 5.0% del PIB para la región en 2009.

A su vez, el gasto corriente se desagrega en sueldos y salarios, compras de bienes y servicios, subsidios y transferencias corrientes y pago de intereses. Como se observa en el gráfico 13, es notable la caída del pago de intereses de la deuda pública, sobre todo como porcentaje del total, manteniéndose en 2009 por debajo de los 2 puntos del PIB (véase gráfico 15). Medido como participación en el total del gasto, el promedio regional bajó de 15 a 7%, reflejo de la reducción total de la deuda y de cambios en su costo y perfil de vencimientos.

También es notable la paulatina disminución del pago de sueldos y salarios, producto de una reducción del empleo público (gráfico 14). Ambas tendencias se explican en parte por cambios en las modalidades de contratación en el sector público, pues la preferencia ha sido externalizar algunos servicios, lo que se refleja en reducciones del rubro de sueldos y salarios, inflando a su vez la compra de bienes y servicios, y en algunos casos también los gastos de capital. En cualquier caso, el menor pago de intereses y de sueldos y salarios ha tenido como resultado una disminución de las rigideces presupuestarias y por tanto la ampliación de los espacios fiscales.

GRAFICO 13
EVOLUCIÓN COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE AÑO 1990-2009

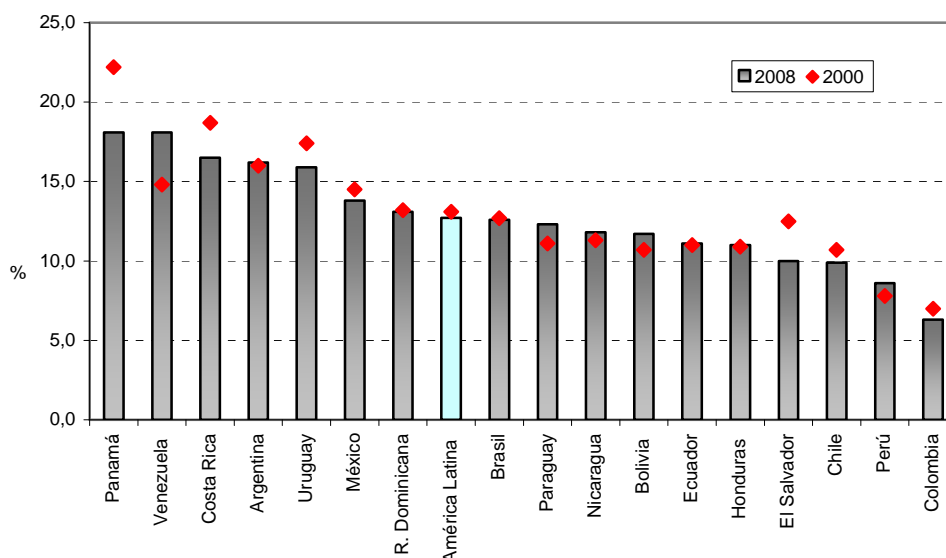
(En porcentaje del gasto total)



Fuente: Elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL.

Nota 1/ cobertura de gobierno general para Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua, y Perú. Sector público no financiero para datos de Argentina. Cobertura de gobierno central para el resto de los países.

GRÁFICO 14
EMPLEO PÚBLICO ASALARIADO
(Sobre el empleo nacional total)



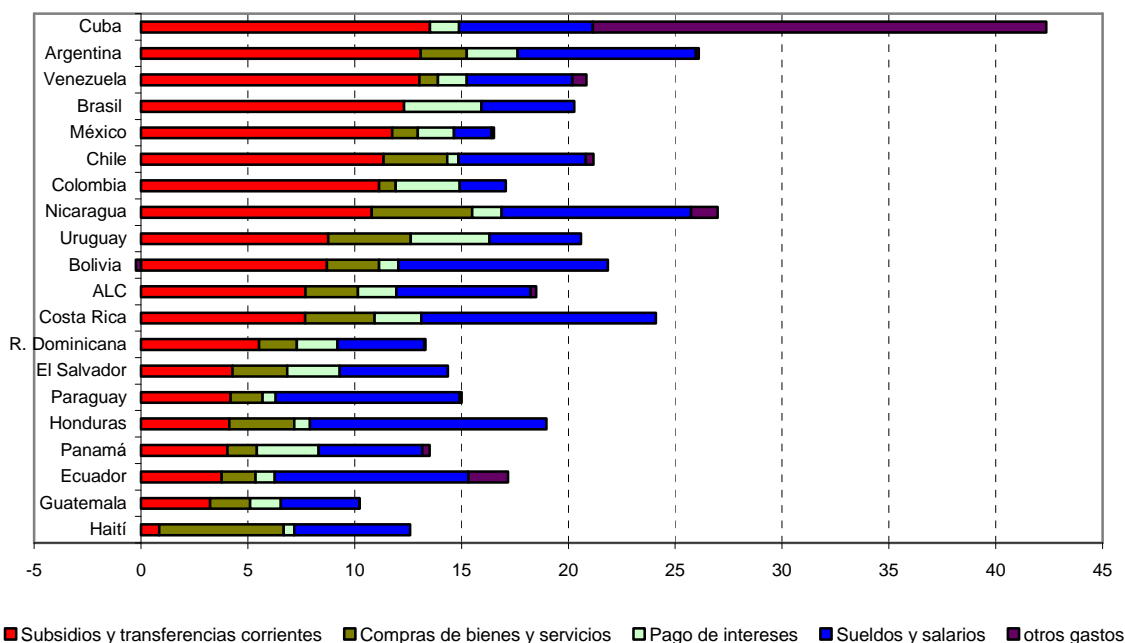
Fuente: Elaborado a partir de datos oficiales recopilados en el Panorama Laboral 2009, OIT

Nota: último dato disponible para Argentina y Bolivia año 2006, Honduras año 2007.

La mayor asignación de recursos se realiza en transferencias y subsidios corrientes, con un 7% del PIB como promedio para la región. Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela, mantienen tasas más altas, entre 12 y 13 % del PIB. Ello se explica por la importancia de las transferencias a los Gobiernos sub-nacionales. Esto es un dato muy relevante, pues como se sabe resulta mucho más difícil evaluar el impacto de las transferencias que el gasto público centralizado, tanto por las complejidades institucionales de los países como por la diversidad de asignaciones presupuestarias. También tienen importancia las asignaciones a la protección social, siendo las pensiones la categoría más relevante. Las asignaciones de recursos a través de transferencias y subsidios siguen siendo moderadas en relación a países de la OCDE, cuyo gasto en este rubro se encuentra alrededor del 17% del PIB en promedio⁹.

⁹ Véase González y Martner (2010), "Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo, buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina", documento presentado en XXII Seminario regional de política fiscal, 26-29 enero, Santiago, CEPAL

GRÁFICO 15
ESTRUCTURA DEL GASTO CORRIENTE (2009)



Fuente: elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL.

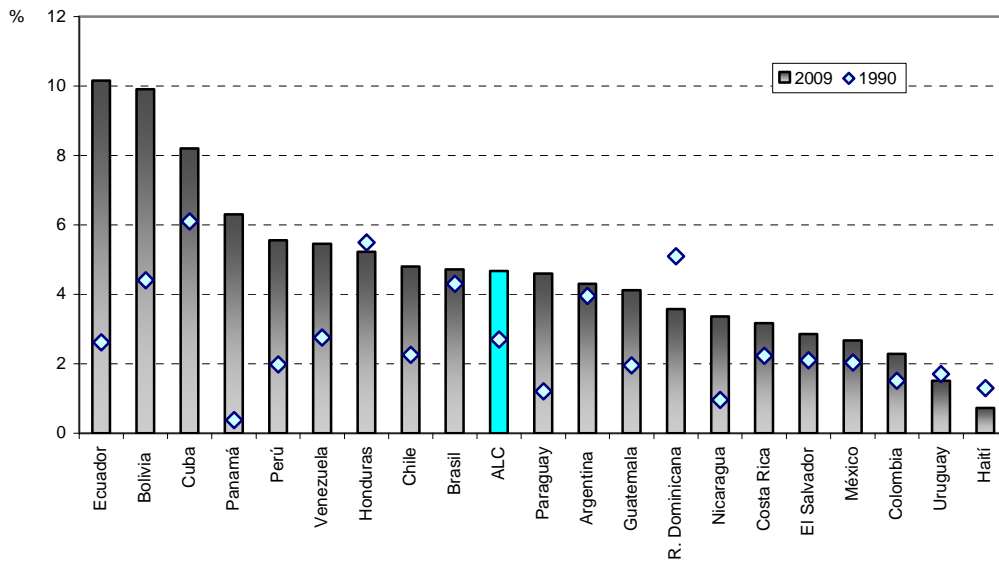
Nota1/ cobertura de gobierno general para Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua, y Perú. Sector público no financiero para datos de Argentina. Cobertura de gobierno central para el resto de los países

Nota2/: último dato disponible para Argentina año 2006 para sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, año 2007 para subsidios y otras transferencias corrientes y otros gastos y año 2008 para pago de intereses.

Desde la perspectiva de calidad del gasto, un indicador agregado importante es la inversión pública (gráfico 16), habida cuenta de las brechas en infraestructura que tiene la región. Como se observa, Bolivia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú han recuperado significativamente sus niveles de gastos de capital, cuando el punto de comparación es 1990. El nuevo desafío que se plantea es la evaluación de la calidad y relevancia de este gasto en inversión, y por ello en los países mencionados los sistemas nacionales de inversión pública han adquirido un papel preponderante en las decisiones de gasto público (véase la tercera parte de este documento).

En cambio, Colombia, Costa Rica, Haití, República Dominicana, México y Uruguay han tenido un proceso de desinversión, o de menor crecimiento de este tipo de gastos. En general, y como dato auspicioso, los planes de desarrollo de estos países incluyen metas ambiciosas de expansión de la infraestructura pública para los próximos años (véase la siguiente sección).

GRÁFICO 16
GASTO DE CAPITAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(En porcentaje del PIB)



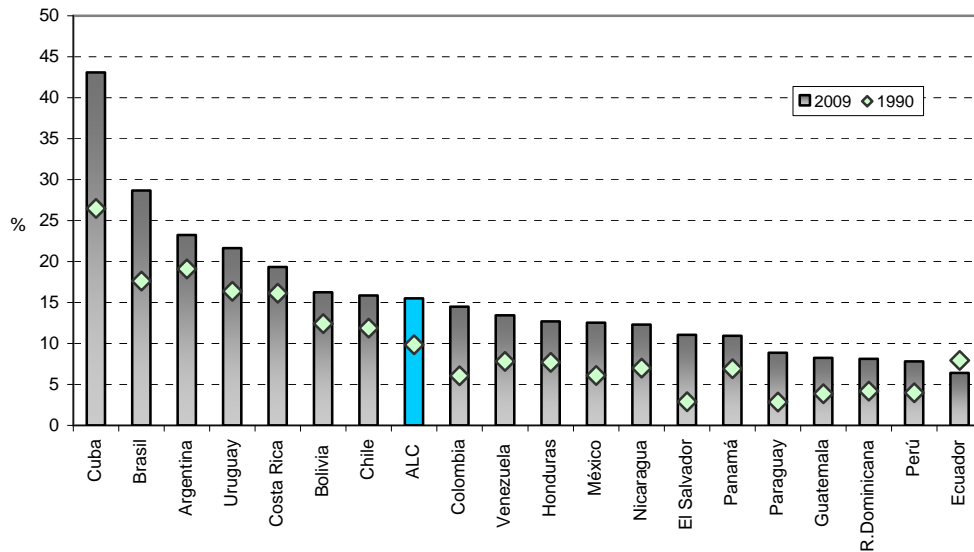
Fuente: Elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL.

Nota1/ cobertura de gobierno general para Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua, y Perú. Sector público no financiero para datos de Argentina. Cobertura de gobierno central para el resto de los países

Para el caso de América Latina, la clasificación funcional del gasto no presenta datos estandarizados. Las clasificaciones existentes en la región son bastante heterogéneas en su construcción; CEPAL (2009) ha recopilado esta información para 11 países, agregando las funciones del gasto de acuerdo a sectores relacionados y las recomendaciones del MEFP2001 (ver cuadro 1). En los gráficos 17 y 18 se muestran la evolución y estructura del gasto social.

Como porcentaje del PIB, los niveles de gasto social son muy dispares, lo que refleja por una parte la diversidad de modalidades de provisión de bienes y servicios públicos, especialmente en pensiones y salud, pero también el escaso grado de cobertura en algunos países.

GRÁFICO 17
GASTO PÚBLICO SOCIAL EN PORCENTAJE DEL PIB

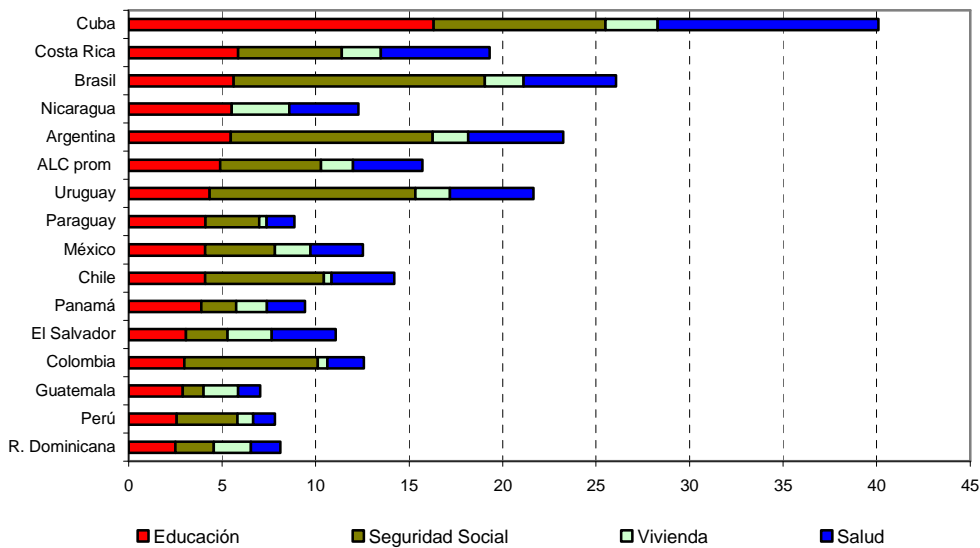


Fuente: Elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL

Nota1/ cobertura institucional sector público no financiero para Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú; gobierno central para Bolivia, Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Uruguay; gobierno central presupuestario para México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

Nota2/ último dato disponible para Argentina (2007), Bolivia(2006), Costa Rica(2008), Ecuador(2006), El Salvador(2008), Haití(2008), México(2008), Nicaragua(2008), Paraguay(2008), Perú(2008), R. Dominicana(2008), Uruguay(2008) y Venezuela(2006).

GRAFICO 18
ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL EN PORCENTAJE DEL PIB (2008)



Fuente: Elaborado a partir de datos oficiales, CEPAL.

En cuanto a la elaboración de indicadores de calidad de las finanzas públicas, es tentador construir un indicador sintético que dé cuenta de los diversos aspectos examinados, como la deuda pública, el nivel y la composición de ingresos y gastos (y también cuestiones más institucionales como las reglas fiscales), como se hace en algunos análisis comparativos (véase especialmente European Commission, 2009). Sin embargo, es igualmente peligroso establecer jerarquías sobre la base de este tipo de indicadores. Sin perjuicio de avances futuros, parece preferible ilustrar los desafíos de calidad sobre la base de un panorama regional.

En síntesis, la calidad de las finanzas públicas ha mejorado mucho en América Latina en las últimas décadas. Lo más importante, quizás, es que se ha logrado controlar el pago de intereses, tanto por la reducción de la deuda pública como por su costo. Subsisten desafíos, pues en muchos casos se debe ampliar los recursos del sector público, mejorar la composición de la recaudación tributaria, reducir las exenciones y el gasto tributario, y sesgar el gasto público adicional hacia las prioridades de los planes de desarrollo, y esencialmente hacia la educación, la inversión productiva y la innovación.

5. Del pacto fiscal a la planificación del sector público

Como se plantea en la Hora de la Igualdad, “es necesario crear una nueva arquitectura estatal que permita posicionar al Estado en el lugar que le corresponde en la conducción de las estrategias de desarrollo de los países de la región, articulando acciones al menos en cinco grandes ejes: dinamizando el crecimiento económico; promoviendo la convergencia en la productividad sectorial, fomentando una mayor articulación territorial; impulsando mejores condiciones de empleo e institucionalidad laboral y proveyendo bienes públicos y protección social con clara vocación universalista y redistributiva”.

La tradicional fragilidad de las finanzas públicas en la región refleja la debilidad del pacto fiscal, entendido como el acuerdo socio-político que legitima el papel del Estado y delimita sus ámbitos de acción en las esferas económica y social (véase Lerda, 2009). La ausencia de un consenso estable sobre lo que es adecuado en materia de captación y de asignación de recursos públicos es particularmente acentuada en América Latina. Aunque el pacto fiscal es una idea poderosa, en el sentido de tratar de vincular compromisos y obligaciones por parte del Estado hacia la ciudadanía a cambio de financiamiento, ha costado mucho en el pasado reciente traducir esta propuesta en reformas importantes.

En este marco la CEPAL viene planteando desde hace más de una década la relevancia del pacto fiscal (CEPAL, 1998). Se han enunciado cinco grandes tareas o principios que hoy día siguen plenamente vigentes: continuar o completar la tarea de consolidación de las cuentas públicas, mejorar la productividad (o calidad) del gasto público, asentar mecanismos cada vez más transparentes en la gestión pública y promover grados crecientes de equidad distributiva, todo ello en un ambiente democrático y participativo.

El Pacto Fiscal puede entenderse como un “contrato” metafórico (aunque por supuesto en varios países el acuerdo es explícito, con metas y plazos), sobre el cual existe un cierto consenso, y cuya denominación parece estar nuevamente en auge en la región. Dado que las implicaciones políticas de un pacto fiscal van mucho más allá de lo que podría derivarse de convencionales reformas tributarias o presupuestarias, se requiere alcanzar consensos mínimos sobre el papel del Estado y las estrategias que las autoridades tratan de promover. Así, la idea de pacto fiscal se asocia estrechamente al diseño de una ruta de navegación de mediano y largo plazo, y a la recuperación de la noción de planificación del desarrollo, que expresa a su vez la ambición de un diseño integral de las políticas públicas.

El consenso social y la legitimidad del gobierno y del Estado se construyen sobre la base de las percepciones que estos tienen de la acción estatal. Los ciudadanos están disponibles para pagar impuestos siempre que estos impliquen una adecuada provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado. La manera en que el gobierno asigne los recursos públicos determinará su capacidad para demandar más ingresos a los contribuyentes, si éstos entienden que los impuestos son el precio a pagar por la civilización. Esta legitimidad debe construirse desde el propio Estado, mediante el uso de instrumentos transparentes y participativos de planificación del propio sector público.

Así, la planificación del sector público, que podemos alternativamente asimilar a la gestión por resultados (que ya no se centra en la producción de bienes o servicios de empresas públicas sino en la búsqueda de una apropiada provisión de las demandas de los ciudadanos, independientemente de si su producción es pública o privada) emerge como un instrumento inseparable de la búsqueda de un nuevo pacto fiscal en torno a objetivos comunes de transformación productiva con igualdad.

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

Más importante aún, la búsqueda de objetivos comunes y consensuados es la clave de los procesos de desarrollo. Disponer de una visión estratégica de mediano y largo plazo, construir alianzas entre agentes y una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la ciudadanía, son acciones fundacionales de la nueva planificación para el desarrollo. Es lo que se examina en la siguiente sección del documento.

II. Parte 2: La planificación para el desarrollo

La implementación de una Gestión para Resultados del Desarrollo, y de un sistema de Planificación para el Desarrollo, implica reformas y cambios en la mayor parte de los sistemas de gestión pública (véase Uña, 2010)¹⁰.

Como lo ha planteado el ILPES en numerosos documentos (véase por ejemplo Martín, 2005), algunas de estas funciones y tareas son la prospectiva, la formulación de políticas públicas, la coordinación institucional y la evaluación de programas y políticas. La gestión pública podría facilitar el proceso de toma de decisiones y los arbitrajes, tanto al nivel central como subnacional, si es diseñada a partir de ejercicios prospectivos y de planes estratégicos, con reglas fiscales de mediano plazo, programación presupuestaria plurianual, convenios de desempeño, instancias de coordinación efectiva y sistemas abiertos de evaluación de planes y programas.

1. ¿Qué es la planificación para el desarrollo?

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

¹⁰ La denominación de Gestión para Resultados del Desarrollo se ha puesto de moda en los últimos años; véase García López, 2009. Una denominación o corriente alternativa es la Planificación para el Desarrollo, más acorde con la tradición de América Latina y con los arreglos institucionales recientes en muchos países, en que el concepto y los Ministerios de Planificación retoman importancia en la gestión pública. Esta revalorización de la planificación debiera reforzar también el rol de los Ministerios de Finanzas o Hacienda, y la necesaria coordinación estratégica entre estos órganos rectores.

El “renacimiento” de la planificación global, unida a la adopción de marcos explícitos de gasto público de mediano plazo, pueden mejorar la efectividad de las políticas públicas y facilitar la construcción de una nueva arquitectura estatal orientada a resultados. En muchos países de América Latina se está impulsando el perfeccionamiento de los instrumentos de planificación, otorgándole en muchos casos una mejor inserción institucional a sus funciones y tareas (véase diagrama 2).

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

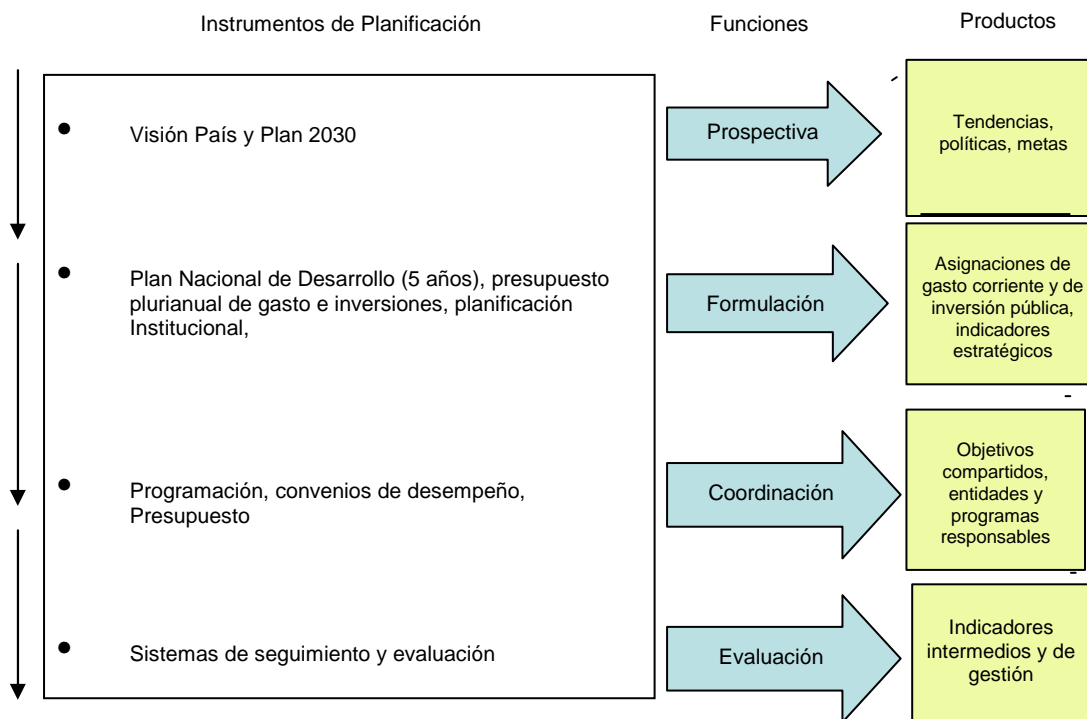
En los países de la región se abandonó por largos años el ejercicio fundamental de construir el futuro, con todas sus complejidades y dificultades. Durante los años del “repliegue de la planificación” (véase Jorge Leiva, 2010) los consensos nacionales fueron reemplazados por las ideas recogidas por los organismos internacionales de financiamiento, que impulsaban ajustes fiscales y reformas estructurales luego de la gran crisis de la deuda. Tras el agotamiento de estas recetas, la mirada de los países se vuelve hacia nuevos modelos, o se revisitan los antiguos.

La planificación para el desarrollo (PpD) emerge entonces como un tema clave para configurar el panorama de la gestión pública. Así, la Planificación para el Desarrollo se orienta a definir contenidos, partiendo por la visión de lo que se quiere lograr, acordando las políticas necesarias para lograrla, y definiendo indicadores que permitan medir en ciertos plazos acordados. La PpD debiera ser entonces un proceso gubernamental integrador, explícito, organizado y participativo, para determinar los cursos de acción que un país debe emprender para el logro de objetivos de mediano o largo plazo. La planificación para el desarrollo se refiere así específicamente a una visión del país que se quiere construir para el futuro.

El proceso supone llegar a un consenso político mínimo en las acciones a seguir, lo que puede requerir de acuerdos en el marco conceptual que sustenta la conveniencia de esas acciones. Tiene por ello una dimensión técnica importante, pero más aún, una dimensión política muy relevante, que es clave para la eficacia del proceso. La obtención de los resultados que redunden en el bienestar de los ciudadanos - como preocupación central del desarrollo - se relaciona directamente con las capacidades de los países para establecer adecuadamente sus prioridades, e implementarlas en políticas y planes coherentes y consistentes con los desafíos macroeconómicos de largo plazo y con la gobernabilidad democrática.

Los desafíos de la gobernabilidad en un marco crecientemente democrático y participativo van a definir el rumbo y la eficacia de las políticas públicas en los años venideros. En este marco, las políticas propuestas en la *Hora de la Igualdad* pueden transformarse en un poderoso instrumento de debate del futuro deseable (diagrama 2).

DIAGRAMA 2
LA HORA DE LA IGUALDAD Y LA GESTIÓN PÚBLICA: FUNCIONES E INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO



Fuente: elaboración propia.

La fase de implementación de las estrategias es sin duda compleja, por cuanto se expresan legítimamente en una sociedad democrática diversos estilos, modelos y visiones del desarrollo. Es relevante así diferenciar el determinismo del pasado, que en ocasiones impuso un modelo extremo de protagonismo público, del concepto de planificación para el desarrollo, que además de poner énfasis en las metas estratégicas y en los resultados, presume asociaciones público-privadas, procesos concertados y visiones compartidas sobre políticas de Estado.

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

Los gobiernos, tanto a nivel nacional como sub nacional, están haciendo ingentes esfuerzos para mejorar el proceso de definición de prioridades de política, de su formulación en planes y programas estratégicos, así como en la construcción de sistemas de seguimiento y evaluación. Estos sistemas deberían permitir contar con información confiable sobre el desempeño, tanto para tomar decisiones como para rendir cuentas de los resultados logrados a los órganos de control político y a la ciudadanía.

En este proceso se busca aprender de técnicas de prospectiva y de construcción de escenarios macro fiscales, se procura aplicar los presupuestos plurianuales y la planificación estratégica institucional, y se examinan las experiencias de los sistemas de evaluación de políticas y programas públicos (véase diagrama 3, Armijo, 2010, y Alicia Leiva, 2010).

DIAGRAMA 3
ÁREAS CRÍTICAS DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO



Fuente: Elaboración propia.

2. Medir los resultados de la actividad gubernamental

Los programas y planes nacionales constituyen compromisos con la ciudadanía, pero para establecer metas de desarrollo deben identificarse con claridad los factores explicativos, los Programas y Entidades que estarán contribuyendo a la meta, y por cierto los costos asociados. En la realidad, los Programas tienen serias deficiencias para identificar su población objetivo, las coberturas y el impacto de sus propias intervenciones, por lo que difícilmente se logra determinar su contribución a una meta de carácter nacional.

Una tarea fundamental en este proceso es construir un conjunto consistente de indicadores de la Planificación para el Desarrollo, el que debería articularse en torno a coeficientes que den cuenta de procesos y de resultados del desarrollo. La producción del gobierno es compleja de medir, y además, los resultados del desarrollo no pueden ser solamente atribuidos a la acción del sector público, por lo que cabe preguntarse: ¿Qué medir? ¿Cómo definir Resultados?

La medición del desarrollo de los países es quizás uno de los ámbitos más complejos del proceso planificador. Por una parte, muchos indicadores se definen internacionalmente, siendo los más relevantes las metas del milenio, dan cuenta de un panorama comparativo de desarrollo humano (PNUD), o de las dimensiones sociales y de cohesión social (CEPAL). Estos indicadores tienen la ventaja de que van más allá de las concepciones clásicas, que asumían que el desarrollo estaba determinado principalmente por aspectos económicos y de dotación de factores productivos. Una larga lista de organismos internacionales ha generado una batería relevante de indicadores, que tienen como propósito principal el análisis comparativo.

Así, el enfoque normativo es generalmente definido desde organismos internacionales. Un ejemplo es la construcción de los indicadores de Cohesión Social. En efecto, dichos indicadores recogen las características de los países de la región en tanto economías de mercado y sistemas democráticos. Buscan definir y dar seguimiento a las brechas que aparecen como los síntomas más evidentes de la exclusión social en América Latina y el Caribe, recogiendo los elementos centrales emanados de la Cumbre del Milenio (véase CEPAL 2007).

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

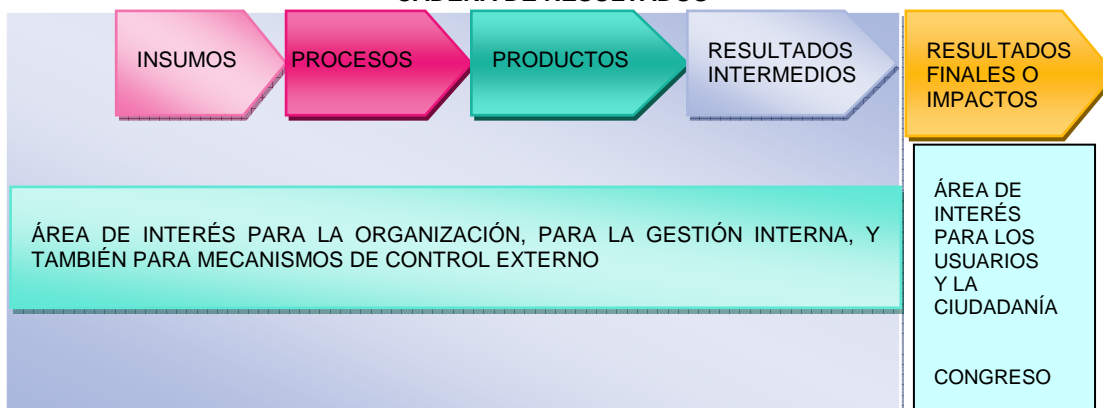
Han aparecido también otros tipos de indicadores que complementan la perspectiva económica, social y de gobernabilidad, y que miden la sustentabilidad ambiental, el bienestar y la percepción de la ciudadanía. Los primeros han sido desarrollados por Organismos Internacionales como WWF, Global Footprint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

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

Por otra parte, en el ámbito político, se definen metas sin mayor referencia a estos componentes comparativos, y se centran más en las promesas de campaña con anterioridad a las elecciones. Así, una forma de medición del desempeño del gobierno es comparando objetivos o metas propuestas en los programas de gobierno contra resultados, al final del período por ejemplo. Esta labor la realiza el propio gobierno, al dar cuenta de su gestión, y también la oposición política, acompañando candidaturas alternativas. De esta manera, las Estrategias y Planes de desarrollo en la región tienen su propio proceso doméstico de definición de objetivos e indicadores, con frecuencia desvinculados de los enfoques normativos citados, pero que han tendido, cuando se repite el ejercicio como parte del ciclo de la gestión pública, a crear sistemas de planificación más institucionalizados. Existen aspectos técnicos y políticos a tener cuenta en la tarea de articular este proceso de planificación para el desarrollo, que revisamos a continuación.

Tal como puede apreciarse en el diagrama 4, el ámbito de preocupación de los resultados finales o impactos tiene que ver con los efectos de las políticas públicas en la población objetivo, o ciudadanía. En las fases de producción relacionadas con los insumos, procesos y productos, la organización pública tiene las atribuciones, competencias y responsabilidades directas para responder las preguntas de la medición: cuántos recursos se tienen para generar un volumen de productos, y cuál es la mejor combinación de insumos para obtener determinados productos (procesos). Asimismo una entidad o programa público tiene un ámbito de atribución directa sobre los resultados intermedios hacia su población objetivo, cambiando las condiciones sobre las cuales se interviene.

DIAGRAMA 4
CADENA DE RESULTADOS



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, los resultados finales o impactos, que tienen que ver con los resultados del desarrollo, enfrentan la complejidad de la medición (véase recuadro 1). La dificultad de contar con información de impacto de las políticas se mitiga con la medición de resultados intermedios, o de variables *proxy* que permitan conocer en plazos menores si están cambiando las condiciones de la población objetivo. Los indicadores de impacto (de mediano plazo) deben tener un monitoreo de avance a través de indicadores de resultados intermedios (de frecuencia preferentemente anual).

RECUADRO 1
PROBLEMAS PARA MEDIR LOS IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Intangibilidad de los resultados

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

Multiplicidad de objetivos de las organizaciones públicas

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

La indivisibilidad de los productos y resultados

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

Transversalidad de las instituciones que gestionan los resultados

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

Factores externos que influyen en los resultados de las políticas: Los resultados finales pueden estar afectados por factores externos no controlables (comportamiento de las variables económicas, cambios culturales, medioambientales, etc.) por lo cual la atribución directa del programa no siempre es comprobable. De esta manera para saber la verdadera contribución del Programa deben hacerse estudios complejos para aislar los efectos de otras variables. Los impactos de las políticas y los programas están determinados por muchos factores. Algunos están bajo control y otros no.

Fuente: Elaboración propia.

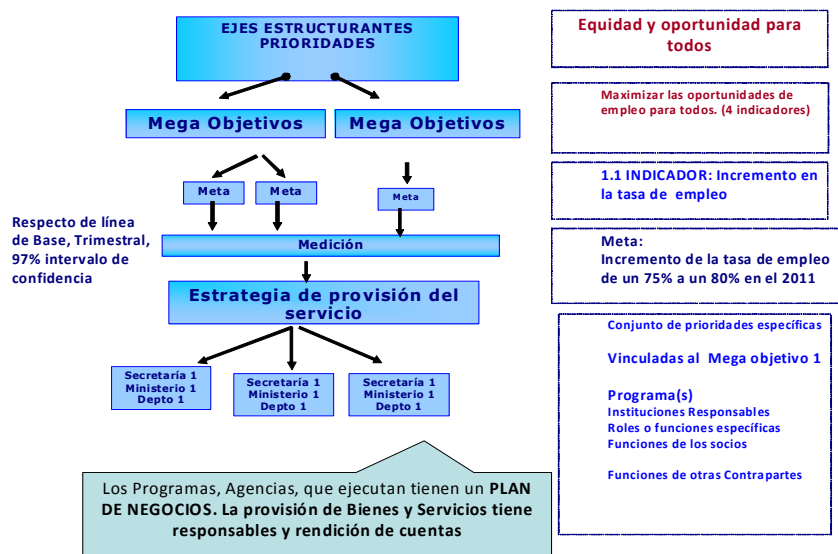
Las experiencias exitosas muestran que la realización de procesos de planificación estratégica institucional es un instrumento clave para mejorar la medición del valor público, la priorización y la articulación entre el plan y el presupuesto. Sin embargo, en la mayor parte de los países, la Planificación Estratégica Institucional (PEI), a nivel de ministerios y programas o entidades, carece de marcos metodológicos claros y de gerencia, que responsabilice por los resultados comprometidos en los objetivos estratégicos. Los procesos de PEI en la práctica no tienen inserción institucional. El principal problema es la capacidad institucional de aplicar lineamientos efectivos que hagan del proceso de planificación institucional algo rutinario, vinculado al presupuesto y con incentivos claros.

Para lo anterior, es fundamental que a nivel institucional se definan correctamente los objetivos, alineados a los Planes de Desarrollo, y existan mecanismos de responsabilización por los mismos. La adopción de indicadores capaces de medir impactos dependerá si la entidad ha podido determinar con certeza los resultados intermedios que se esperan. En otros términos, un buen indicador solo puede surgir de la definición de un objetivo que exprese claramente si las variables del mismo contribuyen o no al resultado esperado. De esta manera, las mejores experiencias internacionales dan cuenta de que previo a la definición de indicadores y de metas institucionales, se debe impulsar un proceso de formulación de estrategias, un plan estratégico que apoye la definición de los objetivos.

Una de las dificultades metodológicas centrales de la medición de los resultados de las políticas, y causa central de los fracasos de las experiencias de planificación centralizada, es que a ellas contribuyen varias instituciones y/o programas. La solución parece ser definir indicadores compartidos de resultado, los denominados *shared outcomes*, que se instrumentalizan a través de Acuerdos de Desempeño. Ejemplos de estos acuerdos o convenios son los *Public Services Agreements* (PSAs), del Reino Unido, o los indicadores definidos en Nueva Zelanda, para las áreas relacionadas con el crecimiento y la innovación, la seguridad vial, el cambio climático, la atención a situaciones de alta complejidad en salud de niños y ancianos, entre otros.

Estos acuerdos parten con la definición del Objetivo Sectorial que se comparte y que constituye un “Mega Objetivo”, que es clave para la implementación de una política pública determinada (diagrama 5). En este caso, el Mega Objetivo se refiere al Empleo y se expresa como “Maximizar las oportunidades de empleo para todos”, el cual se mide con el indicador “incremento en la tasa de empleo”, estableciéndose una meta de un 5%. Existe una clara identificación de la estrategia de provisión del servicio a través de la responsabilización de las Secretarías involucradas y de los programas, agencias y otros actores (incluyendo al sector privado) en la contribución al mega objetivo.

DIAGRAMA 5
EJEMPLO DE PRIORIDADES Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS COMPARTIDOS



Fuente: Elaboración propia.

Solo a través de la construcción de indicadores en cascada es posible relacionar la gestión institucional a la contribución al resultado esperado. La posibilidad de alcanzar el resultado final de un Programa implica que previamente se hayan alcanzado resultados intermedios. Un papel clave que deben jugar las instituciones es construir su cadena de valor y establecer a través de indicadores que atraviesen dicha cadena, su atribución y responsabilidad respecto del resultado final o impacto. Los indicadores relevantes que comprometen los objetivos nacionales y sectoriales, son compromisos concretos por los cuales responde el gobierno en términos de bienestar de la población y se vinculan claramente con la asignación de recursos presupuestarios.

3. Estrategias, planes nacionales de desarrollo y agendas gubernamentales

Como se mencionó, y puede apreciarse en los cuadros 3 y 4, se constata una revalorización de la construcción de Estrategias Nacionales de Desarrollo en América Latina y el Caribe. Destacan Brasil 2022, Colombia 2019, Guatemala 2032, México 2030, Perú 2021 y República Dominicana 2030. Otros países han limitado el ejercicio a un plan cuatrienal o quinquenal, como Bolivia, Costa Rica y El Salvador. El discurso central de estos planes y/o estrategias es que los plazos de gobierno no son suficientes para enfrentar los desafíos del desarrollo. Llama la atención que los Planes Nacionales de Desarrollo de varios países tienen como eje distintivo un mensaje de calidad de vida, asociada a mayores logros de equidad y bienestar ciudadano. Ejemplo de estos son el Plan Bolivia, “Vivir Bien”; Ecuador, “Plan del Buen Vivir”; Colombia, “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”; Uruguay “Plan de Equidad”; Guatemala, ‘Plan Nacional de la Unidad Nacional de la Esperanza’.

El denominador común es reconocer la disminución de los niveles de pobreza, producida por políticas públicas que se orientaron a mejorar el acceso a los servicios de infraestructura social, por el aumento de las transferencias directas condicionadas, y por el crecimiento económico experimentado entre 2003 y 2008. Sin embargo, en la mayor parte de los países se reconoce que persisten grandes desafíos para enfrentar la pobreza estructural, que se refleja en la falta de acceso para una gran parte de la población a bienes públicos de calidad, como la educación, la salud, la nutrición, la vivienda, y especialmente a empleos de calidad, denominados en algunos planes como “empleo decente”.

El crecimiento y la estabilidad económica son condiciones básicas pero no suficientes para avanzar en temas de igualdad. En este contexto parte importante de las metas establecidas en los planes se relacionan con resultados en ámbitos de redistribución de la riqueza, inclusión social y productiva de la población en condición de pobreza urbana y rural, y en algunos casos se distinguen componentes de etnias y de género.

**CUADRO 3
ESTRATEGIAS Y PLANES DE DESARROLLO**

País	Plan/Estrategias/Lineamientos	Plazo
Brasil	Brasil 2022	2022
Estado Plurinacional de Bolivia	Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien	2006-2011
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo. María Teresa Obregón Zamora	2011-2014
Chile	Agenda Chile País Desarrollado: Más Oportunidades y Mejores Empleos	2010-2018
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo Visión Colombia	2006-2010 2019
Ecuador	Estrategia Nacional 2010/2025 Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013	2009-2013
El Salvador	Plan Quinquenal de Desarrollo	2010-2014
Guatemala	Plan Nacional de Unidad Nacional de la Esperanza	2032
México	Visión Nacional 2030 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	2030
Perú	Plan Perú 2021	2021
Panamá	Plan Nacional de Desarrollo	2014
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo “Un viaje de transformación hacia un país mejor”	2030
Uruguay	Plan de la Equidad Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 Plan de Desarrollo 2015	2007-2009 2030 2015

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Tanto la Estrategias Nacional de Desarrollo como el Plan de Desarrollo están en proceso de elaboración. Para el análisis se tomaron los antecedentes del Plan de Equidad. Elaborado por el Gabinete Social en 2007.

CUADRO 4
PRIORIDADES DE ESTRATEGIAS Y PLANES DE DESARROLLO

País	Plan/Estrategias/Lineamientos	Ejes/ Áreas /Dimensiones en que se Prioriza
Brasil	Brasil 2022	<ol style="list-style-type: none"> 1. Economía 2. Sociedad 3. Infraestructura 4. Estado
Estado Plurinacional de Bolivia	Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien	<p>Empleos dignos y permanentes Mayores ingresos en las familias Se reducen las brechas de la inequidad Se incorporan los enfoques transversales: Innovación, equidad y medio ambiente</p>
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Política Social 2. Política Productiva 3. Política Ambiente, Energía y Telecomunicaciones 4. Reforma Institucional 5. Política Exterior
Chile	Agenda Chile País Desarrollado: Más Oportunidades y Mejores Empleos ¹¹	<ol style="list-style-type: none"> 1. Chile país desarrollado 2018¹² 2. Inversión 3. Oportunidades de más y mejores empleos 4. Productividad¹³
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crecimiento Alto y Sostenido: la Condición para Un Desarrollo con Equidad 2. Dimensiones Especiales del Desarrollo 3. Política de Defensa y Seguridad Democrática 4. Reducción de la Pobreza y Promoción del Empleo y la Equidad 5. Un Mejor Estado Al Servicio de Los Ciudadanos
Ecuador	Estrategia Nacional 2010/2025 Plan Nacional del Buen Vivir 2010/2012	<ol style="list-style-type: none"> 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad. 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía. 3. Mejorar la calidad de vida de la población. 4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable. 5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana. 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas. 7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común. 8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la pluri nacionalidad y la interculturalidad. 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia. 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política. 11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible. 12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.
El Salvador	Plan Quinquenal de Desarrollo	<p>La reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad económica y de género y la exclusión social. La prevención efectiva y el combate de la delincuencia, la criminalidad y la violencia social y de género. La reactivación económica, incluyendo la reconversión y la modernización del sector agropecuario e industrial, y la generación masiva de empleo decente. La creación de las bases de un modelo de crecimiento y de desarrollo integral, la ampliación y el fortalecimiento de la base empresarial, y la reconstitución del tejido productivo. La profundización en el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los compromisos de reparación integral de daños a las y los lisiados de guerra, y otras víctimas con las que el Estado tiene demandas pendientes. La reforma estructural y funcional de la administración pública, la desconcentración y la descentralización de la misma y la implementación de un pacto fiscal que garantice finanzas públicas sostenibles y favorezca el crecimiento económico, el desarrollo social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. La construcción de políticas de Estado y la promoción de la participación social organizada en el proceso de formulación de las políticas públicas.</p>

(continúa)

¹¹ Existe una Agenda de Modernización del Estado que tiene cinco Ejes Prioritarios: Crecimiento, Empleo, Seguridad Ciudadana, Educación, Salud, Pobreza, calidad de la democracia, con metas e indicadores para cada una de las dimensiones.

¹² Incorpora metas relativas a calidad de vida empleos, productividad

¹³ Entre otros incluye metas relativas a Modernización del Estado

CUADRO 4 (conclusión)

País	Plan/Estrategias/Lineamientos	Ejes/ Áreas /Dimensiones en que se Prioriza
Guatemala	Plan Nacional de Unidad Nacional de la Esperanza	1. Solidaridad (lealtad humana) 2. Gobernabilidad (lealtad cívica) 3. Productividad (lealtad económica) 4. Regionalidad (lealtad de vecino)
México	Visión Nacional 2030 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	1. Estado de Derecho y seguridad, 2. Economía competitiva y generadora de empleos, 3. Igualdad de oportunidades, 4. Sustentabilidad ambiental, 5. Democracia efectiva y política exterior responsable
Perú	Plan Perú 2021	1. Democracia y Estado de derecho; 2. Equidad y justicia social 3. Competitividad del país; 4. Estado eficiente, transparente y descentralizado.
Panamá	Plan Nacional de Desarrollo	
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo “ Un viaje de transformación hacia un país mejor”	1. Un Estado con instituciones eficientes y transparentes, al servicio de una ciudadanía responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve el desarrollo y la convivencia pacífica. 2. Una sociedad cohesionada, con igualdad de oportunidades y bajos niveles de pobreza y desigualdad. 3. Una economía articulada, innovadora y sostenible, con una estructura productiva que genera crecimiento alto y sostenido con empleo decente, y que se inserta de forma competitiva en la economía global. 4. Un manejo sustentable del medio ambiente y una adecuada adaptación al cambio climático
Uruguay	Plan de Equidad	1. Reforma Tributaria 2. La política de salud 3. Políticas de empleo 4. Política de vivienda. 5. La política educativa Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos

Fuente: Elaboración propia.

Del examen de estos instrumentos se desprenden las siguientes conclusiones:

1. Se definen metas de crecimiento y de competitividad

De los países analizados, Chile, Colombia, El Salvador, México, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala y Perú, establecen metas explícitas sobre crecimiento del PIB y del PIB per cápita, y de generación de empleos formales. En el caso de México se incluye el Índice de Competitividad, único país que lo incorpora como meta explícita, señalando que para el 2030 espera que el país se encuentre en el 20% de países mejor evaluados en cuanto a competitividad.

2. Existe un fuerte énfasis en la igualdad, la cohesión social y la superación de la pobreza

Todos los Planes consultados tienen como parte de sus prioridades, ya sea en ejes estratégicos, objetivos o líneas de acción, metas relacionadas con “derrotar o erradicar la pobreza”. En algunos países se distingue la pobreza de la extrema pobreza o indigencia, y en algunos países se proponen objetivos relacionados con disminuir la pobreza rural (El Salvador y República Dominicana).

En los planes están muy presentes los indicadores y metas que expresan la necesidad de avanzar en una mejor distribución del ingreso. Cinco países se comprometen a mejorar sustancialmente sus Índices de Gini (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, República Dominicana), y Guatemala, tiene como meta incrementar su Indicador de Desarrollo Humano. No siempre están explícitas las condiciones macroeconómicas y las reformas que permitan viabilizar este tipo de resultado de política a largo plazo. En el ejercicio de planificación, resulta crucial precisar el concepto a definir y sus factores críticos determinantes, así como de la estrategia de implementación. En el pasado, esta última fase se convirtió en el eslabón perdido de la planificación. En el cuadro 5 se resumen los indicadores sociales de los Planes de desarrollo. Las prioridades más frecuentes que persiguen los países en el área social corresponden a las áreas temáticas de pobreza, educación, salud, nutrición, vivienda, trabajo, trabajo y género.

CUADRO 5
INDICADORES DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y PAÍSES QUE DEFINEN METAS PARA ELLOS (EN AMARILLO)¹⁴

Área	Indicadores	Estado Plurinacional de Bolivia	Chile (1)	Colombia	EL Salvador	Ecuador	Guatemala	México	Panamá	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay (2)
Pobreza	Porcentaje de la población bajo la línea de la indigencia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Porcentaje de la población rural bajo la línea de indigencia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Porcentaje de la población rural bajo la línea de pobreza	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Coefficiente de Gini	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Educación	Analfabetismo mayores de 15 años	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Cobertura neta educación preescolar	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Cobertura bruta educación primaria	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Tasa de deserción primaria	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Cobertura bruta educación secundaria	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Cobertura bruta de educación superior	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Tasa de alfabetismo de la población de 25 a 39 años	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Gasto público en educación como % del PIB	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Gasto público por alumno	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Posición relativa del país en la prueba PISA	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Acceso a la educación superior de los jóvenes de los quintiles 1 y 2 como porcentaje del quintil 5.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Salud	Esperanza de vida al nacer	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Mortalidad infantil (muertes por 1.000 nacidos vivos).	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Tasa de mortalidad menores de 5 años	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Tasa de mortalidad materna	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Gasto público en salud como % del PIB	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Porcentaje de la población urbana con acceso a servicios sanitarios (mejorados)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Porcentaje de la población con acceso a fuentes de agua potable (mejoradas)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Cobertura viviendas con electricidad	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Porcentaje de población con recolección y tratamiento de residuos sólidos y aguas residuales	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Cobertura de parto institucional público	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Natalidad adolescente	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Nutrición	Porcentaje de niños menores de 5 años con bajo peso	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Porcentaje de niños menores de 5 años con talla inferior a la normal	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	Tasa de sub- nutrición	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	% de Lactantes alimentados exclusivamente al pecho durante los primeros 6 meses de vida.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

(continúa)

¹⁴ Ver Leiva, Alicia (2010)

CUADRO 5 (conclusión)

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

3. Se establecen metas de presión fiscal y de estructura tributaria

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

Una novedad de los planes de desarrollo es la fijación de metas de nivel y de composición de los ingresos tributarios. Por ejemplo, Perú proyecta al 2021 aumentar la presión tributaria a 20 puntos del PIB, desde un nivel base de 15,5 en el 2010, y modificar la relación de impuestos directos sobre indirectos del 41/59 actual a un 50/50. En Ecuador, se señalan las siguientes metas: aumentar a 15 puntos del PIB la presión tributaria al 2013; alcanzar al menos una participación del 50% de los impuestos directos en el total de impuestos al 2013; aumentar en un 10% la progresividad del IVA y del impuesto la renta de personas naturales en el 2012; aumentar en un 10% el efecto redistributivo del IVA y del impuesto a la renta de personas naturales al 2013. En su Plan Brasil 2022, en el Eje Economía/Hacienda, se propone como Meta "Lograr una tributación menos regresiva".

4. Se revaloriza el papel del Estado y de la Administración Pública

Dentro de los Ejes o Áreas prioritarias, en la totalidad de los Planes está presente el tema del Estado y de la planificación, reforzando la idea de construir capacidades institucionales que permitan la implementación de políticas públicas integradas y consistentes. La administración pública, a través del conjunto de sus organizaciones, recursos humanos y arreglos institucionales, constituye el eje para operacionalizar los objetivos estratégicos delineados en los planes de desarrollo. Así, un pre-requisito de la Planificación para el Desarrollo es la planificación del propio sector público.

5. Se incluyen metas de Seguridad Ciudadana

Esta prioridad tan marcada en la mayor parte de los países analizados es un reflejo de las preocupaciones ciudadanas. No en vano Latinobarómetro menciona a la seguridad ciudadana como un problema donde los ciudadanos se consideran muy vulnerables.¹⁵

Llama la atención que las estrategias para enfrentar estas prioridades de política se enmarcan en una dimensión sectorial (abarcando a los Ministerios de Seguridad, del Interior, Policía, Poder Judicial, etc.), pero las metas comprometidas en general son asumidas individualmente por una sola institución o programa. Por el contrario deberían incluirse como metas compartidas.

6. Se prioriza el gasto en infraestructura pública

Gran parte de las metas relacionadas con Infraestructura pública se relaciona con la necesidad de mejorar los servicios básicos y otros “activos sociales”(ver Plan de Bolivia), como acceso al agua potable y saneamiento, recolección y tratamiento de residuos sólidos, dotación de energía eléctrica, entre otros. En los casos de Colombia, Ecuador y en el reciente Plan de Costa Rica se establece un componente de identificación de los proyectos de inversiones para los años que contempla el Plan. Colombia también establece un plan plurianual de presupuesto de inversión.

Como se mencionó, los procesos pueden ser tanto o más relevantes que los recursos disponibles para la obtención de resultados en el ámbito público. Entre éstos pueden mencionarse el presupuesto por resultados, los sistemas nacionales de inversión pública, el gobierno electrónico, los sistemas integrados de administración financiera, la evaluación de programas. Temas que se abordarán en las próximas secciones.

¹⁵ Sólo un 10% de los habitantes de la región creen que no serán nunca víctimas de un delito con violencia. La percepción de inseguridad personal es muy alta en América Latina: un tercio de la población cree que puede ser víctima en cualquier momento, otro tercio que le puede suceder algunas veces, y un 21% ocasionalmente. Más allá de que la cantidad de víctimas puede haber disminuido en algunos países en los últimos años, la percepción de inseguridad es abrumadora. Latinobarómetro. Informe 2010. www.latinobarometro.org.

III. Parte 3: Sistemas de gestión pública

Como la eficiencia de la gestión pública es difícil de medir, resulta un tanto aventurado generar indicadores o “ranking” de países en el desempeño gubernamental. El BID sin embargo pudo elaborar un Índice de Gestión por Resultados, que permite medir su nivel de institucionalización a nivel de un país, diferenciándose de otros índices que evalúan la capacidad de gestionar por resultados a nivel de una entidad o agencia. Este índice comenzó a ser medido por el BID desde mediados de 2005.

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

Es interesante notar que varios de los Planes Nacionales de Desarrollo tienen como marco orientador para el establecimiento de sus objetivos la gestión basada en resultados, o de resultados para el desarrollo. En la mayor parte de los planes se establece una cadena de objetivos jerarquizada que parte de la definición de “Ejes de Política”, donde se establecen las prioridades gubernamentales, y luego se desagregan en objetivos estratégicos nacionales, agrupadas muchas de ellas por sectores. A su vez, a los objetivos estratégicos nacionales se les asignan metas/ indicadores que intentan medir resultados de las políticas.

Los Planes Nacionales de Desarrollo intentan integrar de esta manera en una dimensión más sistémica los procedimientos presupuestarios, los sistemas de inversión pública y de administración financiera y los sistemas de seguimiento y evaluación de resultados en función de los objetivos definidos en el Plan. En efecto, la definición de objetivos estratégicos de largo plazo a nivel nacional y sectorial constituyen la base para el establecimiento de indicadores de resultados e impactos. El desafío principal de los planes de desarrollo es de esta manera lograr una adecuada integración con el presupuesto basado en resultados.

1. Prácticas y procedimientos presupuestarios

a) El presupuesto basado en resultados

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

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

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

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

La implementación de un PBR implica contar con un proceso presupuestario que tiene como objetivo que los decisores claves consideran en forma sistemática los objetivos previstos y los resultados alcanzados por los programas y políticas públicas para la toma de decisiones. Pero la implementación de un PBR puede realizarse de varias formas (cuadro 6)

CUADRO 6
TIPOS DE PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

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

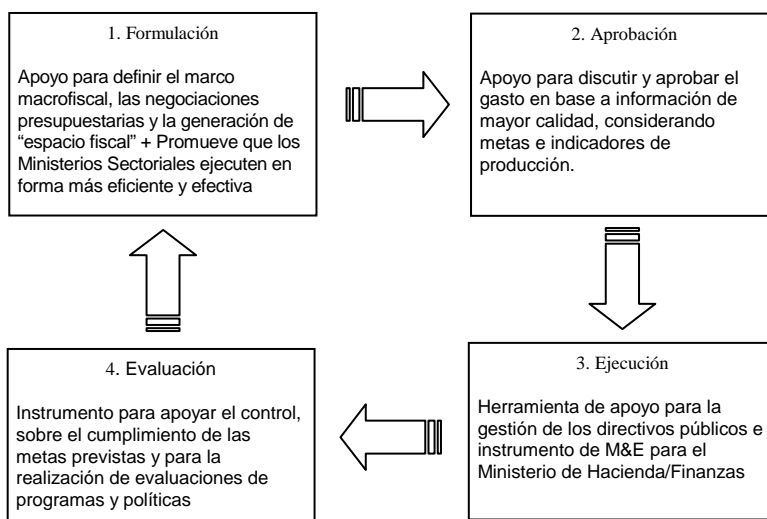
Fuente: P. Arizti, N. Manning, et al (2009)

Considerando estos tipos analíticos de PBR, y en base a la situación de los países de América Latina en este campo, el tipo de PBR que implica una institucionalización en la utilización de información de desempeño combinado con su utilización de forma referencial en el proceso de asignación de recursos parece ser el más adecuado para su implementación. Así, un PBR con estas características permitiría la utilización sistemática e institucionalizada –pero no exclusiva ni mecánica– de información de indicadores de desempeño y evaluaciones en todo el ciclo presupuestario, con el fin de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y la eficiencia operativa de las instituciones públicas, en un marco de solvencia fiscal y transparencia.

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

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

**DIAGRAMA 6
UTILIZACIÓN DEL PBR EL CICLO PRESUPUESTARIO**



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

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

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

b) El índice de presupuesto abierto

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

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

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

El Índice de Presupuesto Abierto asigna a cada país una calificación basada en el promedio de las respuestas a las 91 preguntas relacionadas con la disponibilidad pública de información, reflejando la cantidad de información presupuestaria públicamente disponible en los ocho documentos presupuestarios que se consideran claves para un manejo transparente del presupuesto. Los ocho documentos son: i) Documento Preliminar; ii) Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo; iii) Presupuesto Promulgado; iv) Presupuesto Ciudadano; v) Informes Entregados durante el año; vi) Revisión de Mitad de Año; vii) Informe de Fin de Año; e viii) Informe de Auditoría.

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

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

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

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

El cuadro 7 muestra los resultados del Índice de Presupuesto Abierto 2006, 2008 y 2010 calculado para los países de LAC a los que se les aplicó la encuesta en esos años. Como se observa, solo en los casos de Brasil, Colombia, Chile y Perú se considera suficiente el nivel de información que se entrega sobre el presupuesto del gobierno central.

CUADRO 7
ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO (IPA) 2006, 2008 Y 2010, SEGÚN CATEGORÍA DE INFORMACIÓN

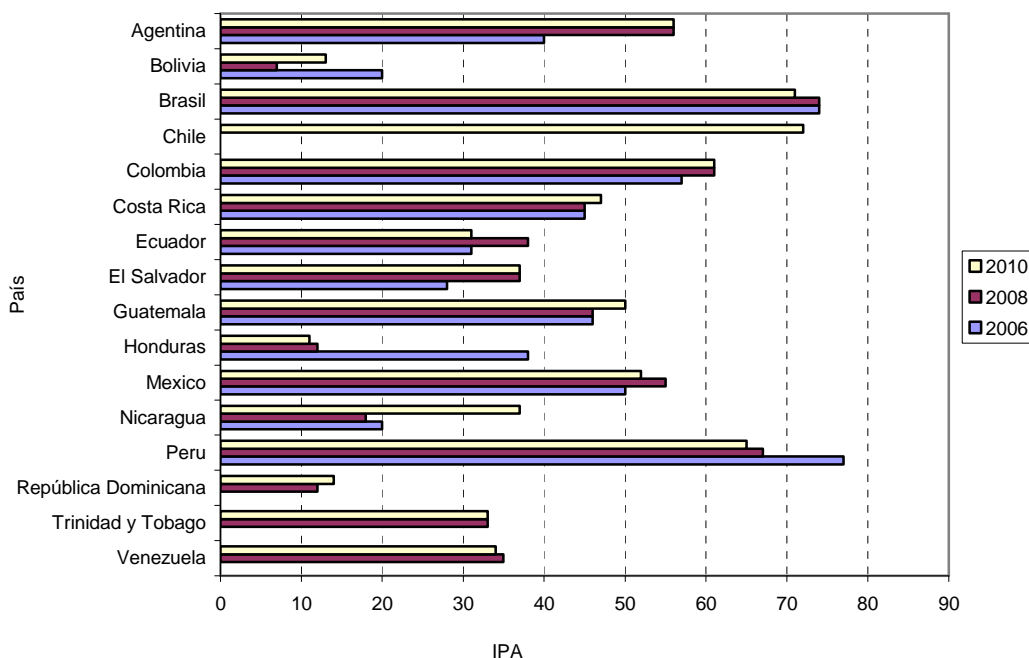
Categoría de IPA	2006		2008		2010	
	Nº	Países	Nº	Países	Nº	Nombre Países
Extensa (Puntaje de 81–100)						
Suficiente (Puntaje de 61–80)	2	Brasil, Perú	3	Brasil, Colombia, Perú	4	Brasil, Chile, Colombia, Perú
Alguna (Puntaje de 41–60)	4	Colombia, Costa Rica, Guatemala, México	4	Argentina, Costa Rica,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

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

Adicionalmente, el gráfico 19 muestra la evolución del IPA para los países de América Latina y el Caribe en que la Encuesta de Presupuesto Abierto ha sido aplicada en el período 2006-2010, observándose en general un aumento en el IPA en este período, salvo en el caso de Honduras y Perú, aunque en este último caso el nivel de información entregado sigue siendo clasificado como suficiente.

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

GRÁFICO 19
EVOLUCIÓN IPA 2006-2008-2010



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

c) La Base de datos de la OCDE

En diciembre de 2005 la OCDE invitó a 17 países de América Latina y el Caribe¹⁶ a responder la encuesta sobre las prácticas y procedimientos presupuestarios. Recibió la respuesta de 13 países que respondieron el cuestionario completo¹⁷. Estos países fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

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

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

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

¹⁶ Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

¹⁷ Además está el caso de Panamá que respondió las primeras dos secciones del cuestionario.

CUADRO 8
PORCENTAJE DEL GASTO CUBIERTO POR
MEDIDAS DE PRODUCTO Y RESULTADO

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

s.i.: Sin información.

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

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

Respecto a la flexibilidad en el manejo de la ejecución presupuestaria por parte del Ejecutivo, según la información recolectada a través de la encuesta de prácticas presupuestarias de la OCDE, en general los países responden que poseen las atribuciones para realizar reasignaciones del gasto una vez aprobada la Ley de Presupuestos, lo que en algunos casos incluso no requiere de previa aprobación del parlamento (cuadros 9 y 10). Lo anterior refuerza el hecho de la necesidad de conocer qué porcentaje de los recursos aprobados en la Ley de Presupuestos es reasignado durante el año, ya que esto, entre otros aspectos, permitiría constatar si la Ley de Presupuestos está cumpliendo el rol de distribución de recursos hacia las prioridades de política y programática establecidas.

CUADRO 9
TIPOS DE REASIGNACIÓN DE RECURSOS QUE PUEDE REALIZAR EL GOBIERNO (PODER EJECUTIVO) UNA VEZ APROBADA LA LEY DE PRESUPUESTOS

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

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

CUADRO 10
EXISTENCIA DE FLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS PARA TRANSFERIR RECURSOS POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

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

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

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

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

2. Los marcos fiscales de mediano plazo y la presupuestación plurianual

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

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

En este contexto los marcos de gasto a mediano plazo ofrecen un instrumento de presupuesto que permite obtener mayores niveles de realismo en el diseño e implementación de las políticas, con un lapso de tiempo que puede ir entre 3 y 5 años, cuyo primer año es el presupuesto y los años siguientes representan proyecciones de gastos. En la práctica el establecimiento de marcos de mediano plazo es más complicado de lo que se piensa. Hay tres aspectos fundamentales para tener mayores probabilidades de éxito (véase Vega, 2010):

- Hacer una determinación confiable del tamaño de cada "presupuesto específico" (para esto se debe sortear la incertidumbre respecto de los términos de intercambio y de los ingresos que dependen de los precios de productos básicos en algunos países).
- Asegurar que los planes sectoriales utilizan supuestos comunes (por ejemplo, en relación con la inflación y los sueldos del sector público), de forma que las estimaciones de costos sean comparables; y
- Lograr compensaciones políticas equilibradas entre los diferentes sectores e instituciones.

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

Por las razones señaladas respecto de la dificultad de diseñar e implementar marcos de mediano plazo confiables y adecuados, es que los países en su mayoría se quedan con marcos que sólo llegan a niveles más de arriba hacia abajo que de abajo hacia arriba. En esta gama de posibilidades, los marcos pueden ser definidos de acuerdo si se trata de marcos fiscales o de marcos de presupuesto o de gasto. En el primer caso están orientados a enmarcar las decisiones de asignación de recursos de acuerdo a un marco macro-fiscal global (dado un contexto fiscal, proyectar el total de gastos comprometidos y el total de ingresos fiscales), mientras que en el segundo caso se trata de estimar una asignación más detalladamente del gasto total entre distintas alternativas de gasto, ya sea por funciones o sectores.¹⁸

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

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

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

- a) Marco Macroeconómico,
- b) Marco Fiscal,
- c) Marco Presupuestario y
- d) Presupuesto Plurianual Detallado.

El marco macroeconómico (MM) es el conjunto de proyecciones consistentes entre sí relativas al crecimiento económico y sus componentes (consumo, inversión, etc.), la inflación, la evolución del empleo, entre otras variables macroeconómicas. Por su parte, el marco fiscal (MF) que está implícito en el marco macro, con proyecciones de ingresos y gastos públicos a nivel agregado. El marco presupuestario (MP), por su parte, es el que explicita los niveles de gasto a funciones o áreas estratégicas. EL que va más lejos en el nivel de desagregación es el presupuesto plurianual (PPA)¹⁹, que cuenta con las estimaciones de gasto por instituciones ejecutoras de gasto y programas. La mayoría de los países cuentan con marcos más agregados (macro o fiscales) y los menos utilizan los presupuestos plurianuales.

¹⁸ En esta descripción, a modo de introducción, se hace referencia distinguiendo dos tipos de marcos a nivel más general, de tipo fiscal y de tipo presupuestario. No obstante, esta desagregación se amplía en la siguiente sección.

¹⁹ Más antecedentes sobre los PPA en CEPAL (2007).

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

CUADRO 11
TIPOLOGÍAS DE MARCOS DE MEDIANO PLAZO:
PROYECCIONES CONSIDERADAS

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

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

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

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

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

Respecto de qué tipología de MMP es la más adecuada para un país u otro, hasta ahora parece no haber evidencia concluyente. En efecto, no existe respuesta respecto de si es necesariamente recomendable llegar al nivel más desagregado de marco, es decir, por programas o ampliado. El tipo de MMP elegido por cada país dependerá de las propias características de cada sistema y de los objetivos

que se persigan a través de la elaboración del presupuesto. Es decir, depende si el objetivo del sistema presupuestario está más orientado a lo macro-fiscal (alcanzar una meta de gasto o de deuda por ejemplo) o si el objetivo es influir en mayor medida en la asignación de recursos a nivel de sectores (micro), se optará por MMP más bien fiscales o de presupuestos plurianuales o marcos de gasto más detallados, respectivamente.

Además, es reconocido que los marcos de presupuestos plurianuales contribuyen a la priorización estratégica del gasto y eficiencia y eficacia en la gestión. En este contexto, se espera que los marcos presupuestarios de mediano plazo provoquen reasignaciones de recursos, para idealmente poder reasignar fondos entre programas a futuro y dar espacio a nuevas políticas, de modo de lograr mayor eficiencia y eficacia del gasto en el mediano plazo. Se ha señalado por algunos autores que estos marcos permiten reducir el incentivo “*al despilfarro de final de ejercicio*”²⁰. A nivel general, para ser implementados con éxito los MMP deben implicar una estrecha relación ente el presupuesto y la planificación de mediano y largo plazo.

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

3. Sistemas Nacionales de Inversión Pública

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

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

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

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

Desde el comienzo de la década del 2000 los países de América Latina y El Caribe han vuelto a enfatizar el rol de la planificación en la toma de decisiones de las inversiones públicas, a la vez que se ha

²⁰ En este sentido, frecuentemente se aprecia en algunas administraciones públicas que a final de cada año los sectores institucionales gastan todo el presupuesto asignado para que éste no les sea reducido a futuro, aunque su capacidad de ejecución esté limitada y muchas veces esos gastos no sean eficientes ni efectivos o incluso no se desembolsen los gastos sino hasta periodos siguientes (*carry over*). Por ejemplo, en Brasil actualmente en el marco de un proyecto de reforma normativa al sistema de presupuesto, algunos sectores promueven el diseño de presupuestos plurianuales, particularmente para las inversiones públicas, en que gran parte del presupuesto total queda como “restos a pagar” o *carry over* (sobre un 60%).

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

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

El “antiguo modelo” apuntaba a lograr eficiencia en las decisiones de inversión pública, pero sólo en la etapa de preinversión, debido a que las otras etapas no fueron desarrolladas debidamente. Un gran logro del “antiguo modelo” es haber posicionado la importancia de la preinversión, en particular la formulación y evaluación ex ante de proyectos, donde predominan las actividades de los formuladores-evaluadores y analistas.

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

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

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

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

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

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

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

4. Avance insuficiente en el desarrollo de sistemas de evaluación ex post. Existían dificultades para establecer las líneas base para la evaluación del impacto de los proyectos o programas públicos, tampoco había un sistema adecuado de indicadores sociales²¹.

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

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

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

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

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

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

Las principales conclusiones de estas entrevistas fueron:

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

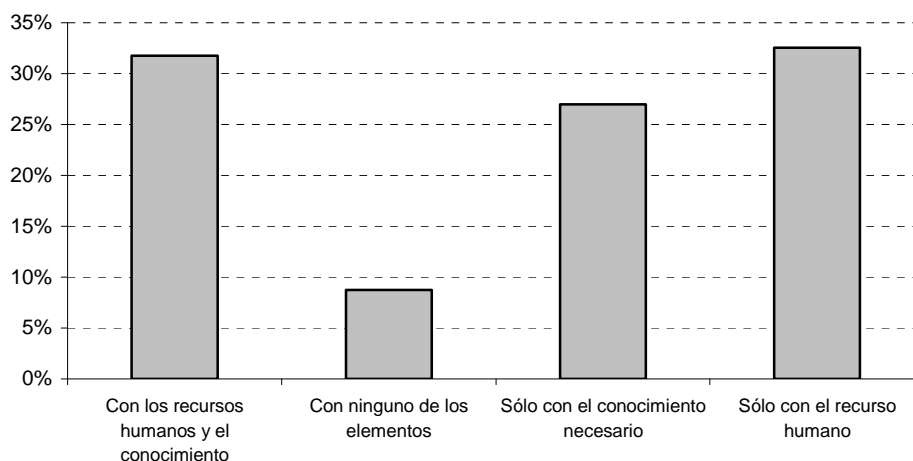
2. En cuanto a la dificultad de tener y retener personal capacitado, todos los SNIP actualmente están abocados a desarrollar acciones permanentes tendientes a mejorar las capacidades de los

²¹ Sin embargo, la efectividad de un sistema de evaluación ex post depende de la utilización de sus resultados y cómo estos permiten modificar la acción de las políticas. Para ello, existen algunos prerrequisitos tales como credibilidad, independencia, temporalidad y compromiso para extraer lecciones de la comparación entre la evaluación que se realiza ex ante y la evaluación realizada ex post, e incorporarlas en la formulación, evaluación y seguimiento de futuros proyectos o programas.

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

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

GRAFICO 20
PERCEPCIÓN SOBRE RECURSOS HUMANOS Y CONOCIMIENTO



Fuente: elaboración propia en base a encuestas.

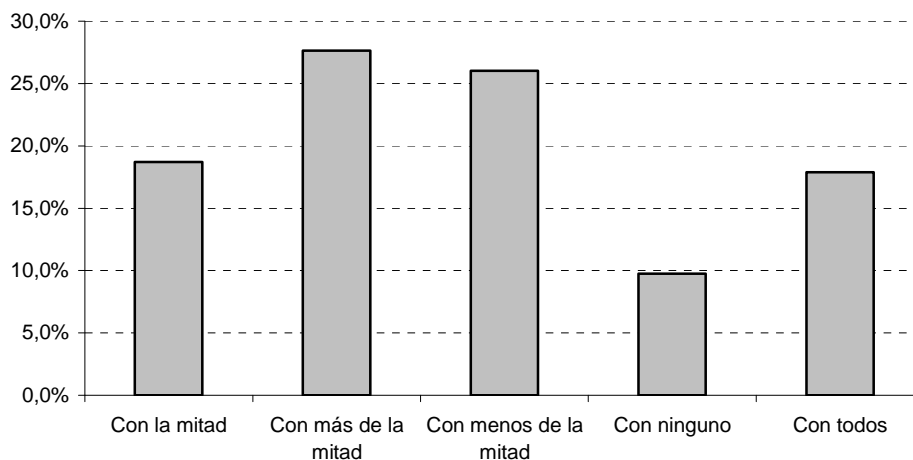
3. No existen en la mayoría de los países sistemas formales de seguimiento físico y/o financiero. Esta labor se realiza principalmente vía banco de proyectos utilizando plataformas web. En general los nuevos diseños de los SNIP estarían incluyendo este aspecto y los existentes también lo están incorporando.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

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

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

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

GRÁFICO 21
COMPATIBILIDAD DEL BIP CON OTROS SISTEMAS

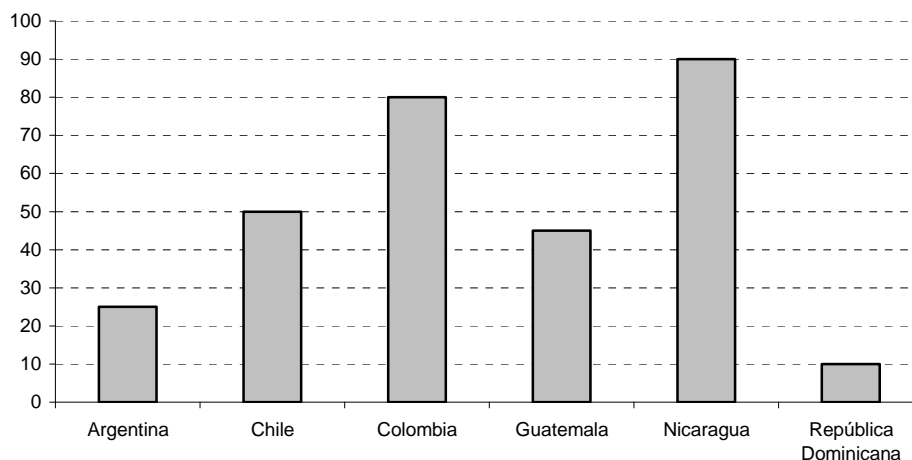


Fuente: elaboración propia ajustada encuesta.

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

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

GRAFICO 22
COORDINACIÓN PÚBLICO- PRIVADA



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas.

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

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

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

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

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

instrumento de política que juega un papel macroeconómico en el corto y largo plazo, en una perspectiva de consolidación democrática y superación de la pobreza.

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

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

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

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

Para finalizar, es necesario considerar la relevancia de evaluar de manera cuantitativa y cualitativa, tanto antes como después, los efectos e impactos que produce la inversión pública. Los desafíos están puestos en avanzar hacia sistemas de evaluación fortalecidos no sólo en las etapas ex ante sino que también de manera ex post. En los próximos años no bastará con saber si los recursos fueron utilizados ajustándose a la ley y de manera transparente, sino que será la ciudadanía quien demande saber si los recursos invertidos en un cierto proyecto generaron o no algún tipo de impacto para la comunidad y en qué medida dichas iniciativas mejoraron la calidad de vida y fomentaron el desarrollo del país.

4. El Gobierno Electrónico

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

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

simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana.

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

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

Se plantean 7 temas fundamentales para el desarrollo de indicadores de GE²²:

1. *Gestión del sector público*: Se refiere a la e-administración y puede ser visto como un medio del fortalecimiento de la capacidad de las instituciones de servicio público y la mejora el rendimiento del sector público. Puede facilitar el acceso y reducir al mínimo la carga de la administración y reducir las oportunidades para la corrupción.
2. *La entrega de los servicios públicos*: Esta actividad hace frente a los servicios electrónicos y e-ciudadanos y puede ser visto como un canal efectivo para la descentralización de la prestación de los servicios públicos. Se pueden incorporar operaciones electrónicas e iniciativas del tipo: gobierno a los ciudadanos (G2C), gobierno a gobierno (G2G) y de gobierno a las empresas (G2B). Esto puede facilitar las diferentes interconexiones y las interacciones a nivel gubernamental y entre el gobierno y la ciudadanía, así como con el sector empresarial.
3. *Facilitar el desarrollo del sector privado*: Tiene que ver con las transacciones electrónicas y puede ser visto como un elemento importante para fomentar la iniciativa de la inversión privada. Esto puede realizarse a través de soporte en línea, a través de ventanilla única para los inversores, la contratación electrónica y aplicaciones como e-procurement. También puede proporcionar información requerida sobre los mercados y oportunidades de inversión.
4. *Las reformas legales y judiciales*: Esta actividad hace frente a la e-justicia y puede ser visto como un medio para la modernización del funcionamiento del sistema judicial. Puede incluir la informatización de todo el proceso de justicia, digitalización de expedientes de justicia, el acceso en línea a los registros de la justicia y el desarrollo de bases de datos sobre las actuaciones judiciales.
5. *Políticas, marcos legales y normativos*: Se refiere a los indicadores sobre regímenes legales, las TIC en políticas y regulación y marcos que faciliten la gestión pública y prestación de servicios.
6. *Fortalecimiento de la capacidad de los parlamentos*: Se refiere a la modernización de los Parlamentos, el voto electrónico (e-voting), haciendo que los recursos estén accesibles en línea para el parlamento y generando interacción con los ciudadanos con el uso de los recursos web y e-mail. Esto también puede incluir los recursos institucionales, tales como bases de datos legislativas y las bibliotecas.

²² Véase reunión anual del Comité de Asesoría Técnica de la Comisión Económica para África, realizada del 12 al 14 de diciembre de 2006.

7. *Fortalecimiento de las autoridades locales*: Esta actividad hace frente a la participación de la comunidad en-línea, la descentralización de los servicios electrónicos, la interacción con el gobierno central (licencias, certificados de diferentes tipos y categorías, el pago de impuestos, registros de tierras, etc.). Esto puede ser entregado a través de sitios web.

En el marco del trabajo que está realizando CEPAL en materia de Sociedad de la Información, en el mes de noviembre de 2010 en Lima, Perú, se reunieron autoridades ministeriales, representantes de organismos internacionales y de la sociedad civil para celebrar la Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. En este foro los países miembros de la CEPAL aprobaron, mediante la adopción de la “Declaración de Lima”, un nuevo plan de acción regional, denominado eLAC2015, que concibe a las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) como instrumentos para el logro de un desarrollo con más innovación e igualdad.

Los lineamientos principales de la nueva propuesta de plan eLAC2015 apuntan a que la región dé un salto hacia la universalización del acceso a banda ancha de alta calidad y la incorporación de las TIC en las actividades productivas, los servicios públicos, la educación y la salud.

Por su parte, UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs), a través de UNPAN (The United Nations Public Administration Network), ha desarrollado una Base de Datos sobre el Desarrollo de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas (UNDD)²³. Esta herramienta ofrece una evaluación comparativa para medir el Desarrollo del gobierno electrónico, entre 2003 y 2010. Es claro que el Desarrollo del gobierno electrónico no depende sólo de la disposición gubernamental, sino también de la infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones del país y de su nivel de desarrollo de recursos humanos. Por tanto la evaluación debe basarse en el nivel de estos tres aspectos.

Las encuestas²⁴ tiene como objetivo informar y mejorar la comprensión de los responsables políticos en sus compromisos de los programas de gobierno electrónico. Es una herramienta útil para los funcionarios gubernamentales, investigadores, y los representantes de la sociedad civil y el sector privado para obtener una comprensión más profunda de la posición relativa de un país en relación con el resto de las economías mundiales.

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

Desde el año 2005 UNPAN²⁵ entrega un ranking²⁶ por país (comparando 192 países del mundo) sobre “El índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico” (The United Nations e-government development index, EGDI). El EGDI es un marcador global de la voluntad y la capacidad de las administraciones nacionales para utilizar la tecnología en línea y móviles en la ejecución de las funciones gubernamentales. Se basa en un estudio exhaustivo de la presencia en línea de los 192 Estados miembros.

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

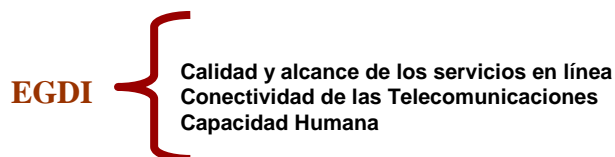
²³ <http://www2.unpan.org/egovkb/about/framework.htm>

²⁴ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan029361.pdf>

²⁵ http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm

²⁶ <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>

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



COMPONENTES DEL INDICE DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

Desarrollo Gobierno Electrónico

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

Índice Servicios en línea

- Servicios de información emergentes
- Servicios de información mejorada
 - Servicios transaccionales
 - Servicios integrados

Índice Infraestructura Telecomunicaciones

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

Índice Capital Humano

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

Fuente: UNPAN.

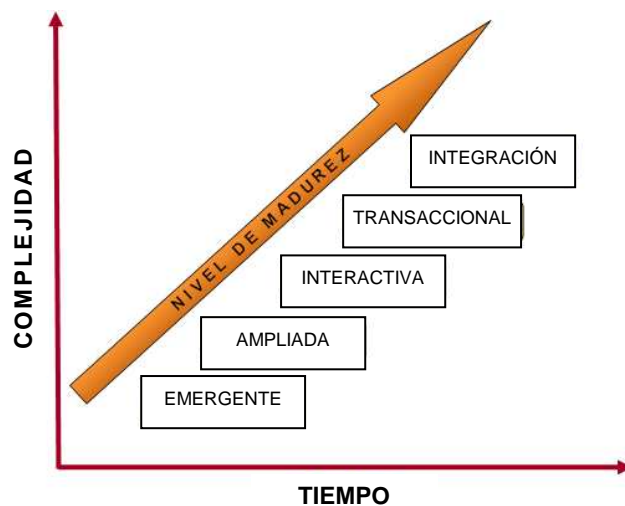
Además, se calcula un Índice agregado sobre Participación Ciudadana, que no compone el EGDI. Cada uno de estos índices en sí es una medida compuesta que puede ser extraída y analizada de forma independiente. Con el objetivo de poblar la base de datos SISPAL, se han escogido de los anteriormente expuestos,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

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

Los últimos cuatro índices escogidos corresponden a los componentes del índice de servicios en línea, esto son: *Servicios de información emergentes*, *Servicios de información mejorada*, *Servicios transaccionales* y *Servicios integrados*. La elección de estos cuatro índices obedece a que son elementos que permiten clasificar las iniciativas de Gobierno Electrónico, según su nivel de madurez de acuerdo a

las etapas de evolución de gobierno electrónico definido por las Naciones Unidas. El gráfico siguiente se muestra estas etapas las cuales en la medida que evolucionan van aumentando su nivel de complejidad en los procesos de los gobiernos digitales.

DIAGRAMA 7
ETAPAS DE EVOLUCIÓN DE GOBIERNO ELECTRÓNICO



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

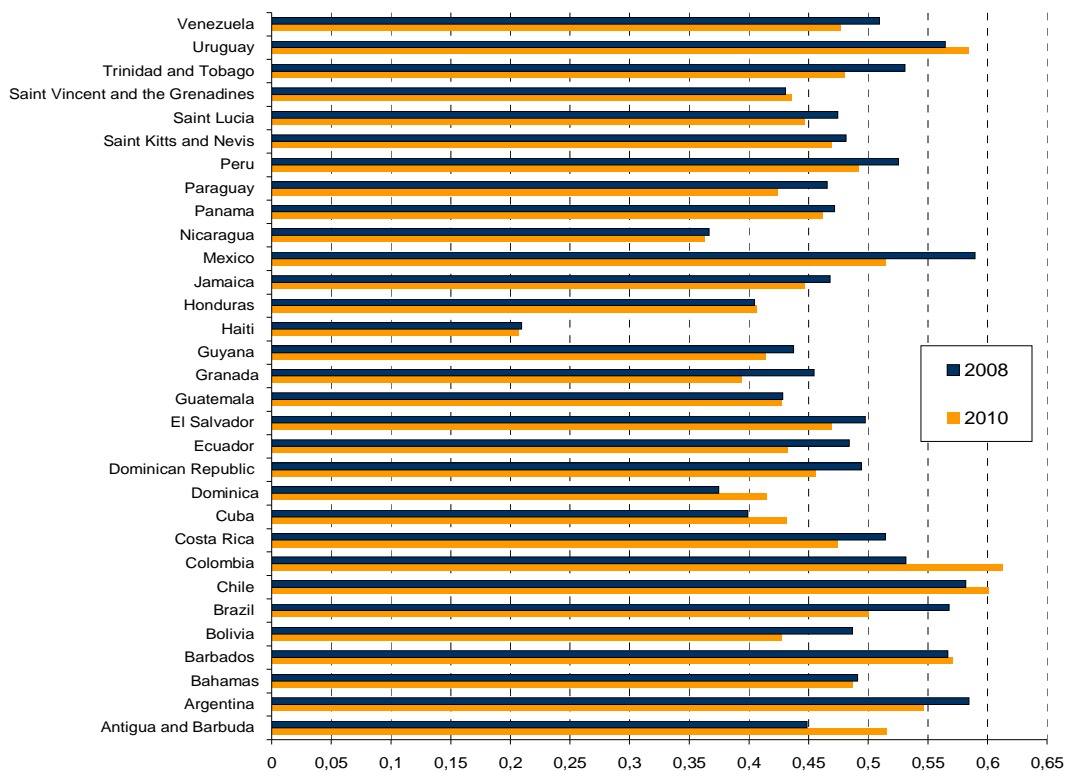
- Presencia Interactiva: Existe una presencia masiva de organizaciones gubernamentales en la Web, y se ofrecen servicios con interacción más sofisticada, por ejemplo, llenado y envío de formularios electrónicos.

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

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

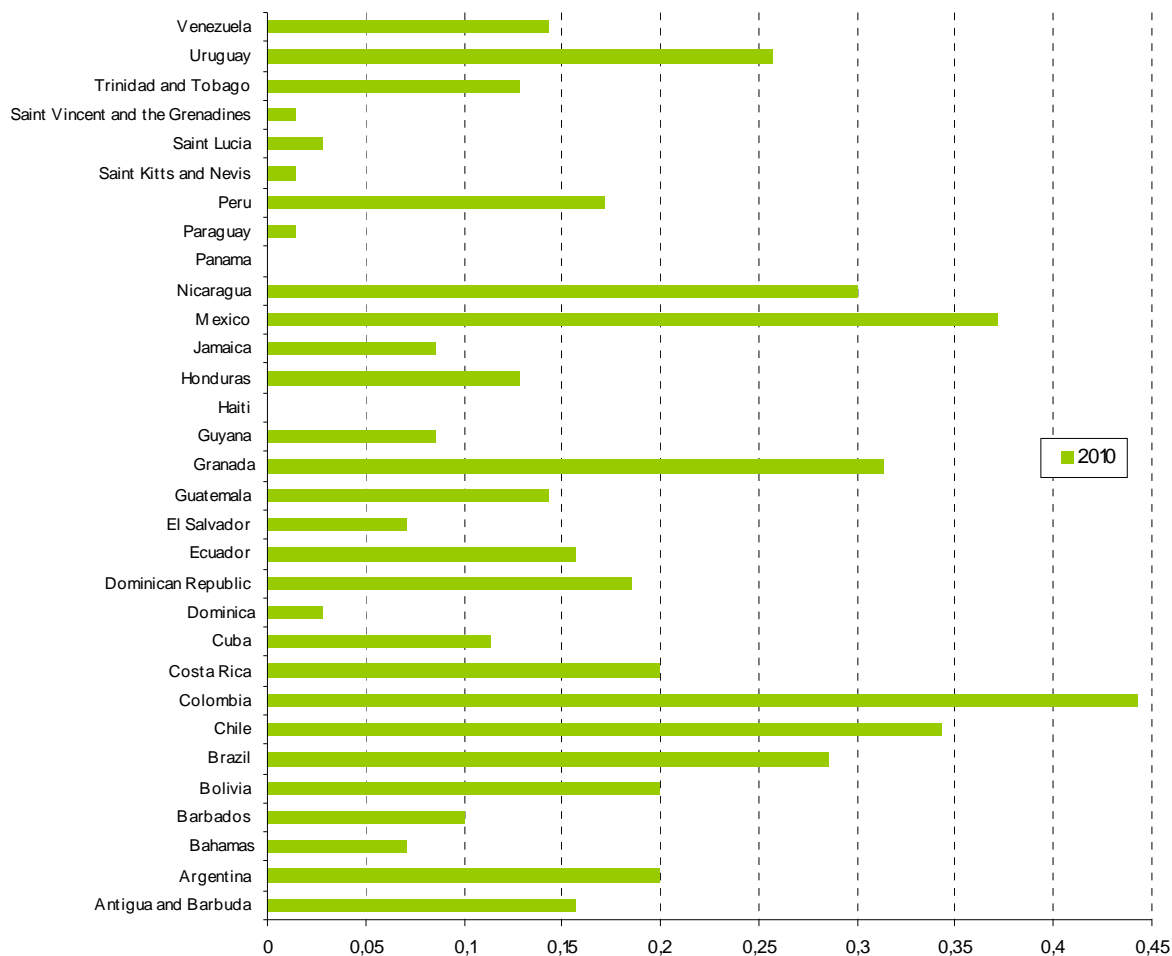
La información está disponible para 31 países de América Latina y El Caribe (véase gráficos siguientes). Las expectativas de continuidad de estos índices están sujeta a la capacidad de UNPAN de seguir entregando esta información, sin embargo, se espera poder obtenerla en forma bienal.

**GRÁFICO 23
DESARROLLO GOBIERNO ELECTRÓNICO**



























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

GRÁFICO 24
E-PARTICIPACIÓN
(PARA 31 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE)



Fuente: La Encuesta de las naciones Unidas sobre gobierno electrónico 2010 (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan029361.pdf>)

CUADRO 12
RANKING EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE²⁷
(PARA 31 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE)

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

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

5. Sistemas de Administración Financiera

Un SIAF se compone de un conjunto de subsistemas que operan interrelacionados y asumen un enfoque comprehensivo de la administración financiera, constituyendo una herramienta para el logro de una gestión de los recursos público eficaz, eficiente y transparente en un marco de solvencia fiscal. Desde esta perspectiva, el

²⁷ <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>

SIAF no debe ser considerado como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para el apoyo de la política fiscal, para la mejora de la gestión del gasto público y para la modernización del estado.

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

En base a la literatura especializada, y considerando las nuevas potencialidades y funcionalidades de un SIAF, su implementación presenta tres ventajas centrales²⁸:

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

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

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

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

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

²⁸ Los puntos siguientes se desarrollan en base a Diamond y Khemani (2005), y M. Makon (2000)

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

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

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

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

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

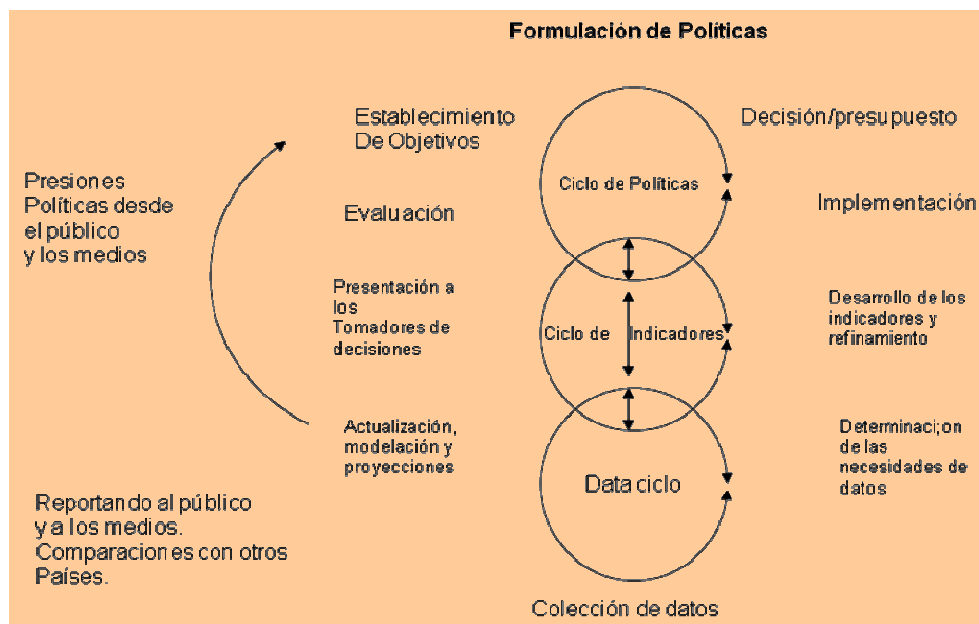
Así, considerando estas tres "generaciones" de SIAF en la América Latina (primera generación, SIAF, segunda generación, SIAF 1.0, y tercera generación, SIAF 2.0) es posible clasificar a un grupo de países de la región en tres grupos relacionados al nivel de desarrollo de su SIAF. El primer grupo, conformado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

6. Sistemas de seguimiento y evaluación

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

Los indicadores para el monitoreo y la evaluación de las políticas y programas, deben considerar el ciclo de planificación y presupuesto y los distintos actores involucrados en ellos (diagrama 8), en un proceso dinámico e iterativo. La implementación de las políticas implica la generación de indicadores claves para su monitoreo y evaluación, la determinación de la necesidad de datos, su actualización, modelación y proyecciones para la rendición de cuentas.

DIAGRAMA 8
VINCULACIÓN DE LOS INDICADORES CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



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

Como fue mencionado, los países de la región han venido realizando esfuerzos para definir sus sistemas de monitoreo y evaluación. Un sistema de seguimiento de programas, orientado a entregar información sobre la cantidad de producción realizada, las coberturas alcanzadas, los costos de los productos y procesos, entrega datos de carácter anual, semestral, o de acuerdo a la pertinencia de la información para la toma de decisiones directivas o presupuestarias de corto plazo. Lo importante es que tanto la información que proviene de estudios específicos para evaluar resultados, así como la que proviene

de un sistema de seguimiento de la gestión del Programa o Entidad, seleccione información relevante para ser incorporado en el proceso presupuestario a nivel de formulación, ejecución, control y evaluación.

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

- En el modelo Plan, las prioridades de política gubernamental están contenidas explícitamente en un Plan Nacional de Desarrollo (PND, o equivalente) que sirve de guía para la determinación (sobre todo en el mediano plazo) de las prioridades de gasto y en el cual los ejercicios de planeamiento estratégico están difundidos e integrados al proceso de decisiones del ciclo presupuestario (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana);
- Un modelo Presupuesto, en el cual la elaboración de este instrumento y su desarrollo a lo largo del ciclo presupuestario (generalmente anual) marcan de manera dominante la determinación de las orientaciones del gasto, sin que haya un condicionamiento o referencia explícita a metas de un Plan (Chile, Perú). En este caso, cobran relevancia los ejercicios de planificación estratégica de la propia Institución o el marco lógico del programa, en la fase de evaluación.
- Un modelo integrado que articula institucionalmente plan con presupuesto, y cuyos exponentes en América Latina son Brasil y Uruguay. En Brasil, el Plano Plurianual (PPA), es la expresión del conjunto de instrumentos de planificación y de presupuestación, y genera relatorías anuales de monitoreo y evaluación que tienen por finalidad informar tanto los desembolsos de recursos en cada programa, como el desempeño respecto de las metas definidas ex ante. Esta vinculación entre desembolsos y metas físicas ha permitido enlazar el PPA con el presupuesto anual. Esta modalidad se ha focalizado en los programas prioritarios definidos en el PPA, existiendo, además, una alta integración entre los principales sistemas de información que vinculan la planificación con la presupuestación (Bonney, 2004, y Martner, 2008).

Un aspecto a considerar es que la medición de desempeño de los programas públicos que ejecutan las políticas debe apoyarse en metodologías *ad hoc* y estudios específicos. Dos experiencias interesantes al respecto son las de Chile (ver recuadro 2), con el programa de evaluaciones integradas al proceso presupuestario, y la de México (cuadro 13) de carácter más reciente, en que se han desarrollado una línea de evaluaciones (de programas y de impactos) cuyos resultados se incorporan a la discusión del proceso presupuestario. Hasta el 2005 se había evaluado el equivalente al 20% de presupuesto de ese año, y considerando las evaluaciones comprometidas al 2009, este porcentaje aumentó al 42% del presupuesto.

RECUADRO 2 SISTEMA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS E INSTITUCIONES EN CHILE

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

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

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

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

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

Fuente: Arenas, Berner (2009).

CUADRO 13
TIPOS DE EVALUACIONES REALIZADAS EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE
POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO

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

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

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

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

Un segundo nivel debe ser programático, abocado a la evaluación de programas presupuestarios y de la calidad de los servicios, tanto anual como plurianual. Respecto del eje de las evaluaciones, la atención ha sido puesta en la eficacia, la eficiencia y calidad del gasto, con un énfasis en la mejora de la eficiencia distributiva del presupuesto, la medición de resultados²⁹ y la calidad³⁰ de los servicios públicos ofertados.

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

En esta línea, los dos tipos de evaluación propuestos cobran sentido sólo en la medida que se aboquen a demostrar el valor público de aquello que es producido. No existe actualmente suficiente

²⁹ Las experiencias más significativas en la región se han generado en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y República Dominicana (Martner 2008), el establecimiento de indicadores de resultados e indicadores intermedios apunta a vincular los gastos a los resultados.

³⁰ La evaluación de la calidad de los servicios públicos centradas en las organizaciones su gestión y su relación con los ciudadanos, usuarios y grupos de interés. La evaluación de la calidad de los servicios resulta especialmente útil para evaluar la gestión de la implementación de los programas y políticas y también Así también la percepción de los usuarios de los servicios para conocer el impacto social de una política.

evidencia empírica disponible para concluir que una u otra política pública es exitosa (ni metodologías universalmente aceptadas), o que un programa o proyecto específico esté logrando un resultado buscado. Tampoco existe un estándar objetivo, confiable, que pueda entregar información sobre si un programa está funcionando bien o mal.

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

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

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

7. La planificación para el desarrollo: desafíos y lecciones aprendidas

El proceso de planificación del desarrollo, tanto en el pasado como en el presente, no está exento de dificultades, pues se develan una serie de eslabones perdidos, que requieren atención particular por parte de las autoridades. En la mayor parte de los casos, se pierde la articulación entre el nivel macro y el nivel sectorial-institucional, pues las metas nacionales tienen escasa expresión en las prioridades sectoriales; las metas sectoriales difícilmente están articuladas con las metas institucionales, y las metas institucionales no tienen mayor conexión con las metas operacionales. La debilidad de una planificación estratégica institucional dificulta una gestión orientada a resultados.

Los planes nacionales de desarrollo son instrumentos de carácter político, que poco inciden en el presupuesto y escasamente en la evaluación y rendición de cuentas. Se construye un mundo virtual de un país que avanza al desarrollo a mediano y largo plazo, pero es difícil visualizar la ruta, identificar los factores críticos de éxito y definir los principales determinantes de las metas y objetivos. Además, en la clásica tradición determinista, en ningún plan existen escenarios alternativos, con proyecciones cualitativas y macroeconómicas que permitan conocer el impacto de los cambios de escenarios en metas tan sensibles a factores externos como el crecimiento de los empleos formales o las mejoras en la distribución del ingreso, por citar algunos objetivos claves.

Aspectos institucionales inhiben la articulación entre el Plan y el Presupuesto, por falta de coordinación institucional, por la propia inercia del gasto público y por la escasa retroalimentación del proceso planificador, formulador y evaluador sobre las asignaciones presupuestarias. Existe una excesiva centralización de las decisiones presupuestarias en el ámbito ministerial, dejando poca capacidad para la formulación a los directivos de los programas; se mantiene la fuerte preeminencia de los controles internos y externos por sobre el desempeño; no se establecen sistemas de incentivos o sanciones para una efectiva delegación de competencias.

Además, los sistemas de monitoreo y evaluación gubernamental están entrampados en una lógica de generación de “indicadoritis”, cuya utilidad no es clara. Vinculado a ello, los marcos institucionales no facilitan la “gerencia” ni la responsabilización, y a menudo se aplican modelos *big bang* con pocas capacidades técnicas para enfrentar las demandas relacionadas a la amplitud de las reformas. Finalmente, las atribuciones del Congreso en el proceso presupuestario y de evaluación de desempeño es a menudo ambiguo o difuso.

A pesar de las dificultades y desafíos enumerados, es posible identificar un vigoroso renacer de la planificación para el desarrollo en muchos países de América Latina, y ello constituye un signo claro de la voluntad política de los países de construir su propio futuro. A lo largo de este panorama se han examinado una serie de “buenas prácticas”, que pueden servir como referencia a la hora de montar o de modificar sistemas nacionales de planificación y de priorización de políticas. No se puede pretender elaborar sistemas únicos de planificación que no tomen en cuenta las realidades, convicciones y prácticas de cada país, pero no está de más extraer lecciones de los procesos analizados. Así, las diez lecciones aprendidas son las siguientes:

1. Resulta clave construir sistemas institucionalizados de definición de prioridades, articulados a los marcos de gasto de mediano plazo, a la presupuestación plurianual y a los sistemas nacionales de inversión pública.
2. Los instrumentos presupuestarios y de finanzas públicas deben expresar las prioridades de política pública definidas en los planes o en los lineamientos gubernamentales. El presupuesto debiese ser la expresión financiera del Plan o de la Agenda de Gobierno.
3. El uso de indicadores de resultados intermedios, y no sólo de productos y de impacto, podrá permitir una mejor integración entre planificación y presupuesto; en la medida que tiende un puente entre el corto, mediano y largo plazo.
4. La integración de los objetivos, metas e indicadores en las decisiones de alto nivel es el factor crítico de éxito en el uso eficiente de los instrumentos de gestión, definiendo metas físicas compartidas.
5. Deben operar mecanismos claros de incentivos para el uso de la información de desempeño. Los responsables por el cumplimiento de las metas deben ser directamente los ministros o autoridades del área.
6. Deben existir arreglos contractuales dentro del sector público, que establezcan compromisos y objetivos desagregados, alineados con los planes de desarrollo o las agendas de Gobierno.
7. La información sobre el desempeño debe ser accesible a los ciudadanos, mediante un proceso explícito de rendición de cuentas.
8. El seguimiento de prioridades gubernamentales debe ser explícito e institucionalizado, enfocado a los problemas sustantivos del desarrollo y articulado al proceso de planificación gubernamental.
9. El énfasis en la evaluación de los impactos de las políticas gubernamentales debe vincularse a las definiciones de la Planificación gubernamental.
10. Las diferentes herramientas que apoyan el proceso de prioridades gubernamentales deben utilizarse selectivamente. No se evalúan necesariamente todos los programas, solo aquellos “nuevos” o prioritarios. Así el sistema de evaluación es parte del proceso de planificación.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, Alberto y Heidi Berner (2010). “Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central”. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión. Febrero 2010.
- Arizti P., M., Lafuente, N., Manning, F., Rojas and T. Thomas, (2009) “Performance-Informed Budgeting in Latin America Experiences and Opportunities”, Working Paper 0309, Public Sector Unit, LAC, World Bank, April.
- Armijo, Marianela (2010). “Planes Nacionales de Desarrollo en países de América Latina y el Caribe: análisis preliminar de sus propuestas”. ILPES. Versión preliminar.
- Bello, Rosario (2010). “Evaluación de Programas Prioritarios” Versión preliminar para discusión, en el Seminario Internacional “PLANIFICACIÓN PARA EL SIGLO XXI: organizado por CEPLAN y REDEPLAN, Lima, Perú, 22-23 de julio de 2010
- Berner, Heidi (2010). ““Estudio y Propuesta de Indicadores de Desempeño Presupuestarios Comparables en países de América Latina”. ILPES. Versión Preliminar.
- BID (2007). “Los Marcos de Mediano Plazo y el proceso presupuestario en América Latina”. G. Filc y C. Scartascini. CIPPEC. Banco Interamericano de Desarrollo. Borrador para comentarios. Junio 2007.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal (2004). “Los indicadores de evaluación del desempeño: Una herramienta para la gestión por resultados en América Latina Boletín del Instituto N 13.
- Buchanan, James y Richard, Musgrave (1999), Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State, MIT Press Books, The MIT Press, edition 1, volume 1, number 0262024624, December.
- Cuadros, Jessica, Pacheco, J. Francisco. “Los Sistemas de Inversión Pública en América Latina”. ILPES. Versión preliminar

- CEPAL (2010). *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010.
- _____(2009), Panorama Social de América Latina, (LC/G.2423-P/E), Santiago de Chile, noviembre, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135
- _____(1998), El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos (LC/G.1997/Rev.1- P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- CEPAL-AECI-Secretaría General Iberoamericana (2007), Cohesión Social: Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago, Enero.
- Currístine, T. y Bas, M. (2007). "Budgeting in Latin America: Results of the 2006 OECD Survey". OECD Journal on Budgeting. Volume 7 – N° 1.
- Daude, Christian, Ángel Melguizo and Alejandro Neut: "Fiscal Policy in Latin America: Countercyclical and sustainable at last?", OECD Development Center, July 2010, Working Paper No. 291
- Diamond J. and P. Khemani (2005). "Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries", , IMF Working Paper 05/196, Washington DC
- Espada, María Victoria (2010). Los Ingresos Públicos en América Latina. ILPES. Versión Preliminar.
- European Commission (2002), "Public Finances in EMU – 2002", European Economy, Reports and Studies, No. 3, Brussels.
- European Commission (2009), "Public Finances in EMU – 2009", European Economy, Reports and Studies, No. 3, Brussels.
- _____(2008), "Public Finances in EMU – 2008", European Economy, Reports and Studies, No. 3, Brussels
- García-López, Roberto (2009). "La gestión para resultados de desarrollo y presupuesto por resultados", presentado en XXI Seminario regional de política fiscal, CEPAL, Enero.
- Gómez Sabaini, Juna Carlos y D. Rossignolo (2010), "Impacto de las políticas tributarias sobre la equidad en los países de América Latina", presentado en Seminario "Tributación e Igualdad" organizado por el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), la Universidad de San Martín (Argentina) y la Fundación Heinrich Boll, Buenos Aires, septiembre 2010.
- González, Ivonne (2010). "Indicadores del Sector Público: Gasto Público en América Latina". ILPES, Versión preliminar.
- ILPES. (2004). Panorama de la Gestión Pública,. Santiago, Chile: ILPES/CEPAL. LC/IP/L.243 Mayo
- Jiménez, Juan.Pablo, Gómez Sabaini, Juan Carlos y Andrea Podestá (2010), "Tributación, evasión y equidad en América Latina", en *Evasión y equidad en América Latina*, J. P. Jiménez, J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá (Comp.), documento de proyecto, CEPAL y GTZ, abril.
- Leiva, Alicia (2010). "Indicadores de Planificación para el Desarrollo". ILPES. Versión preliminar
- Leiva, Jorge (2009), Instituciones e Instrumentos Para El Planeamiento Gubernamental En América Latina. Informe Final de Consultoría a CEPAL, Santiago de Chile.
- Lerda, Juan Carlos (2009), "El pacto fiscal visto a sus diez años", en "Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina", serie Seminarios y conferencias, N° 54 (LC/L.2977-P), Ricardo Martner (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.86.
- Makon Marcos, (2000). "Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina", Serie Gestión Pública N° 3, ILPES, Santiago de Chile
- Martirene, Roberto A.: "Manual de Presupuesto Plurianual". Santiago, Noviembre 2007, Serie Manuales, 57. ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Martin, Juan (2005): "Funciones básicas de la planificación económica y social", Serie Gestión Pública, 51, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Martner, Ricardo (2007): "La política fiscal en tiempos de bonanza", serie Gestión Pública, 66, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- _____(2008) (ed). Planificar y Presupuestar en América Latina. Serie Seminarios y Conferencias, #51. Santiago, Chile. ILPES /CEPAL enero.
- Martner, R. y Aldunate, E. (2006), "Política fiscal y protección social", Serie Gestión Pública No 53, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Martner, Ricardo y González, Ivonne (2010). Del Síndrome del Casillero vacío al Desarrollo Inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina. Documento de Trabajo del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas. Santiago.
- Moore, Mark (2004) : "Gestión Estratégica y Creación de valor en el sector público", Paidós.

- Musgrave, Richard (1959), *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Naser, Alejandra (2010). “Los indicadores de Gobierno Electrónico en América Latina”. ILPES. Versión preliminar.
- OECD (2009). “Governments at a Glance”. Secretary-General of the OECD.
- ___(2001): Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria. En http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/biblioteca/cendoc/cat_view/93-presupuesto-publico.html
- Tanzi (2009): “The Role of the State and Public Finance in the Next Generation”, en “Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina”, serie Seminarios y conferencias, N° 54 (LC/L.2977-P), Ricardo Martner (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.86.
- Tanzi, V., Afonso, A., Schuknecht, L. (2008), *Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency*, Working Paper No. 861, European Central Bank.
- Uña, Gerardo (2010). *Desafíos para el presupuesto en América Latina: El presupuesto basado en resultados y los sistemas de administración financiera*, ILPES. Versión preliminar.
- Vega, Alejandra: “Marcos fiscales y presupuestarios de mediano plazo”, informe de consultoría, ILPES, CEPAL
- Villela, L., Lemgruber, A. y M. Jorrat (2009), “Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación”, documento de trabajo # IDB-WP-131, Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre.