

Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales

MÓDULO 1

Gestión para resultados en el ámbito público



BID

Módulo 1

Gestión para resultados en el ámbito público

Autores

Mauricio García Moreno y Roberto García López

Equipo INDES

Juan Cristóbal Bonnefoy, Jefe INDES

Edgar González, Coordinador General del curso GpRD-GSN

Nydia Díaz, Coordinadora Académica del curso GpRD-GSN

Cynthia Smith, Coordinadora del aula virtual

Gabriel López y Josué Mendoza, administración y apoyo operativo del aula virtual

Equipo PRODEV

Roberto García López, Coordinador PRODEV

Mauricio García Moreno, Coordinador del curso GpRD

Colaboradores

Clara Sarcone y Cecilia Ortiz, edición y corrección orto-tipográfica

Diseño gráfico:

Manthra Editores · info@manthra.net

Las opiniones incluidas en este documento corresponden y son responsabilidad del autor o los autores; no reflejan necesariamente la opinión del BID, el INDES o el PRODEV.

© Copyright 2011 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.

Cualquier reproducción parcial o total de este documento debe ser solicitada a la dirección INDESVIRTUAL@iadb.org y debe ser autorizada por el INDES.

ÍNDICE

Glosario de siglas.....	5
Presentación.....	6
Objetivos del Módulo.....	6
Preguntas orientadoras del aprendizaje.....	6
Unidad 1. Gobiernos subnacionales, descentralización y gestión para resultados.....	8
1.1 Los gobiernos subnacionales en ALC.....	8
1.2 La descentralización y la gestión para resultados.....	11
1.3 La génesis de la GpRD.....	14
1.4 Síntesis de la unidad.....	18
1.5 Bibliografía de la unidad.....	19
Unidad 2. Conceptos y metodología usados en el análisis.....	20
2.1 Antecedentes del modelo conceptual.....	20
2.2 Elementos del ciclo de gestión pública.....	21
2.3 El sistema de evaluación del PRODEV.....	25
2.4 Pasos para implementar la GpRD en los gobiernos subnacionales.....	28
2.5 Síntesis de la unidad.....	29
2.6 Bibliografía de la unidad.....	29
Unidad 3. Avances y desafíos de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en América Latina y el Caribe.....	30
3.1 Avances y desafíos de la GpRD en ALC.....	30
3.2 Planificación orientada a resultados.....	35
3.3 El presupuesto por resultados.....	44
3.4 Gestión financiera, auditoría y adquisiciones.....	50
3.5 Gestión de programas y proyectos.....	62
3.6 Monitoreo y evaluación.....	70
3.7 Síntesis de la unidad.....	76
3.8 Bibliografía de la unidad.....	78

Índice de gráficos

1.1	Cadena de resultados.....	18
1.2	Elementos del ciclo de gestión	22
1.3	Los cinco pilares del sistema de evaluación de PRODEV.....	26
1.4	Niveles de análisis del sistema de evaluación PRODEV	27
1.5	Índice de gestión para resultados en el desarrollo según pilar por grupo de países.....	32
1.6	Índice de gestión para resultados en el desarrollo por país	33
1.7	Elementos de la planificación orientada a resultados.....	36
1.8	Índice de planificación para resultados.....	42
1.9	Índice de presupuesto por resultados	48
1.10	Índice de gestión financiera pública, control y adquisiciones.....	60
1.11	Índice de gestión de programas y proyectos.....	69
1.12	Índice de monitoreo y evaluación.....	74

Índice de recuadros

1.1	Conceptos e instrumentos básicos de la gestión para resultados en el desarrollo	14
1.2	La gestión para resultados en el desarrollo y la cadena de resultados.....	17
1.3	El presupuesto tradicional y el presupuesto por resultados.....	44
1.4	Presupuesto por resultados en los distintos países.....	47
1.5	Gestión financiera, auditoría y adquisiciones en los distintos países.....	59

Índice de cuadros

1.1	Los elementos del ciclo de gestión y su relación con la cadena de resultados.....	23
1.2	Instrumentos básicos de la gestión para resultados en el desarrollo.....	24
1.3	Pilares de la gestión para resultados en el desarrollo según el nivel de desarrollo	31
1.4	Nivel de desarrollo de la gestión para resultados en el desarrollo por países.....	31
1.5	Instrumentos de planificación según país, 2007-08.....	41
1.6	Desarrollo de los indicadores de gestión de programas y proyectos según grupos de países.....	64
1.7	Grado de aplicación de evaluación ex ante de los proyectos nacionales y subnacionales.....	66

GLOSARIO DE SIGLAS

ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAR	Convenios de administración por resultados (Perú)
CFAA	Evaluación de la responsabilidad financiera pública (por sus siglas en inglés)
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CPAR	Diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones (por sus siglas en inglés)
EFS	Entidad fiscalizadora superior
GFAA	Gestión financiera, auditoría y adquisiciones
GFP	Gestión financiera pública
GPR	Gestión para resultados
GPRD	Gestión para resultados en el desarrollo
GSN	Gobiernos subnacionales
MyE	Monitoreo y evaluación
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
OECD	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (por sus siglas en inglés)
OIEFS	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PBR	Presupuesto basado en resultados
PEFA	Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas (por sus siglas en inglés)
PIB	Producto Interno Bruto
PNMP	Plan nacional de mediano plazo
PpR	Presupuesto por resultados
PRODEV	Pilar externo del Programa de Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo
ROSC	Informe sobre la ejecución de estándares y códigos (por sus siglas en inglés)
SEP	Sistema de evaluación PRODEV
SIP	Sistemas de inversión pública
SNGP	Sistemas nacionales de gestión pública
UNRISD	Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (por sus siglas en inglés)

Presentación

Este es el primer módulo del curso Gestión para Resultados en el Desarrollo en Gobiernos Subnacionales. Este módulo pretende presentar un marco conceptual acerca de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) y, al mismo tiempo, exponer algunas características que la gestión pública tiene en América Latina y el Caribe (ALC).

El módulo está estructurado en tres unidades de aprendizaje que buscan precisar lo que se entiende por la GpRD en el marco de la gestión pública y exponen los desafíos que tienen los países de ALC para lograr un gobierno más efectivo.

El módulo responde a una serie de preguntas orientadoras que constituyen el referente sobre los principales desafíos de aprendizaje que plantean las diferentes unidades. Estas preguntas, asimismo, invitan a investigar y profundizar en los temas a partir de otras fuentes.

Objetivo del módulo

Comprender el marco conceptual en el que se sustenta la GpRD y conocer la situación actual y los desafíos que enfrentan los países de ALC en la implementación de los cambios institucionales para mejorar la efectividad de los gobiernos subnacionales (GSN).

Preguntas orientadoras del aprendizaje

- ¿Qué se entiende por gestión para resultados en el desarrollo?
- ¿Cuáles son los componentes del ciclo de gestión pública que aborda la GpRD?
- ¿Cuáles son los principales desafíos en ALC para la implementación de la GpRD?
- ¿Cómo favorecer la implementación de la GpRD en ALC?



Módulo 1

Gestión para resultados en el ámbito público

- Unidad 1. Gobiernos subnacionales, descentralización y gestión para resultados
- Unidad 2. Conceptos y metodología usados en el análisis
- Unidad 3. Avances y desafíos de la GpRd en ALC

Unidad 1. Gobiernos subnacionales, descentralización y gestión para resultados¹

Objetivos del aprendizaje

- Reconocer las características de los gobiernos subnacionales de ALC.
- Identificar el aporte de la GpRD a los procesos de descentralización de los países de ALC.
- Conocer elementos que definen la génesis de la GpRD.

1.1. Los gobiernos subnacionales en ALC

El universo de los GSN en América Latina está compuesto por más de 16 mil gobiernos locales, doscientas cincuenta regiones o departamentos y cien estados o provincias, estos últimos pertenecientes a los cuatro países federales que existen en la Región (Rosales y Valencia, 2008). Estos gobiernos varían enormemente en cuanto a la extensión de su territorio y al número de habitantes: mientras algunos municipios de las áreas metropolitanas de ciudades como México, Sao Paulo, Buenos Aires y Bogotá cuentan con varios millones de habitantes, existen departamentos de Bolivia y Paraguay que no suman 50 mil. De la misma forma, el estado de Minas Gerais en Brasil tiene una extensión mayor que la de todos los países de América Central y el Caribe juntos.

Los GSN también varían en cuanto a su fecha de constitución. Mientras algunos gobiernos de las ciudades capitales se originaron durante la

¹ La mayor parte del contenido de este módulo ha sido adaptada de García López y García Moreno (2010).

época de la Colonia y, por tanto, tienen más de cuatro siglos de existencia, otros nacieron recientemente al calor de los procesos de descentralización que América Latina experimentó en las últimas tres décadas. En efecto, uno de cada cinco de los 16 mil municipios nació en la década de los noventa (Carrión, 2002).

El quehacer de los GSN también es diverso: va desde las funciones que tradicionalmente se asignaban a los municipios, como la provisión de servicios básicos (agua potable, alcantarillado, alumbrado) hasta la planificación y/o ejecución de políticas sectoriales (salud, educación, vivienda), en el caso de algunos gobiernos estatales o regionales.

En los países federales existen tres niveles de gobierno: el nacional, el estadual o provincial y el municipal. Sin embargo, el rol que desempeñan los distintos niveles en la provisión de bienes y servicios no es el mismo en todos los países; en algunos, la prestación de servicios de educación, por ejemplo, es responsabilidad del gobierno municipal, mientras que en otros, es parte de las funciones del gobierno estatal. Por otro lado, en los países unitarios se distinguen dos grupos: 1) aquellos que tienen un gobierno intermedio entre el nacional y el municipal con autoridades electas similares a los gobiernos estatales / provinciales de los países federales y, 2) aquellos países que no tienen gobiernos intermedios encabezados por autoridades elegidas por el voto popular. En este último grupo pueden o no haber gobiernos intermedios con autoridades designadas por el Ejecutivo Nacional.

Los gobiernos municipales también son heterogéneos pues la problemática que atienden, la dotación de recursos financieros y humanos que disponen y las funciones que cumplen son distintas. Estos gobiernos pueden clasificarse en cuatro tipos: 1) municipios urbanos, 2) municipios rurales, 3) municipios de ciudades capitales de gobierno intermedio (estado / provincia) y 4) municipios de ciudades capitales de un país. Estos últimos tienen características especiales por constituir sedes del gobierno central y mostrar características propias que las diferencian de otros GSN, aunque el nivel de autonomía que poseen varía entre los países. Algunas de estas ciudades tienen un estatus especial como distritos federales (México, Brasilia) o como municipios metropolitanos (Lima, Quito).

Otras diferencias de importancia entre los GSN constituyen el origen de sus recursos financieros y el margen de libertad que tienen para decidir su uso. Los recursos financieros pueden provenir básicamente de dos fuentes: las transferencias de otro nivel de gobierno o las recaudaciones propias. Un mayor grado de descentralización y autonomía se traduce, por lo general, en mayores facultades para recaudar recursos propios y también en un amplio margen para decidir en qué gastar los ingresos, provengan de recaudaciones propias o de transferencias de los niveles superiores de gobierno. Así, por ejemplo, las autoridades de los gobiernos estatales de Brasil son elegidas por los ciudadanos y gozan de una amplia autonomía para captar e invertir recursos. En contraste, las autoridades de las provincias de Costa Rica son nombradas por el Ejecutivo y la gran mayoría de sus recursos provienen de las transferencias del gobierno central.

A pesar de todas las diferencias mencionadas, los estados subnacionales de ALC también se asemejan en varios aspectos. El movimiento descentralizador fue un denominador común en todos los países durante los ochenta e impulsó, entre otras cosas, la elección de las autoridades municipales mediante el sufragio universal, al punto que actualmente los 16 mil municipios que existen en la región eligen democráticamente a sus autoridades. Buenos Aires (1996) y Ciudad de México (1997) fueron las últimas ciudades capitales en sumarse a esa ola. Además, en toda la región ha crecido la importancia de los GSN en los ámbitos económico y político. En la esfera económica, se aprecia un crecimiento de la proporción del gasto público que esos gobiernos ejecutan: el promedio simple del gasto descentralizado subió del 11.6% en el año 1980, al 18.8% entre 2002 y 2005 (Rosales y Valencia, 2008). Esto significa que los GSN de hoy proveen más bienes y servicios a sus ciudadanos que los de antaño.

En el ámbito político, algunos GSN, especialmente los de las ciudades capitales, han cobrado tanta visibilidad e importancia que han permitido catapultar a sus autoridades hacia la Presidencia de la República, tal es el caso, entre otros, de Tabaré Vázquez que fue intendente de Montevideo, Jamil Mahuad Alcalde de Quito, Andrés Pastrana Alcalde de Bogotá y Fernando de la Rúa Jefe de Gobierno de Buenos Aires.

En síntesis, los GSN de la región conforman un conjunto bastante heterogéneo en los ámbitos geográfico, demográfico, histórico, político, institucional y económico. No obstante, todos los países han emprendido en procesos de descentralización que paulatinamente han generado mayor autonomía a dichos gobiernos, con el consecuente encargo de funciones más complejas y la transferencia de recursos económicos considerables. Debido a ello, los GSN enfrentan considerables desafíos de gestión pública: recursos escasos para demandas ciudadanas crecientes, diseño de políticas públicas que consideren el punto de vista de diversos actores, asignación eficiente de los recursos financieros, mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, seguimiento y evaluación de la gestión institucional, rendición de cuentas a la ciudadanía, entre otros.

1.2 La descentralización y la gestión para resultados

La descentralización en ALC empezó a desarrollarse como consecuencia de factores políticos, económicos y administrativos. El paso de regímenes dictatoriales a democráticos durante las décadas de los ochenta y noventa conllevó el nacimiento de cientos de municipios bajo el postulado de que la profundización de la democracia pasaba por la participación de los ciudadanos en niveles de gobierno más cercanos a ellos. Por otro lado, la crisis de los ochenta condujo al achicamiento del Estado; las autoridades vieron en la privatización y en la descentralización maneras complementarias de reducir las competencias de un Estado central que había crecido descontroladamente. Asimismo, las reformas del Estado, que buscaban mayor eficiencia y eficacia en la gestión, estimularon el fortalecimiento de los gobiernos locales argumentando que su mayor cercanía a la población les daba ventajas respecto al gobierno central. El telón de fondo de estos cambios fue el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que tenía como gran protagonista al Estado centralizado que dominó la escena política de América Latina desde la década de los cincuenta hasta fines de los setenta.

Según Rosales y Valencia (2008), en América Latina se pueden distinguir dos ciclos descentralizadores; uno más orientado por preocupaciones económicas y el otro con énfasis en aspectos políticos y sociales.

El primero se desarrolla a partir de los ochenta, en el contexto de la crisis de la deuda y el consecuente ajuste estructural, y busca reducir el tamaño del Estado, eliminar el déficit fiscal y potenciar el mercado. Los gobiernos centrales privatizan la prestación de algunos servicios y transfieren otros a los GSN. El segundo ciclo se inicia a fines de la década de los noventa, en el contexto de la crítica a las políticas neoliberales, e integra estrategias orientadas a la redistribución del ingreso, a la participación ciudadana y la profundización de la democracia.

Para Carrión (2002), en cambio, la descentralización en América Latina puede clasificarse en tres etapas. La primera es la vía municipalista de fortalecimiento de lo local que se realizó mediante la transferencia de recursos y competencias a los municipios y la ampliación de su base social de sustentación a través de la participación de los ciudadanos en la elección de sus autoridades. Según el autor, la vía municipalista generó una marcada bipolarización entre lo local y lo central lo que produjo, entre otros efectos nocivos, el debilitamiento de la visión nacional y la pérdida de importancia del orden territorial intermedio. La segunda etapa se caracteriza por fijar su atención en el orden intermedio de gobierno (estados, regiones, provincias, departamentos) y surgió como consecuencia del excesivo peso que tuvo lo municipal en la primera etapa. La tercera etapa, que está en curso actualmente, se caracteriza por el reflujo del proceso de descentralización: en varios países se observa el fortalecimiento del protagonismo del gobierno central en detrimento de los GSN.

En todo caso, estos ciclos y fases no se presentan de manera uniforme en todos los países, pues cada uno ha forjado su propio camino hacia la descentralización en función de sus particularidades administrativas, políticas y económicas. Lo que sí parece constituir un factor común son los objetivos que actualmente animan a los países a transferir competencias y recursos del nivel central al local, a saber: una democracia más vigorosa, el desarrollo socioeconómico y una gestión pública eficaz y eficiente.

En efecto, para Finot (2003) la descentralización es una forma de organización adecuada para implementar un nuevo paradigma de políticas públicas que se base en la complementariedad entre los sectores público y privado. Esta nueva forma de organización debe dar cuenta de tres ob-

jetivos: 1) facilitar la competitividad, 2) generar una mejor redistribución social y, 3) fortalecer la gobernabilidad promoviendo la participación ciudadana y reduciendo la corrupción.

Finot propone que la descentralización contribuiría a mejorar la competitividad a través de tres mecanismos: desconcentrando las actividades productivas, aumentando la eficiencia en la prestación de servicios y aumentando la participación local en los ingresos fiscales. Respecto a la redistribución social, el autor señala que la descentralización crea equidad desde el punto de vista territorial (transferencias redistributivas del gobierno central a los subnacionales) y social (ejecución descentralizada del gasto social). El fortalecimiento de la participación, por otro lado, proviene no solo del hecho clave de elegir a las autoridades locales, sino también del involucramiento de los ciudadanos en los procesos de definición de objetivos, asignación de recursos y rendición de cuentas (planificación participativa, presupuestos participativos, veeduría ciudadana).

La GpRD ofrece un enfoque de gerencia que contribuye al abordaje de estos desafíos mediante el tratamiento integral de las distintas etapas del ciclo de gestión pública, el uso de la información para la toma de decisiones y el empleo de múltiples instrumentos y metodologías creados tanto por el sector público como por el privado.

Recuadro 1.1. Conceptos e instrumentos básicos de la gestión para resultados en el desarrollo

¿Qué es la GpRD?

Es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo hacia la generación del mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas subnacionales para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida de la población (García López y García Moreno, 2010: 7).

¿Qué tipo de gobiernos nacionales pueden implementar la GpRD?

Para que un gobierno subnacional pueda implementar la GpRD debe tener las siguientes condiciones institucionales y financieras que le permitan actuar con legitimidad y autonomía:

1. La autoridad política ejecutiva debe ser elegida por el voto popular.
2. Debe administrar y ejecutar un presupuesto para la prestación de algún servicio público a los ciudadanos.
3. Debe disponer de por lo menos un 10% de flexibilidad presupuestaria, es decir, que al menos ese porcentaje del gasto pueda ser asignado autónomamente por las autoridades locales, independientemente del origen de los recursos (transferencias o recursos propios).

1.3. La génesis de la GpRD

La nueva gestión pública (NGP) es una corriente gestada en la década de los setenta por los países desarrollados que promueve la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado. Propone reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública basada en una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia. En otras palabras, promueve ir

de la *administración pública* a la *gerencia pública*. Los países pioneros en la introducción de estos conceptos fueron Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido. No obstante, conviene aclarar que la NGP no es una corriente homogénea de pensamiento monolítico. Se observan, por lo menos, dos corrientes no necesariamente contrarias, pero tampoco coincidentes: la primera enfatiza los aspectos gerenciales de la reestructuración del Estado mientras que la segunda prioriza la introducción de mecanismos propios del mercado que estimulan la competencia (Larbi, 1999).

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

Aunque inspirado en las transformaciones de las empresas, el enfoque de la GpRD recoge características específicas del sector público, como los procedimientos del régimen democrático para la toma de decisiones, la rendición de cuentas, y el interés público como centro de atención de la gestión. Efectivamente, en el centro del concepto de GpRD se encuentra el término *valor público*, que se refiere a los cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por lo tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar.

Por tanto, el objetivo último de la GpRD es habilitar a las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno. La noción de *resultado* en la GpRD está asociada al cambio social producido por la acción del Estado y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia tomados como parámetros para evaluar la acción gubernamental. Así, por ejemplo, el resultado de la gestión a nivel subnacional de educación no se medirá solamente por la cantidad de escuelas construidas, el número de docentes capacitados o, incluso, el número de niños promovidos de año, sino por los aprendizajes que efectivamente hubieren logrado los alumnos y, a largo plazo, por la calidad de empleos que logren conseguir gracias a la educación recibida.

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

La GpRD conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Por tanto, un elemento clave para su implementación es la medición de los cambios producidos por esa acción. Esto supone contar con instrumentos que capten esas variaciones, con sistemas que procesen la información, y con procedimientos que incluyan el análisis de los datos en la toma de decisiones.

La implementación de la GpRD requiere innovaciones sustantivas en la gestión del sector público, por lo que supone un esfuerzo a mediano y largo plazo que normalmente trasciende varios períodos gubernamentales. Estas innovaciones pueden requerir, entre otros elementos, modificaciones del marco legal e institucional de los sistemas públicos de gestión; búsqueda de consensos entre las funciones del GSN; capacitación permanente de los funcionarios públicos; alineación de los distintos componentes del ciclo de gestión y nuevas estructuras organizacionales que fomenten la coordinación y el trabajo conjunto, en lugar de la competencia y el trabajo aislado. A partir de la experiencia en los gobiernos nacionales, la GpRD recientemente comenzó a implementarse en los GSN y en algunos casos, avanzó más rápido que en el nivel nacional.

Esto se debe a que en el nivel subnacional se está más cerca del "cliente final", el ciudadano, y por lo tanto es más fácil medir resultados en cuanto a la satisfacción con los servicios que se ponen a disposición de cliente. No obstante, existe simultáneamente un gran desafío en la mejora de la coordinación con otros niveles de gobierno para evitar duplicaciones o, peor aún, la falta de programación coordinada en ciertos servicios públicos. Por ejemplo, cuando la provisión del agua potable es responsabilidad de una agencia nacional o provincial, en tanto que el mantenimiento de las calles es tarea de

una institución municipal. A diario se observa, por ejemplo, que el municipio termina de repavimentar unas calles y, al día siguiente, la empresa regional de agua rompe el pavimento y las aceras para llevar a cabo reparaciones a las tuberías de agua.

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

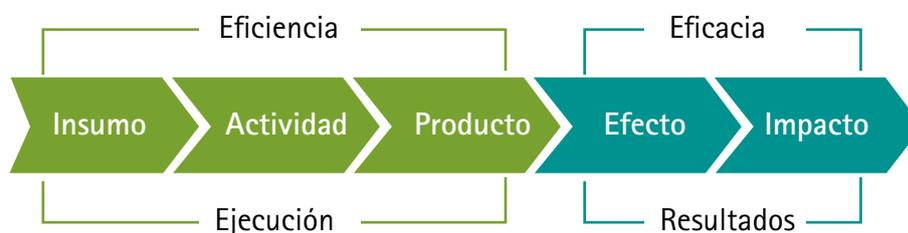
Recuadro 1.2. La gestión para resultados en el desarrollo y la cadena de resultados

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

Fuente: Banco Mundial y OCDE (2005).

Tomando en consideración la cadena de resultados explicada en el recuadro 1.2 y en el gráfico 1.1, el gran cambio que propone la GpRD es colocar en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y definir, en función de éstos, la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo. Este enfoque difiere fundamentalmente del tradicional burocrático, en donde se parte de los insumos (físicos y financieros) con los que se cuenta, las actividades o los procesos actuales o conocidos y, en función de éstos, se definen los resultados.

Gráfico 1.1. Cadena de resultados



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

1.4. Síntesis de la unidad

Si bien la GpRD es principalmente una estrategia gerencial y, como tal, son las autoridades públicas y los directivos los responsables primarios de implantarla, los resultados institucionales no son posibles sin el concurso de los encargados de la provisión de los servicios públicos, sean estos médicos, maestros, recepcionistas u obreros. Es por ello que en el ámbito de la administración de los servicios, la GpRD promueve un enfoque de abajo hacia arriba, en el que prime la consideración de las demandas de los usuarios y

clientes. Por tanto, la GpRD es una estrategia de cambio institucional que vincula la gerencia con el usuario, el responsable de tomar decisiones con el que será afectado por esas decisiones.

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

1.5. Bibliografía de la unidad

BID y CLAD (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Carrión, Fernando (2002). "La descentralización en América Latina. Una perspectiva comparada". En: *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe, No 5*. Caracas: Nueva Sociedad.

Finot, Iván (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Santiago de Chile: ILPES.

García López, Roberto y Mauricio García Moreno, (2010). *Gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe: avances y desafíos*. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

Larbi, George A. (1999). *The New Public Management Approach and Crisis States*. Ginebra: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

Rosales, Mario y Salvador Valencia (2008). *La descentralización y la democracia local en el mundo*. Primer Informe Mundial. América Latina. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

Unidad 2. Conceptos y metodología usados en el análisis

Objetivos del aprendizaje

- Identificar los principales conceptos y la metodología usados en el análisis de los sistemas de gestión pública.
- Reconocer algunos elementos del ciclo de gestión que crea valor público, objetivo principal de la GpRD.

2.1. Antecedentes del modelo conceptual

El modelo conceptual de la GpRD que se presenta aquí reconoce como antecedente un primer trabajo *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*, elaborado conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (BID y CLAD, 2007). A partir de dicho trabajo, se procedió a desarrollar un modelo conceptual que tomó en consideración dos aspectos importantes: en primer lugar, las características propias del sector público en ALC que son: 1) la existencia de una cultura organizacional basada en la lógica del control y el procedimiento, 2) la presión de las demandas ciudadanas por más y mejores servicios y por un gobierno más transparente y 3) el contexto internacional que impone el desarrollo de sistemas que generen un Estado *competitivo*. Estas características obligan a considerar la mayor parte de los sistemas nacionales de gestión pública (SNGP) involucrados en el ciclo de gestión pública y no sólo aquellos que han privilegiado los países desarrollados y que son el liderazgo, el monitoreo y la evaluación (Perrin, s/f). En segundo lugar, se ha considerado la necesidad de utilizar un enfoque que dé cuenta de la situación de un país y no solamente de una institución o agencia.

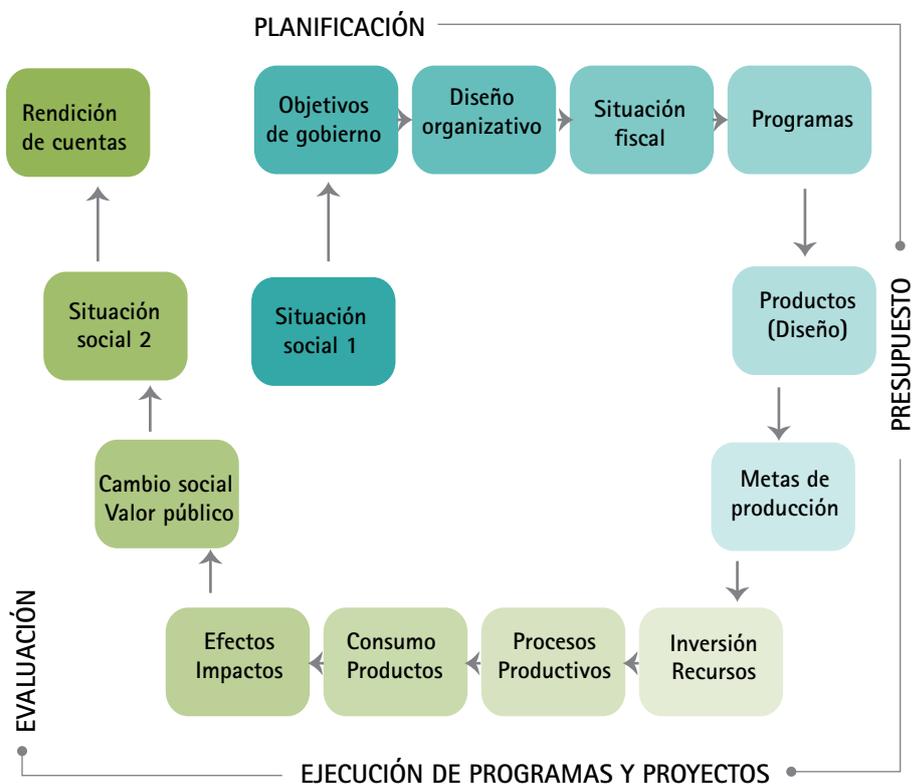
Por tal razón, el modelo integra los elementos del ciclo de gestión diferenciándose de otros instrumentos que analizan los SNGP desde una perspectiva parcial y que se usan con frecuencia para diagnosticar la capacidad institucional de un país. En efecto, los instrumentos mencionados concentran la atención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

2.2 Elementos del ciclo de gestión pública

El gráfico 1.2 presenta los elementos del ciclo de gestión pública necesarios para la obtención de resultados. Además, en el gráfico se distinguen cuatro áreas principales: 1) planificación, 2) presupuesto y financiamiento, 3) diseño y ejecución de programas y proyectos y 4) monitoreo y evaluación. Estas áreas deben ser parte de un sistema coherentemente articulado y no compartimentos estancos, como sucede la mayoría de las veces. De esta manera, por ejemplo, la planificación y el presupuesto deben verse como un proceso continuo y complementario, pues no se puede planificar sin conocer los recursos con los que se cuenta ni se debe presupuestar sin el referente básico de la planificación; en otras palabras, el *qué* y el *con qué* son indivisibles. Asimismo, el monitoreo y la evaluación se nutren de los procesos, tanto de planificación como de producción de bienes y servicios: la definición de los indicadores de desempeño es una parte importante de la planificación, y los datos para construir esos indicadores se registran en los servicios públicos, en la mayoría de los casos. Sin embargo, en la práctica, es frecuente que las instituciones que se encargan de estas funciones no se coordinen adecuadamente.

En el cuadro 1.1 se definen cada uno de los elementos que componen el ciclo de gestión y se los asocia con los eslabones de la cadena de resultados. Así, evidencia de una manera sintética y esquemática la forma en que cada uno de esos elementos contribuye a producir los resultados de la gestión pública.

Gráfico 1.2. Elementos del ciclo de gestión



Fuente: elaboración de los autores en base a BID y CLAD (2007)

El cuadro 1.2 contiene un listado de los instrumentos y mecanismos más usados en América Latina. Muchos de ellos se utilizan de manera combinada y en más de un pilar del ciclo de gestión. Aunque no es un listado exhaustivo, recoge las prácticas más difundidas en la región relacionadas con la GpRD.

Cabe destacar que, además de los sistemas mencionados hasta aquí, existe otro que por su naturaleza atraviesa todo el ciclo de gestión: el sistema de recursos humanos. En un marco de GpRD debe indicarse a los directivos y funcionarios públicos, en forma consistente, cuáles son las conductas laborales y los resultados esperados, y cuáles son las consecuencias de que estas conductas y resultados se verifiquen o no (Iacoviello y Pulido, 2008: 107).

Cuadro 1.1. Los elementos del ciclo de gestión y su relación con la cadena de resultados

Elementos del ciclo de gestión	Definición	Cadena de resultados	
Situación socioeconómica	Análisis de la realidad socioeconómica del país que justifica las prioridades y estrategias del plan.	Análisis de situación y situación deseada	
Objetivos y metas de gobierno	Plan de gobierno que establece los objetivos y metas consensuadas del país a largo y mediano plazo.		
Estructura organizativa	Estructura organizativa (ministerios y entidades) alineada con los objetivos del plan de gobierno.		
Situación fiscal	Análisis de las perspectivas de ingresos y egresos del país en el mediano plazo.		
Programas	Estrategias a través de las que se logran los objetivos del plan de gobierno.		
Productos	Bienes y servicios que ofrecen los programas y que contribuyen a lograr los objetivos del plan.		
Metas de producción	Volumen de bienes y servicios a entregarse en un tiempo determinado.		
Recursos	Asignación de recursos para los programas.	Insumos	
Procesos productivos	Procesos de producción de los bienes y servicios que se entregan a los ciudadanos.	Actividades	
Consumo de productos	Distribución, consumo y uso de bienes y servicios por parte de la población.	Productos	Resultados
Consecuencias para los beneficiarios	Cambios a corto y mediano plazo en el comportamiento o estado de los beneficiarios después de recibir los bienes o servicios.	Efectos	
Cambio social	Impacto o cambio a mediano y largo plazo en las condiciones de vida de la población objetivo.	Impacto	
Rendición de cuentas	Informe de las autoridades a los ciudadanos sobre los resultados obtenidos.		

Cuadro 1.2 Instrumentos básicos de la gestión para resultados en el desarrollo

Instrumento	Definición relativa a la GpRD
Plan estratégico de mediano plazo	Análisis de la situación del país y definición de objetivos prioritarios a mediano plazo, con sus programas, metas e indicadores correspondientes. Los programas deben contar con un marco de resultados, es decir, con una lógica que explique la forma en que deberá lograrse el objetivo de desarrollo, que incluye las relaciones causales y los supuestos subyacentes.
Presupuesto por resultados	Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo a los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones.
Marco fiscal de mediano Plazo	Instrumento orientado a extender el horizonte de la política fiscal más allá del calendario presupuestal anual, mediante una proyección de ingresos y gastos para un período de tres años o más que se actualiza anualmente. Durante el primer año del marco, esta proyección guarda estricta correspondencia con el presupuesto.
Gestión financiera y de riesgos integrada	Sistema integrado de información de las siguientes áreas de la administración del Estado: contabilidad, ejecución del presupuesto (incluye riesgo fiscal), administración tributaria, crédito público, tesorería.
Sistema de adquisiciones públicas	Marco institucional y normativo que promueve la competencia y la transparencia de las adquisiciones públicas y que se ejecuta mediante un sistema electrónico transaccional en Internet.
Contratos de gestión	Convenios entre instituciones en los que se establecen los compromisos de obtención de resultados, los ámbitos de competencia en la ejecución, las condiciones de su cumplimiento y los montos de los recursos asignados.
Incentivos	Conjunto de normas de gestión que tienen el propósito de estimular, a través de recompensas, la consecución de los objetivos y metas por parte de los equipos de trabajo de las unidades institucionales.
Estándares de calidad	Atributos básicos que deben tener los bienes y servicios.
Indicadores de desempeño	Sistema de información con variables que permiten verificar los resultados de la intervención para el desarrollo, o que muestran resultados en relación con lo planificado.
Evaluaciones	Estudios que permiten la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo.
Rendición de cuentas	Informes periódicos de las autoridades sobre los resultados obtenidos respecto a lo programado. Incluyen los exámenes de auditoría interna y externa. Esta información debe estar a disposición de los ciudadanos a través de Internet.

Nota: Algunos de los conceptos han sido tomados de OCDE, 2002.

Para que la gestión del personal funcione de manera eficiente, se necesita establecer claramente la cadena de resultados y contar con un sistema de monitoreo que indique si las metas se están cumpliendo o no. Sin estos requisitos, no se puede fomentar una gestión de los recursos humanos orientada hacia la obtención de resultados, pues no existiría una base sólida para evaluar el desempeño de los funcionarios.

Cada uno de los instrumentos mencionados puede ser visto como un engranaje que permite que la cadena de resultados funcione adecuadamente. Sin embargo, la sola existencia de los instrumentos no garantiza una gestión eficaz y eficiente. Por ejemplo, la elaboración de planes estratégicos es una práctica extendida, pero pocos países articulan los planes con el presupuesto y con un sistema de monitoreo y evaluación (MyE). Esta falencia impide que los planes desempeñen un rol efectivo en la cadena de resultados. Por lo tanto, uno de los retos más importantes de la GpRD consiste en alinear todos los instrumentos para que actúen de forma coordinada y complementaria y puedan así contribuir al logro de los resultados.

2.3. El sistema de evaluación del PRODEV

Con base en el modelo conceptual enunciado y con el propósito de analizar la capacidad institucional de los países de la región para implementar una gestión pública basada en resultados, se diseñó el sistema de evaluación PRODEV (SEP)². El SEP es un instrumento estandarizado de diagnóstico de la capacidad institucional de un país o de un GSN para avanzar en la implementación de la GpRD. El SEP divide el ciclo de gestión en cinco pilares: 1) planificación para resultados, 2) presupuesto por resultados (PpR), 3) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, 4) gestión de programas y proyectos y 5) monitoreo y evaluación. El gráfico 1.3 ilustra los pilares considerados en el SEP.

² El Pilar Externo del Programa de Mediano Plazo para la Efectividad de en Desarrollo (PRODEV) es un programa especial del BID que inició sus actividades en 2005, y cuyo propósito es apoyar a los países miembros del Banco a fortalecer la capacidad del sector público para obtener resultados. La elaboración de la metodología se realizó en dos etapas: en la primera, se definió el modelo conceptual con la colaboración del CLAD; en la segunda, el PRODEV diseñó el SEP.

Gráfico 1.3. Los cinco pilares del sistema de evaluación de PRODEV

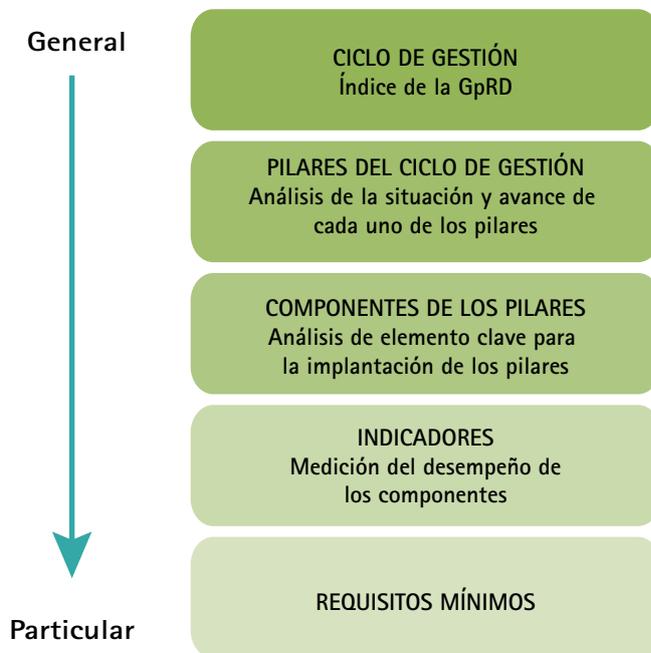


Los cinco pilares del ciclo de gestión examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados. De acuerdo con el esquema que se observa en el gráfico 1.4, estos elementos se ordenan en tres categorías: componentes (16), indicadores (37) y requisitos mínimos o variables (141). Los requisitos mínimos se califican con una escala que va de 0 a 5, en la que 5 es la situación óptima. Los indicadores y los pilares también se califican con la misma escala. El promedio de todos los indicadores deriva en un índice que muestra la capacidad de GpRD de un país.

Debido a que el examen del ciclo de gestión requiere recabar información sobre un amplio espectro de temas, el SEP se enfoca solamente en aquellos aspectos que están relacionados directamente con la GpRD o que son indicadores de la capacidad de GpRD. Por lo tanto, este instrumento no ofrece un análisis de cada uno de los pilares con la profundidad y el detalle con que lo hacen los instrumentos especializados en una sola temática, como es el caso de los diagnósticos de la gestión financiera pública (GFP)³.

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

Gráfico 1.4. Niveles de análisis del sistema de evaluación de PRODEV



Los diagnósticos se realizaron en cuatro etapas secuenciales: durante la primera se examinaron los marcos legal e institucional que sustentan el funcionamiento y la interrelación entre los pilares, y se analizaron los diagnósticos existentes y otras fuentes secundarias, como estudios e investigaciones⁴. En la segunda etapa se realizaron entrevistas a funcionarios de gobierno de las principales áreas de gestión para completar la información sobre los pilares. En la tercera etapa se asignaron valores a las variables con base en la información y la documentación obtenidas, y se elaboró un borrador de informe que fue sometido a una revisión entre pares. Finalmente, el cuarto paso fue la validación de los informes con las autoridades del país, requisito

4 Para el pilar de gestión financiera, auditoría y adquisiciones se utilizaron, entre otras fuentes, los siguientes diagnósticos: Evaluación de la Responsabilidad Financiera (CFAA), Diagnóstico de los Procedimientos de Adquisiciones (CPAR), el capítulo de Transparencia Fiscal del Informe sobre la Ejecución de Estándares y Códigos (ROSC), la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas y el Marco de Referencia para la Medición del Desempeño en Materia de las Finanzas Públicas del programa PEFA .

indispensable para poder divulgar la información. Las primeras tres etapas fueron realizadas por consultores independientes y externos al BID, a fin de asegurar la mayor objetividad en el análisis.

2.4. Pasos para implementar la GpRD en los gobiernos subnacionales

¿Cuál es la secuencia de pasos que se debe seguir para implementar una GpRD en los GSN?, ¿por dónde empezar?

Todas las administraciones de GSN tienen sistemas de gestión estructurados, por lo cual el punto de partida varía según la madurez de dichos sistemas. En unos casos, pueden ser muy avanzados y consolidados o, en el otro extremo, pueden ser muy débiles. Por esto, el primer paso radica en realizar un diagnóstico para identificar las fortalezas y las debilidades de los principales sistemas de gestión. Concluida esta primera etapa, la próxima tarea es realizar un plan de acción que, a partir de las lagunas o falencias identificadas en el diagnóstico, defina las intervenciones que se requieren realizar en cada área de gestión. El siguiente paso es la implementación o ejecución del plan de acción en forma gradual y de acuerdo con las posibilidades y limitaciones financieras y de recursos humanos disponibles. Se debe ser realista en esta etapa ya que un buen plan puede generar grandes frustraciones, si en su implementación no se asumen supuestos realistas.

2.5. Síntesis de la unidad

Esta unidad examina los componentes del ciclo de gestión pública necesarios para la obtención de resultados, a saber: 1) la planificación, 2) el presupuesto, 3) el diseño y la ejecución de programas y proyectos y 4) el monitoreo y evaluación. Presenta, asimismo, los distintos instrumentos que la GpRD utiliza en cada componente para que la administración pública esté alineada con el logro de las metas y los objetivos formulados en el plan de gobierno.

2.6. Bibliografía de la unidad

BID y CLAD (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Iacoviello, M., y N. Pulido (2008). "Gestión y gestores de resultados: cara y contracara." *Revista Reforma y Democracia*, N. 41. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2002). *Glosario de términos sobre evaluación y gestión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.* París: OCDE.

OCDE y Banco Mundial (2005). *Libro de consulta sobre buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo.* París: OCDE.

Perrin, B. "Implementing the Vision: Addressing Challenges to Results-Focused Management and Budgeting." Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/4/10/2497163.pdf. Fecha de acceso: 07/02/2011.

Unidad 3. Avances y desafíos de la gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe

Objetivos del aprendizaje

- Identificar la situación actual de los países de ALC respecto al desarrollo e implementación de la GpRD.
- Identificar las fortalezas y debilidades de los sistemas de planificación, presupuesto, gestión financiera, gestión de programas y proyectos y seguimiento - evaluación de los países de ALC.
- Analizar los principales desafíos de la GpRD en ALC.

3.1. Avances y desafíos de la GpRD en ALC

Con la información obtenida por el SEP, se elaboró un índice que resume las capacidades institucionales de los países en los cinco pilares del ciclo de gestión. El índice promedio para el conjunto de ALC es de 1,9/5, lo que indica que la región se encuentra en una fase inicial de implementación de la GpRD y que aún no ha llegado a la mitad de camino (cuadro 1.3).

El resultado de los estudios muestra la existencia de fuertes diferencias entre los países de la región. Se los ha agregado en tres grupos, según el índice de GpRD. El primer grupo está conformado por los países que obtuvieron un índice de 3 o superior; el segundo, por los países que obtuvieron índices entre 1,5 y 3; y el tercero, por países que obtuvieron índices menores a 1,5. Más de la mitad de los países (16) se ubican en el grupo intermedio (cuadro 1.4).

Cuadro 1.3. Pilares de la gestión para resultados en el desarrollo según el nivel de desarrollo

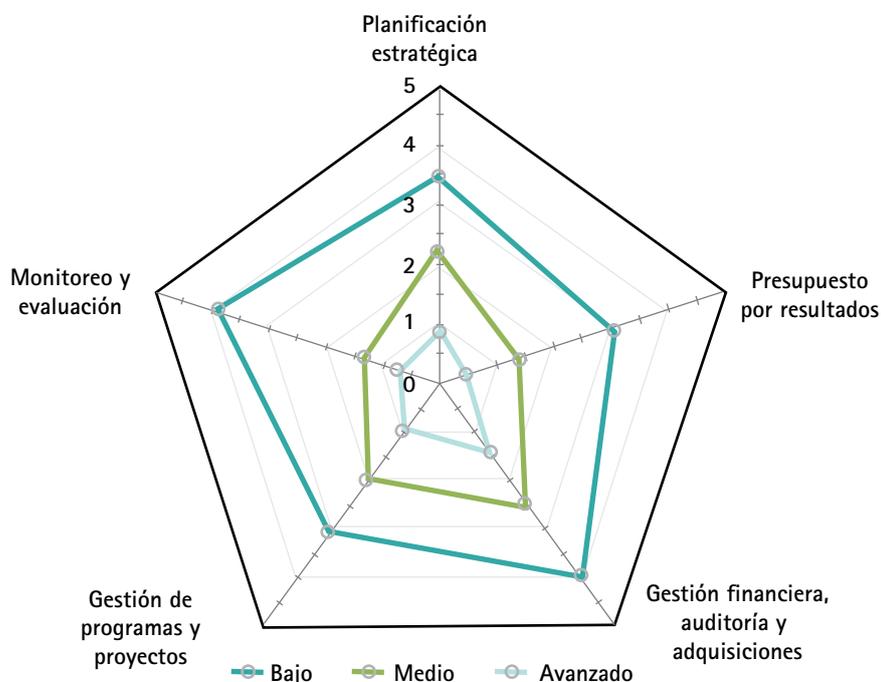
Pilar de la GpRD	Promedio	Nivel de desarrollo de la GpRD		
		Alto	Medio	Bajo
Planificación para resultados	2,3	3,5	2,3	1,6
Presupuesto por resultados	1,4	3,1	1,3	0,5
Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	2,5	4,0	2,5	1,5
Gestión de programas y proyectos	1,9	3,1	1,9	1,0
Monitoreo y evaluación	1,6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

Cuadro 1.4. Nivel de desarrollo de la gestión para resultados en el desarrollo por países

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

Respecto de las diferencias de nivel de desarrollo de la GpRD entre los países, se puede apreciar que los que poseen un índice alto son Brasil, Chile, Colombia y México, que conforman un pequeño grupo de avanzada en cuanto a las innovaciones gerenciales. Llevan una gran ventaja al resto de los países en todos los pilares, particularmente en PpR y MyE, sin los cuales es imposible implementar la GpRD. Este grupo de países también posee un mayor equilibrio entre los pilares, lo que muestra el efecto integral que tiene el desarrollo de la GpRD en una fase avanzada (gráfico 1.5).

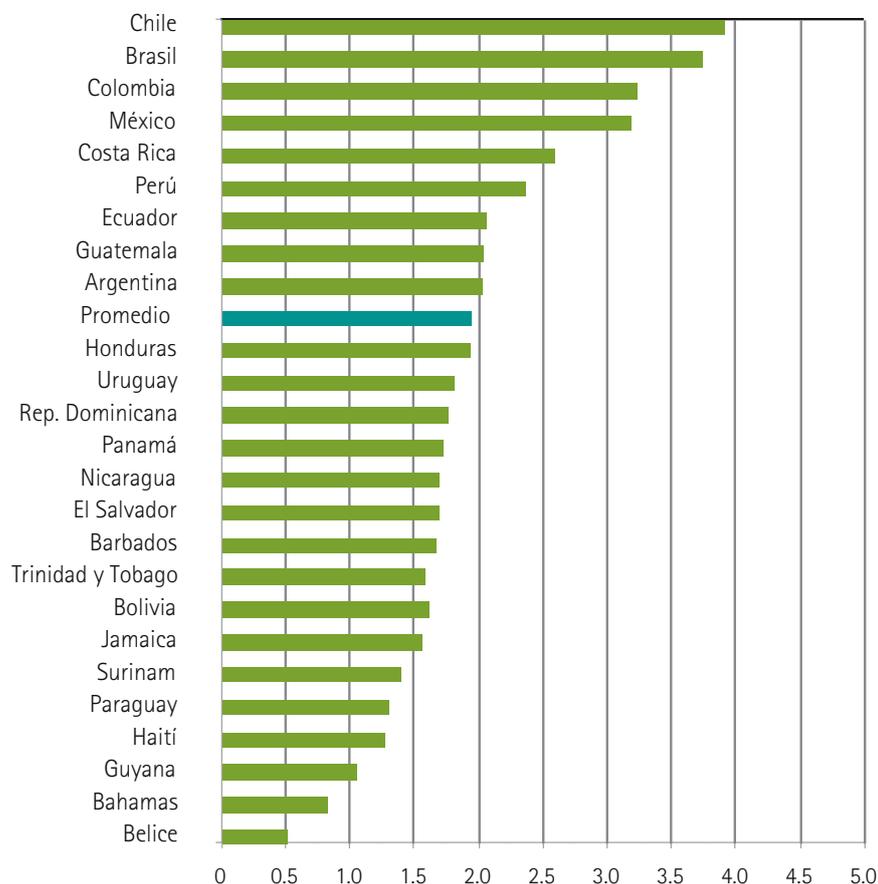
Gráfico 1.5. Índice de gestión para resultados en el desarrollo según pilar por grupo de países



Además de los cuatro países del grupo de alto desarrollo, resalta la posición de Costa Rica y de Perú como líderes del grupo de nivel medio de desarrollo de la GpRD, tal como puede apreciarse en el gráfico 1.6. Conviene destacar que solamente seis de los veinte y cinco países obtuvieron puntajes significativamente superiores al promedio de la región (1,9) y que trece países se situaron entre 1,5 y 2.

Así como existen diferentes grados de desarrollo de la GpRD entre los países, los pilares de la GpRD también muestran un desarrollo desigual (cuadro 1.3). La comparación del desarrollo de los pilares indica que la gestión financiera, auditoría y adquisiciones (GFAA) (2,5) y la planificación para resultados (2,3) son los pilares más avanzados. En el caso de la GFAA, el alto índice de desarrollo es el resultado del esfuerzo que los gobiernos de la región y la cooperación internacional han realizado para mejorar la GFP en la última década. Inicialmente, estos esfuerzos se enmarcaron en las medidas de reforma del Estado que tuvieron lugar durante la década de 1990, que perseguían el propósito de superar la crisis económica.

Gráfico 1.6. Índice de gestión para resultados en el desarrollo por país



Como se ha explicado en párrafos anteriores, estos esfuerzos tuvieron un marcado sesgo fiscal y no mejoraron todo lo necesario la capacidad gerencial del Estado. En la actualidad, esos esfuerzos están más vinculados con la convicción de que es necesaria una gestión eficaz de los recursos públicos como condición para el desarrollo de un país.

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

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

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

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

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

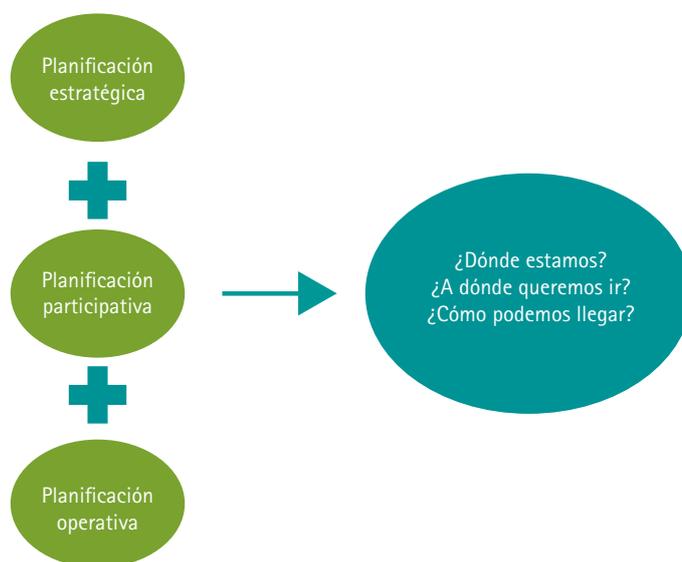
sus innovaciones gerenciales. En las siguientes secciones, se analizará en detalle la situación de cada uno de los pilares y los componentes del ciclo de gestión de los países de ALC.

3.2. Planificación orientada a resultados

La planificación es el instrumento que el gobierno utiliza para definir la carta de navegación del país, es decir, su rumbo y su destino. Para ello, un país debe responder a tres preguntas básicas: ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar? Para contestar a la primera pregunta, se realiza un análisis de la situación social y económica del país mediante el uso de información estadística confiable. La respuesta a la segunda pregunta se relaciona con los proyectos del gobierno vigente, pero además requiere de un consenso mínimo entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y las organizaciones de la sociedad civil. Contestar a la tercera pregunta conlleva analizar distintas opciones y elegir aquellas que se muestren más pertinentes y eficientes (gráfico 1.7).

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

Gráfico 1. 7. Elementos de la planificación orientada a resultados



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

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

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

Ruiz Caro (2002) sostiene que las experiencias de los últimos años permiten inferir que no hay contradicción entre la planificación y el mercado, tal como se pensaba anteriormente. En efecto, la visión de largo plazo y la flexibilidad son fundamentales en un entorno de cambios acelerados como el actual, y la democracia tanto como la participación son condiciones previas y necesarias para un proceso de planificación con una visión integral del desarrollo. Además, sostiene la autora, el análisis de los procesos de reforma institucional en ALC muestra que éstos son exitosos solamente si toman en cuenta los siguientes aspectos: 1) la necesidad de que las políticas públicas cuenten con una base amplia de apoyo ciudadano, 2) el requisito de que las políticas públicas sean políticas de Estado de mediano y largo plazo, 3) la necesidad de abrir canales para maximizar la participación de la sociedad civil y 4) el requisito de que haya voluntad política para los cambios por parte del gobierno y de la oposición. Por tanto, se observa un mayor avance social y económico en aquellos

países en los que el gobierno y la oposición interactúan constructivamente para mejorar la calidad de las políticas públicas.

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

3.2.1. Situación de ALC en cuanto a la planificación para resultados

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

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

Finalmente, desde mediados de la década de 1990 se concibe la planificación como una función fundamental del Estado y como el instrumento para lograr acuerdos nacionales y alinear los esfuerzos institucionales en torno a ellos. Se acepta que el Estado cumple una función promotora del

desarrollo socioeconómico pero, simultáneamente, se admite que debe procurarse la creación de un clima de negocios que favorezca la iniciativa privada y el desarrollo de los mercados.

En los sistemas de planificación vigentes en la región se reflejan las tres etapas descritas. Así, en algunos casos se observan prácticas heredadas de la planificación voluntarista de los años sesenta; en otros, los sistemas de planificación carecen de marco institucional y legal; y en algunos casos, se está construyendo una función de planificación ligada al establecimiento de acuerdos nacionales, y articulada con el presupuesto. Los resultados del SEP en el pilar de planificación se pueden apreciar en el cuadro 1.3.

Instrumentos de planificación

Los instrumentos con que cuentan actualmente los países de la región para responder a las preguntas ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar? son cuatro: las visiones de largo plazo, los planes nacionales de mediano plazo, las agendas presidenciales y las estrategias de lucha contra la pobreza. Las visiones de largo plazo son instrumentos que contienen un acuerdo nacional en torno a objetivos prioritarios de largo plazo que se espera actúen como referente para el ejercicio de la planificación gubernamental de mediano plazo. El cuadro 1.5 muestra los instrumentos que posee cada uno de los países estudiados.

Participación del Congreso y de la sociedad civil

Solamente en Brasil, Colombia, México, República Dominicana y Surinam⁵ el Poder Legislativo debate y aprueba el plan nacional. En el resto de los países, el Congreso participa marginalmente en la discusión de los planes nacionales, pues en general se concibe que se trata de un ámbito reservado al Poder Ejecutivo. Esto contrasta con el hecho de que en todos los países el Congreso discute y aprueba el presupuesto. Si el plan es la guía del presupuesto, lo lógico sería que ambos pasen por el mismo proceso de discusión, búsqueda de acuerdos y control. El hecho de que reciban distinto tratamiento político contribuye a su desarticulación y muestra que en la práctica el plan tiene menos importancia política que el presupuesto debido, quizás, a su

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

tradicional carácter declarativo. No obstante, en la perspectiva de la GpRD, el plan debe recibir la misma atención que el presupuesto, pues constituye un instrumento que expresa los acuerdos nacionales en el mediano plazo y es el marco para la asignación del gasto público. Por otro lado, la participación de la sociedad civil en la discusión de los PNMP está más extendida: ocho países de los veinte y cinco estudiados, poseen un marco legal que obliga a los gobiernos a solicitar la opinión de la sociedad civil.

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

Asimismo, se observa una variedad de instrumentos de planificación que incluyen la visión de largo plazo, el plan nacional, la agenda presidencial, las estrategias de lucha contra la pobreza y los planes sectoriales. Desde la perspectiva de la GpRD, el reto más importante de los sistemas de la región es fortalecer la planificación para hacerla más estratégica, operativa y participativa, lo que supone solidificar las estructuras programáticas de los planes, articular el mediano y corto plazo y coordinar la planificación con el presupuesto. Además, se requiere desarrollar un proceso planificador más inclusivo, que involucre al Poder Legislativo y a la sociedad civil a fin de que los objetivos estratégicos reflejen el pensamiento de toda la sociedad y tengan así mayor oportunidad de trascender de un gobierno a otro (gráfico 1.8).

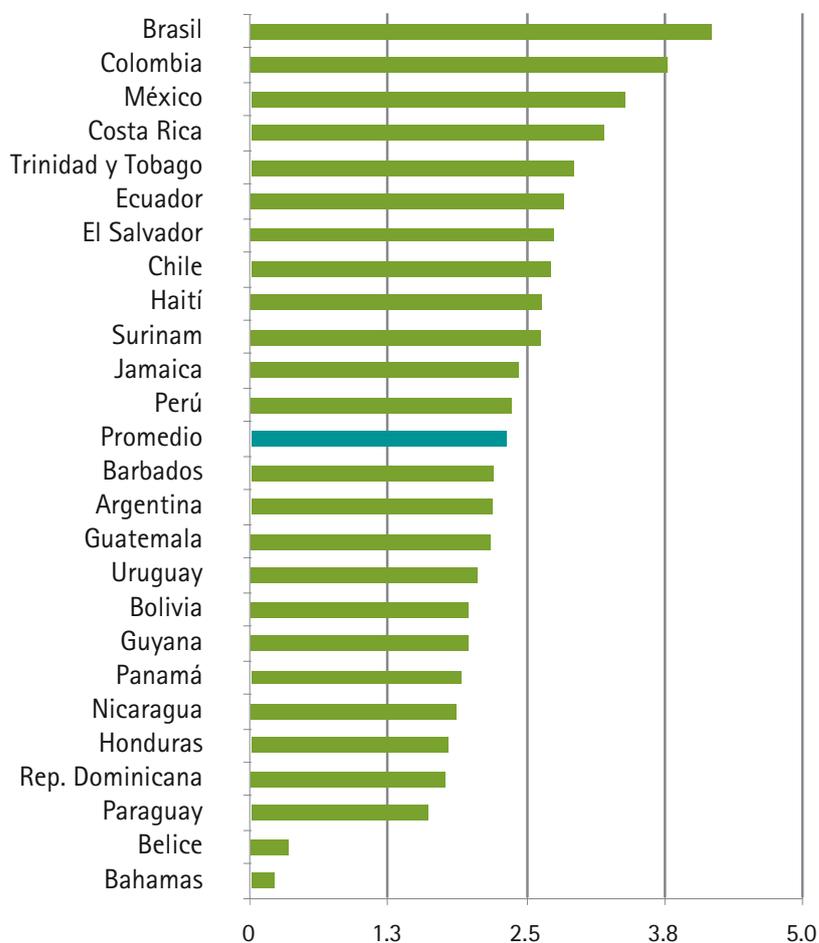
Cuadro 1.5 Instrumentos de planificación según país, 2007-08^(a)

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

(a) En 2009 la situación se ha modificado en algunos países como República Dominicana, que publicó su estrategia 2010-2030 en noviembre de ese año.

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

Gráfico 1.8. Índice de planificación para resultados



3.2.2. La planificación en los gobiernos subnacionales

El análisis de más de cincuenta GSN en la región muestran al menos dos casos claramente diferenciados: los GSN que realizan ejercicios de planificación y los que no planifican. Dentro de la primera categoría encontramos tanto GSN que realizan ejercicios de planificación en un contexto donde el gobierno nacional prepara una planificación nacional en forma continua y en algunos casos consolidados, y otros GSN que planifican en ausencia de un plan nacional.

En el primer caso se destacan Brasil y Colombia, países en donde existe una larga tradición de planificación en el ámbito nacional y hay buenos ejercicios a nivel de GSN. Así, por ejemplo, Ceará, Minas Gerais y Paraná son algunos de los estados de Brasil que presentan buenos ejercicios de planificación de mediano plazo. En el caso de Colombia, Antioquia y Cundinamarca muestran un desarrollo avanzado de planificación de mediano plazo. Cabe mencionar que en los casos de Brasil y Colombia todos los estados o departamentos regionales deben cumplir con la normativa de preparar un plan que esté en consonancia con el plan nacional. Sin embargo, la calidad de estos instrumentos difiere mucho entre los diferentes GSN. En una situación intermedia encontramos a los estados de Michoacán y Yucatán en México, donde si bien se planifica, hay espacio para mejorar estos ejercicios desde una perspectiva de la GpRD. En el caso de Argentina, otro de los grandes países federales, no existe un PNMP y, por lo tanto, la mayoría de las provincias no cuentan con estos instrumentos. Sin embargo, recientemente algunas provincias han comenzado a mejorar su planificación, incluso con visiones de largo plazo como es el caso de Tucumán o Córdoba.

Esto nos lleva a preguntarnos si justifica hacer el esfuerzo de planificar a largo plazo en los GSN si no se lo hace en el ámbito nacional. En primer lugar, cabe ratificar que una planificación orientada a resultados a mediano plazo es necesaria en los GSN, aún en ausencia de un marco nacional de mediano plazo. En cuanto al largo plazo, diez o más años, el esfuerzo de realizarlo y su utilidad estarán condicionados por la capacidad del GSN de influir los resultados y los impactos a nivel nacional. En otras palabras, en ausencia de una visión de largo plazo nacional, el estado de San Pablo en Brasil, la Provincia de Buenos Aires en Argentina, o el Estado de México en ese país, para citar sólo algunos ejemplos, deberían realizar una planificación de largo plazo debido a que estos GSN representan más del 50% del producto interno bruto (PIB) nacional y por lo tanto su impacto económico y social es determinante para el resto del país⁶. Por el contrario, si el PIB y la población de un GSN son muy pequeños, y además son fuertemente dependientes de los recursos que les transfiere el gobierno central, un ejercicio de largo plazo no parece justificarse en ausencia de una visión de largo plazo a nivel nacional.

6 Cabe señalar que Brasil y México cuentan con una visión de largo plazo a nivel nacional en tanto Argentina no dispone de ese instrumento.

3.3. El presupuesto por resultados

En ALC, la búsqueda de mayor eficiencia y efectividad en la asignación de los recursos públicos motivó el interés por el PpR o presupuesto basado en resultados (PBR). Cuanto más escasos son los recursos, mayor importancia cobra el aumentar la efectividad de su uso. El PpR cumple ese propósito pues consiste en un conjunto de procesos e instrumentos capaces de integrar sistemáticamente el análisis sobre los resultados de la gestión pública al proceso de asignación de los recursos (recuadro 1.3).

Recuadro 1.3. El presupuesto tradicional y el presupuesto por resultados

El presupuesto tradicional asigna recursos a un organismo para gastarlo en ciertos insumos. Este presupuesto informa no sólo qué insumos utilizan sino cuánto gastan en ellos los organismos públicos. El control presupuestario tradicional vigila que los actos sean legales y que el gasto se encuentre dentro de los límites autorizados.

Insumos → **Productos**

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

Insumos → **Productos** → **Resultados**

Fuente: Tavares y Berretta (2006)

La implementación de un PpR requiere los siguientes elementos: 1) información comprehensiva sobre los resultados de las acciones financiadas con el presupuesto mediante un sistema de MyE, 2) procedimientos explícitos debidamente formalizados sobre la manera en que la información

será analizada y considerada en el proceso de formulación del presupuesto, 3) estructura de incentivos complementaria al sistema presupuestario que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados y 4) normas sobre administración financiera que permitan la flexibilidad necesaria para que las dependencias utilicen con eficiencia sus recursos para el logro de resultados (Marcel, 2007).

Los indicadores deben considerar no sólo los productos (bienes y servicios) que generan los programas, sino también los efectos que tienen en la población. Los análisis provenientes de las evaluaciones de las políticas, los programas y los proyectos también son un insumo importante para el proceso presupuestario, pues complementan los datos del sistema de seguimiento aportando criterios sobre los efectos y los impactos de la acción gubernamental.

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

La manera en que un PpR liga los recursos con los resultados proviene del análisis de tres factores: 1) las proyecciones de los gastos y los resultados si la situación presente no varía, 2) el análisis de las tendencias que siguen los fenómenos sociales con las actuales políticas y 3) la propuesta de cambios en el presupuesto y el análisis de la manera en que esto afectaría las tendencias (Schick, 2008). Estos elementos deben someterse a debate entre los actores políticos y la opinión pública.

Los incentivos constituyen un elemento central del PpR pues permiten crear sinergia entre los intereses de las personas e instituciones y los intereses del país expresados en los objetivos estratégicos gubernamentales.

Los incentivos que se aplican en el sector público pueden ser monetarios o no monetarios, e incluyen: 1) la acreditación de la calidad de una institución, lo que conlleva el reconocimiento social y estimula la pertenencia institucional de sus funcionarios, 2) los premios a la excelencia, individual o institucional, otorgados por las autoridades públicas o las organizaciones no gubernamentales (ONG), 3) el empoderamiento o traspaso de responsabilidades de los niveles superiores a los inferiores, 4) la difusión de los resultados de la gestión institucional y 5) los reconocimientos económicos individuales (salarios diferenciales o bonos anuales) o institucionales (fondos concursables).

3.3.1. El presupuesto por resultados en ALC

La mayoría de los países de la región aún diseñan su presupuesto de forma incrementalista, es decir, aplicando cada año un aumento que depende del incremento previsto de los recursos. Por lo general, se aplica una proporción similar de este aumento a todos los entes o instituciones. En este esquema no hay espacio para los cambios que demanda una buena gestión gubernamental. Por el contrario, el incrementalismo perpetúa estructuras de gasto anteriores como si fueran válidas para todos los años. Además, es frecuente que en la asignación de los recursos intervengan consideraciones sobre los intereses políticos particulares por encima del bien público. Esto genera ineficiencia, ineficacia y falta de transparencia en la gestión. La ineficiencia se produce porque todas las instituciones reciben los recursos, independientemente de lo bien o mal que realicen su trabajo. Esto promueve la desidia de los funcionarios públicos y no estimula una buena gestión de las autoridades. También genera ineficacia porque los recursos no se asignan a las estrategias que el gobierno considera prioritarias, lo que convierte a la planificación en un ejercicio inútil.

En resumen, dado que el pilar de PpR es el menos desarrollado de todos, ALC todavía tiene que recorrer un largo camino para lograr su institucionalización. La inmensa mayoría de los países aún presupuesta con base en insumos y asigna los recursos de forma incrementalista, de manera que los resultados de la gestión están ausentes durante el proceso de análisis y elaboración del presupuesto. La introducción de sistemas de evaluación

del gasto y de incentivos para la efectividad de la gestión aún no se ha iniciado en la mayoría de los países y está en ciernes en México y Perú. No obstante, se observa que varios países están incorporando gradualmente nuevos instrumentos para mejorar la gestión presupuestaria y, eventualmente, implementar un PpR. Esos instrumentos se relacionan con la articulación entre el presupuesto y la planificación, la elaboración de marcos fiscales de mediano plazo y el establecimiento de leyes de responsabilidad fiscal. Por otro lado, aunque muchos países publican en Internet los documentos sobre el presupuesto y los estados financieros, muy pocos anexan documentos que permitan que el gran público los comprenda. Sin embargo, se observa que en algunos países han surgido ONG dedicadas al análisis y la discusión de la gestión pública, que con frecuencia publican exámenes tanto del presupuesto como de los informes financieros en un formato asequible a la opinión pública y a los medios de comunicación (recuadro 1.4 y gráfico 1.9).

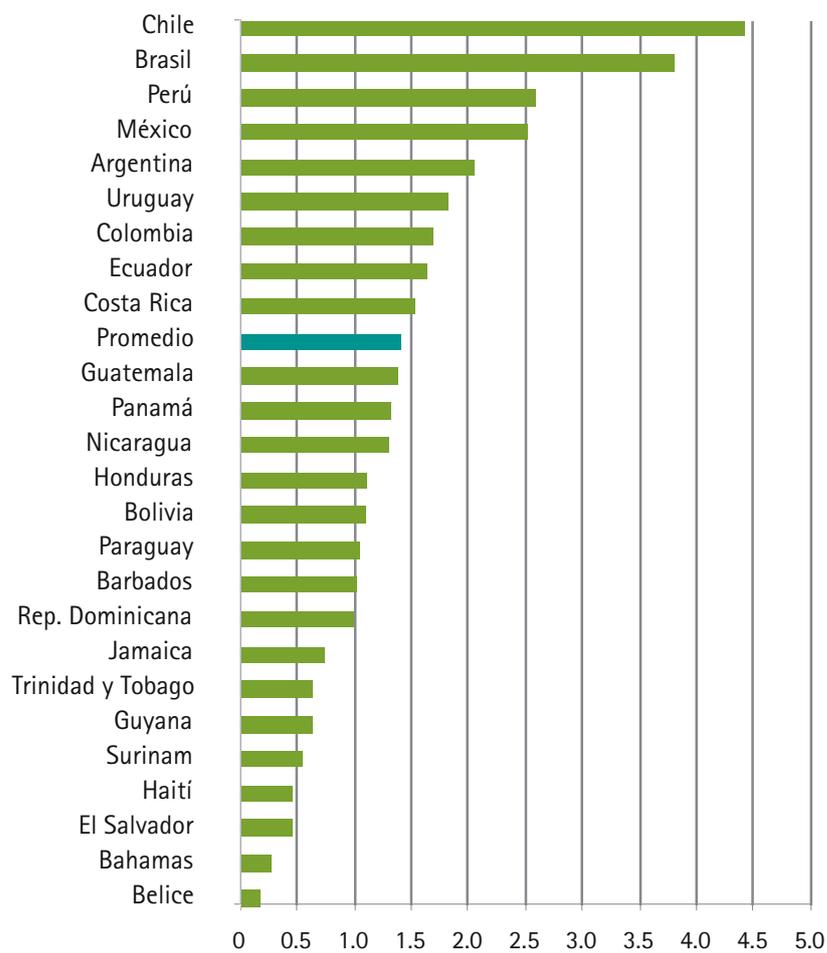
Recuadro 1.4. Presupuesto por resultados en los distintos países

Chile es el país más avanzado en este pilar, seguido por Brasil.

Por su parte, durante los últimos tres años, México y Perú iniciaron la construcción de sistemas de PpR, lo cual los aleja de la mayoría de los países la región.

De los veinte y cinco países estudiados, trece obtuvieron puntajes entre 1 y 2, lo cual indica que disponen de propuestas formalmente aprobadas para desarrollar algunos de los componentes de este pilar. Ocho países se colocaron bajo el mínimo de 1 porque aún no han iniciado su camino hacia la construcción de las capacidades necesarias para desarrollar un PpR.

Gráfico 1.9. Índice de presupuesto por resultados



3.3.2. Presupuesto por resultados en los GSN

A diferencia de lo que sucede con el pilar de planificación, ya que algunos GSN planifican y otros no, todos los GSN cuentan con un presupuesto. En la gran mayoría de los casos analizados, el presupuesto en los GSN sigue una lógica y una orientación incrementalista y sólo recientemente empiezan a realizarse algunas experiencias de PpR. Como se mencionó anteriormente, este pilar de la GpRD es uno de los más atrasados a nivel nacional y esta misma tendencia se repite en los GSN. Algunos estados, municipios y ciudades capitales han comenzado a moverse gradualmente hacia un PpR, como en el caso de Baja California (México), Yucatán (México), la Municipalidad de Escazú (Costa Rica), la Alcaldía de Manizales (Colombia), la ciudad

de Lima (Perú) y el Distrito Federal (México). El caso de los estados de Ceará en Brasil, presenta un ejemplo interesante acerca de cómo se puede transferir recursos en el ámbito municipal desde el nivel estadual en función del rendimiento educativo. Esta experiencia evidencia que se pueden asignar los recursos con base en los resultados de eficacia y calidad, en este caso vinculados con el sector educativo.

Nuevamente cabe preguntarse si en ausencia de un PpR en el nivel nacional merece la pena avanzar en un PpR en el ámbito de los GSN. En la medida en que el GSN cumpla con los criterios que hemos definido anteriormente, sin duda debemos movernos hacia un PpR en el nivel subnacional. Un elemento fundamental para avanzar en el PpR a en los GSN es contar como mínimo con un marco de ingresos y gastos de mediano plazo, que permita una planificación financiera más allá del periodo anual. Esto es más importante en aquellos GSN que son responsables de la provisión de infraestructura, ya que ésta tiene periodos de construcción y puesta en marcha que superan el ejercicio presupuestario anual.

Entre los GSN de la región son pocos los que cuentan con un marco fiscal y financiero de mediano plazo. Por lo general, se observa una tendencia que indica que cuanto más alto es el nivel de recursos propios, más frecuentemente se realizan marcos fiscales de mediano plazo. Lo mismo se puede verificar a la inversa: en aquellos GSN cuya dependencia de los recursos nacionales o provinciales es muy elevada, prácticamente no se encuentran experiencias de aplicación de marcos fiscales de mediano plazo.

En relación con el nivel de dependencia financiera de los GSN, encontramos situaciones muy diferentes según los países y su estructura de descentralización. Así en los GSN que son capitales nacionales, en general se observa que pueden contar con recursos propios superiores al 80%, es decir, tienen niveles de independencia muy altos. En el caso de GSN estaduais o provinciales, el grado de independencia en la dotación de recursos está muy relacionado con el nivel de su economía local. Así, existen provincias con porcentajes muy altos de recursos propios y otras totalmente dependientes de las transferencias. En los municipios esta situación tiende a repetirse y se asocia a su característica urbana o rural.

Resulta claro que a mayor nivel de independencia financiera mayor es la base que existe para una GpRD. También debe considerarse el grado de discrecionalidad de las autoridades de los GSN para asignar las transferencias de recursos financieros de otros niveles de gobierno, pues existen transferencias condicionadas y transferencias de libre disponibilidad. Mientras mayor es la proporción de transferencias de libre disponibilidad (programas específicos de salud, educación o infraestructura básica, agua potable y saneamiento, etcétera), más se puede avanzar en la implementación de la GpRD.

En la mayoría de los GSN, la difusión de la información presupuestaria a la población local es una materia pendiente. Esto afecta la transparencia del gasto y la rendición de cuentas del destino de los recursos que salen de fuentes locales, así como de las transferencias de otros niveles de gobierno.

3.4. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones

Gestión financiera pública

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

La GFP está integrada por los siguientes componentes: 1) administración del presupuesto⁷, 2) contabilidad, 3) administración de la deuda (crédito público), 4) administración del efectivo (tesorería) y 5) administración tributaria. Para ser efectivos, estos componentes deben estar integrados, lo que supone dos condiciones: deben actuar de forma interrelacionada, bajo la dirección de un órgano coordinador con competencia para su reglamentación y sus

⁷ El presupuesto desempeña un doble rol: por un lado, es un instrumento para la ejecución de las políticas públicas y, por otro, es uno de los sistemas de la administración financiera. En este apartado se lo analiza en cuanto a su segundo rol, mientras que en el apartado de Presupuesto por Resultados se lo considera como instrumento de ejecución de políticas públicas.

principios, normas y procedimientos deben ser coherentes entre sí e interrelacionarse automáticamente a través de medios electrónicos.

La falta de integración en materia de administración financiera provoca, entre otros problemas, información fragmentada y duplicada, dificultad para usar los datos en los procesos de planificación y de administración del presupuesto y las transacciones fiscales ocultas, todo lo cual resta transparencia a los procesos y propicia los actos de corrupción (Transparencia Internacional, 2000). Por ello, la integración de los sistemas de la administración financiera es un requisito importante para la GpRD.

Auditorías: control interno y externo

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

Tradicionalmente se ha privilegiado el control externo ex ante que, a pesar de ser poco eficaz, es relativamente seguro pues vigila que los recursos se empleen según los procedimientos establecidos antes de que se realicen las inversiones, pero no constata el resultado que se obtiene de ellas. Por el contrario, la tendencia actual en los países desarrollados es un modelo en el que la responsabilidad del control ex ante recae en la propia organización (control interno) y que, a la vez, fortalece el control externo ex post que examina la calidad de la información sobre el desempeño institucional y analiza el proceso de gestión estratégica (OCDE, 2007).

El antiguo modelo de la administración pública intentaba vigilar detalladamente las decisiones que tomaba la burocracia con el propósito de evitar la

corrupción y la ineficiencia administrativa. El énfasis en los controles ex ante proviene de este modelo. Sin embargo, la experiencia demostró que cuando más reglamentación se creaba, mayor control tenía el poder informal sobre el sector público y más irracional se tornaba el funcionamiento del sistema (BID y CLAD, 2007).

En cambio, la premisa orientadora del control a posteriori de los resultados es la confianza limitada y no la desconfianza total en la actuación de los funcionarios públicos. Obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizarlos en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos. Así, la evaluación de la gestión pública se hace principalmente a través del análisis del cumplimiento o el incumplimiento de metas, y no a partir del respeto a reglas que, en muchas ocasiones, son autorreferidas. La evaluación del desempeño de las instituciones no sirve sólo para establecer si las metas fueron alcanzadas, sino también como un instrumento técnico útil para que las organizaciones aprendan de sus errores y, a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras.

Esta manera de aprendizaje organizacional es fundamental para que la gestión pública no se limite solamente a sancionar o encontrar responsables por el eventual mal desempeño de los organismos públicos, sino que logre que los servicios públicos desarrollen la capacidad de aprender de su desempeño y mejoren continuamente (BID y CLAD, 2007).

En esta perspectiva, el control interno es un proceso efectuado por la gerencia y el personal de las entidades públicas que proporciona una seguridad razonable a fin de que la organización: 1) se apegue a la Ley, las regulaciones y las directrices gerenciales, 2) promueva la economía, la eficiencia y la eficacia de las operaciones y logre los resultados esperados, 3) salvaguarde los recursos contra el fraude, el desperdicio, el abuso y su mal uso, 4) proporcione productos de calidad y servicios consistentes con su misión y 5) desarrolle y mantenga datos financieros e información gerencial confiables y los presente de forma oportuna. Los gerentes y los auditores internos desempeñan un papel destacado en esta función. Los primeros son responsables de crear una estructura de control adecuada y efectiva. Por su parte, los auditores se encargan de examinar las políticas, las prácticas y los procedimientos de control interno de la entidad para asegurar que los controles se adecuen

al cumplimiento de la misión institucional (OIEFS, 2004). Toda institución pública debe contar con un órgano interno de control a cargo de un auditor.

Por otro lado, el control externo es un mecanismo regulador que debe señalar oportunamente las desviaciones normativas y las violaciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso.

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

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

Desde la perspectiva de la GpRD, los controles internos y externos tienen una gran importancia para la gestión institucional y constituyen instrumentos clave para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas del sector público. No obstante, como se verá posteriormente, en la mayoría de los países de ALC el control interno se restringe principalmente al examen ex ante de los procedimientos, y el control externo no siempre goza de la independencia y la eficiencia requeridas para cumplir sus funciones de guardián de la integridad y la probidad de la gestión pública.

Adquisiciones públicas

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

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

3.4.1. La gestión financiera pública, la auditoría y las adquisiciones públicas en ALC

El pilar de GFAA muestra mayor desarrollo que los otros pilares de la GpRD. Esto es producto del énfasis que los gobiernos y la cooperación internacional han puesto en el manejo de las finanzas públicas a partir de la crisis de la deuda. Se han invertido esfuerzos y recursos sostenidamente para mejorar los sistemas en este campo. En la mayoría de los países se observan avances importantes tanto en la legislación como en el desarrollo institucional de los tres componentes de este pilar. Sin embargo, como se ha insistido en este trabajo, la cultura institucional de muchos países de ALC aún está basada en los procedimientos y, en consecuencia, la mayoría de

las normas y de las ideas se originan en las instituciones y entidades que tienen a su cargo este pilar.

Gestión financiera pública

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

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

Gran parte de los países tiene sistemas contables acordes a los estándares internacionales, que preparan anualmente informes consolidados sobre los ingresos y los gastos, y también sobre los activos y los pasivos financieros. Estos informes son importantes no sólo para la gestión de las autoridades, sino también para la rendición de cuentas ante el Poder Legislativo y ante los ciudadanos.

Un aspecto importante de la GFP es el análisis del riesgo fiscal, es decir, el examen de los eventos no evitables que podrían ocurrir en el futuro y que acarrearían una tensión financiera. Los riesgos pueden relacionarse con el pago de obligaciones directas (deuda externa, emisión de bonos o compromisos de largo plazo, como el pago de pensiones) o de obligaciones contingentes (garantías del gobierno central a préstamos de GSN, pasivos actuariales o fallos judiciales que conlleven pagos) y ocurrencia de desastres naturales.

Una adecuada GFP debe analizar estas situaciones y disponer de mecanismos para mitigar sus efectos, de lo contrario el país se verá en dificultades financieras que podrían impactar en la capacidad de gasto de los programas estratégicos. Solamente los países con un índice de GpRD alto desarrollan análisis de riesgo tanto de las obligaciones directas como de las contingentes y, además, disponen de mecanismos para reducir o mitigar sus posibles impactos. Por lo general, los otros países se limitan a analizar la deuda externa.

Un elemento fundamental en la gestión presupuestaria es el rol del Congreso en el proceso de aprobación, ejecución y control del presupuesto. Se aprecia que en la gran mayoría de los países, los Congresos cumplen con la aprobación del presupuesto en los plazos establecidos por las leyes respectivas.

Sin embargo, tras esta buena práctica se ocultan dos serios problemas relacionados con el papel que desempeña el Poder Legislativo en el proceso presupuestario: la limitada capacidad técnica de los Congresos para mejorar el proceso presupuestario, es decir, la programación, la discusión, la aprobación, la ejecución y la evaluación del presupuesto y el reducido margen de acción que tienen los Congresos para introducir modificaciones al presupuesto presentado por el Ejecutivo. En relación con el primer problema, sólo tres parlamentos en la región cuentan con oficinas técnicas independientes para analizar el presupuesto. En cuanto al segundo, en muchos países el Poder Legislativo tiene una capacidad muy limitada para aumentar el gasto o el déficit o para reasignar volúmenes importantes de recursos de un área a otra.

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

Control interno

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

El control interno debería ser un instrumento de gestión gerencial e institucional que contribuya a asegurar la idoneidad de los sistemas de gestión financiera y técnica utilizados por la institución para la consecución de sus fines y objetivos. En la mayoría de los países estos sistemas no existen o tienen un desarrollo embrionario, y cuando existen no son objeto de análisis por parte del control interno.

Control externo

Gran parte de los países de ALC cuenta con una ley de control externo comprehensiva y común a todas las organizaciones del Estado y en la mayoría de los casos esa ley adhiere explícitamente a normas internacionales de auditoría.

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

La cobertura de las auditorías financieras que realizan anualmente las EFS varía según se trate de ingresos y gastos o de activos y pasivos. Las primeras están más difundidas que las segundas y, en la mayoría de los países, se examina a más del 60% de las instituciones del gobierno central.

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

Las auditorías de gestión o desempeño que no sólo revisan la legalidad y la regularidad de las operaciones institucionales sino que además examinan los sistemas y los procesos para el cumplimiento de objetivos, están poco extendidas entre los países de ALC. Aunque la legislación de muchos países las contempla, las EFS no cuentan con el personal, los recursos y la metodología idóneos para realizar este tipo de examen.

La escasa capacidad gubernamental en GpRD de América Latina impone una limitación al alcance del control externo. Si las entidades y los organismos del Estado no preparan planes estratégicos, no disponen de medios para hacer el monitoreo y la evaluación y no reportan su desempeño más allá de los informes de ejecución presupuestal, las EFS no tienen un escenario adecuado para practicar los exámenes sobre los resultados del desempeño de los organismos públicos.

Adquisiciones públicas

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

paso importante para los países de ALC y es un elemento positivo para la implementación de la GpRD.

Durante los últimos años, varios países han intensificado sus esfuerzos para implementar sistemas electrónicos que difundan, a través de Internet, información sobre las leyes y las normas de adquisiciones y contrataciones, invitaciones a licitar y solicitudes de propuestas y de adjudicación de contratos. Estos sistemas han permitido transparentar las adquisiciones públicas, mejorar la competencia y difundir oportunidades de negocios con el Estado a los proveedores pequeños. Algunos de estos sistemas permiten realizar transacciones electrónicamente y han logrado que los organismos multilaterales los reconozcan como sistemas válidos para usarlos en los proyectos que financian. No obstante, aún hay aspectos que varios países deben atender y mejorar para disponer de procedimientos confiables. Uno particularmente importante es establecer los procedimientos para la presentación y la resolución de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones (recuadro 1.5 y gráfico 1.10).

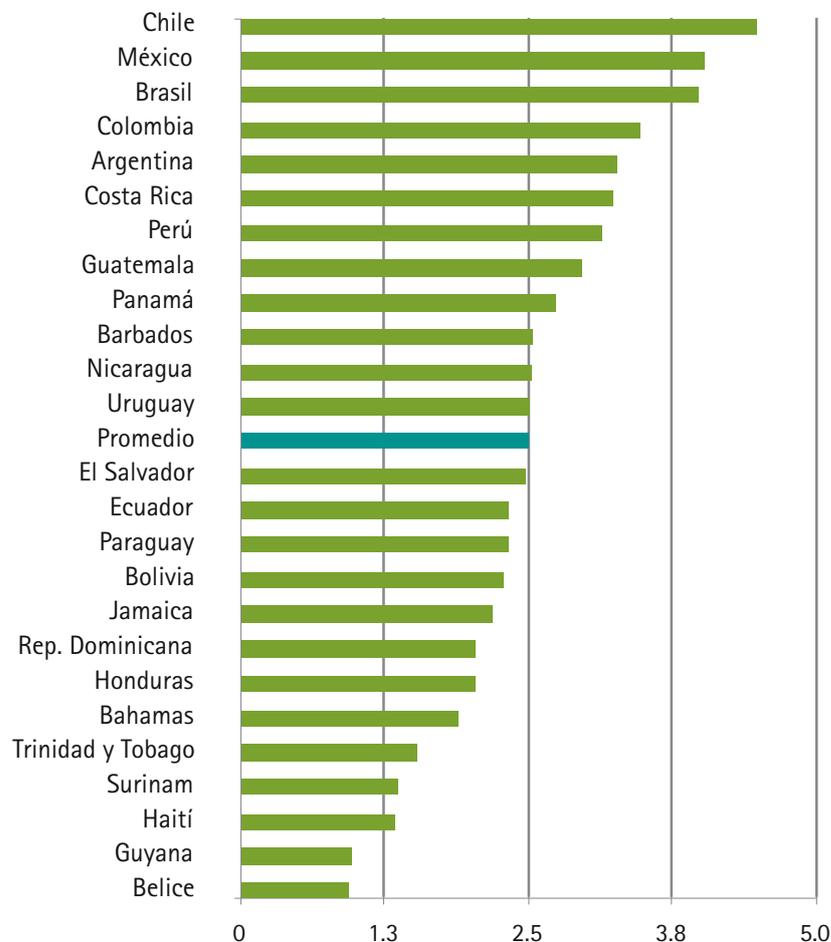
Recuadro 1.5. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones en los distintos países

Este es el pilar que menor grado de heterogeneidad presenta entre los países de la región y, al mismo tiempo, es el que muestra mayores puntajes.

Chile, Brasil y México superan los cuatro puntos, es decir que sus sistemas se encuentran en una fase de consolidación.

Siete de los veinte y cinco países analizados tienen un puntaje mayor a 3, lo que indica que los componentes de auditoría y adquisiciones orientados a resultados de GFP se encuentran en fase de desarrollo. Solamente dos países tienen un puntaje menor a 1.

Gráfico 1.10. Índice de gestión financiera pública, control y adquisiciones



3.4.2. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones en los GSN

El pilar de GFAA aparece en general como el más desarrollado en los GSN, aunque existe una gran diferencia entre los distintos países. En relación con los desvíos que se producen entre el presupuesto originalmente aprobado y el finalmente ejecutado, si bien nuestra muestra no es representativa, se observa que los estados de Brasil presentan muy pocos, en tanto que los de

México tienen desvíos medios y en los GSN de Ecuador, Colombia y Costa Rica los desvíos son más altos. En estrecha relación con el indicador anterior se encuentra la capacidad de contraer deuda sin garantía del gobierno central. Esto permite aumentar el nivel de financiamiento y del gasto durante un periodo de tiempo pero condiciona el equilibrio de mediano y largo plazo.

Por lo general, se observa que los GSN que tienen capacidad de endeudamiento, suelen usarla más allá de lo que es aconsejable, lo que genera serios problemas de equilibrio en las cuentas locales y, en algunos casos, repercuten también en el equilibrio fiscal en el ámbito nacional. En muchos países esto provocó que se revisaran los marcos legales que autorizaban el endeudamiento sin garantías del gobierno central y, como consecuencia, se cambiaron a marcos mucho más restrictivos.

En algunos países existen en el ámbito nacional partidas de gastos que no están incluidas en el presupuesto general. Esto constituye una mala práctica y afecta la transparencia del presupuesto. De lo que pudo analizarse hasta el presente, en los GSN esta práctica es poco frecuente y los organismos de control han realizado un esfuerzo considerable para evitar que esto ocurriera.

El análisis de riesgo fiscal, elemento central para una buena gestión financiera, no está muy difundido entre los GSN. Sólo en contados casos se observa un análisis de la sostenibilidad de la deuda, pero prácticamente no existe un análisis de otros pasivos contingentes ni de desastres naturales.

Las funciones de auditoría interna y externa se cumplen con distinto nivel de calidad y cobertura; en general, los GSN tienen que avanzar mucho en su consolidación. En cuanto a los sistemas de adquisición pública, se observa situaciones muy dispares. En algunos GSN, estos sistemas tienen que cumplir con los requerimientos de leyes provinciales e incluso nacionales. En aquellos GSN que tienen capacidad para decidir sobre sus sistemas de compras, existen algunos muy consolidados como el de San Pablo en Brasil, que tiene un sistema de compras electrónico de subasta inversa en tiempo real que es uno de los más avanzados que se pueden encontrar. En otros casos, por el contrario, no sólo no cuentan con sistemas de compras sino que carecen de marcos mínimos que aseguren la competitividad y la transparencia.

3.5. Gestión de programas y proyectos

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

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

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

Por otro lado, la producción de los ministerios sectoriales debería enmarcarse en contratos de gestión y desempeño acordados entre la autoridad del ministerio o la secretaría y los gerentes públicos, a fin de fijar explícitamente la cantidad, las condiciones y la calidad de los bienes y servicios que se producirán anualmente. Esto supone establecer una cartera de bienes y servicios en cada institución, con especificaciones claras acerca de sus

objetivos, las normas de acceso, sus costos y estándares de calidad, todos, aspectos poco desarrollados en el sector público. Además, las organizaciones deben disponer de una estrategia para el mejoramiento continuo de los bienes y servicios basada siempre en las necesidades de los usuarios o clientes. Paralelamente, se espera que en la gestión de los recursos humanos se utilicen mecanismos de evaluación del desempeño que incentiven al personal a trabajar en función de la obtención de resultados personales e institucionales.

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

Finalmente, una buena gestión de la producción de bienes y servicios descansa en sistemas de información que den cuenta de la cantidad, la calidad y los costos de lo que se produce. Este instrumento permite a los directivos y a los funcionarios públicos tomar decisiones basadas en información sobre la marcha institucional. Además, los datos que producen estos sistemas son la fuente principal que nutre el sistema de MyE y, por tanto, la que retroalimenta los sistemas de planificación y de PpR. En el cuadro 1.6 se presentan los resultados del pilar de gestión de programas y proyectos para la región.

3.5.1. La gestión de programas y proyectos en ALC

La planificación sectorial

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

Cuadro 1.6. Desarrollo de los indicadores de gestión de programas y proyectos según grupos de países

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

En los sectores de salud y de educación, se observa un proceso más depurado y maduro de planificación: sus instrumentos están mejor formulados, tienen horizontes de mediano y largo plazo y recogen las estrategias y las metas de los compromisos internacionales. Con frecuencia, los planes de largo plazo han sido formulados con el apoyo financiero y técnico de organismos de cooperación multilateral o bilateral. Además, en la mayoría de los países, las organizaciones de la sociedad civil⁸ participaron activamente en su elaboración.

En cambio, el sector de protección social⁹ no siempre cuenta con un plan y, en algunos países, éstos están compuestos por programas desconectados entre sí. Por su parte, el sector infraestructura muestra las prácticas más débiles de planificación y de participación de la sociedad civil en la elaboración de los planes sectoriales.

En general, los planes sectoriales concuerdan con los objetivos y las estrategias propuestos en los planes nacionales. En varios países, los objetivos de los planes de largo plazo de educación y salud fueron incluidos en los instrumentos nacionales de gobiernos sucesivos, lo cual fortaleció la continuidad de las políticas. No obstante, la articulación entre el mediano y el corto plazo

⁸ Las "organizaciones de la sociedad civil" son grupos variados, como las ONG, los gremios profesionales, los gremios empresariales y los sindicatos.

⁹ Este sector corresponde a ciertos ministerios que, con distintos nombres según los países, ejecutan generalmente programas de lucha contra la pobreza.

es débil; los planes operativos anuales no siempre se basan en el mismo tipo de instrumentos, creados para el mediano plazo.

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

La evaluación ex ante de los proyectos

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

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

Un problema relevante desde el punto de vista de la GpRD, es que varios sistemas de evaluación ex ante no son capaces de asegurar la vinculación de las inversiones con los objetivos y las metas establecidas en el PNMP.

Esto se debe a que dichos sistemas no analizan detalladamente la contribución de los proyectos de inversión al PNMP. Esta es una consecuencia más de la falta de articulación entre la planificación estratégica y la planificación operativa mencionada en apartados anteriores.

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

Por otro lado, las técnicas de evaluación ex ante no se aplican en la misma proporción a los proyectos ejecutados por el gobierno central y a los ejecutados por los GSN. En efecto, un proyecto del gobierno central tiene casi el doble de probabilidades de ser evaluado que uno preparado por un GSN (cuadro 1.7). Tomando en cuenta el alto porcentaje de recursos que invierten estos últimos, esta es una debilidad importante que merece pronta atención.

En varios países se observan problemas que constriñen el valor y el uso de las evaluaciones ex ante. Entre otros, se pueden señalar los siguientes: 1) la cobertura de las evaluaciones ex ante es limitada, 2) los funcionarios encargados del análisis de los proyectos no están debidamente capacitados y 3) las metodologías de evaluación no son lo suficientemente sólidas. Estos factores limitan la capacidad de los países para asegurarse que los proyectos se diseñen de manera rigurosa y, por tanto, ponen en riesgo la eficiencia y efectividad del uso de los recursos públicos.

Cuadro 1.7. Grado de aplicación de evaluación ex ante de los proyectos nacionales y subnacionales

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

Gestión de la producción de bienes y servicios

Una de las herramientas más eficaces de la GpRD es el contrato de gestión, es decir, el acuerdo entre dos partes por medio del cual se establecen compromisos sobre los resultados que se obtendrán, las condiciones para su cumplimiento y el monto de los recursos que se asignarán. Sin embargo, esta herramienta es muy poco utilizada en ALC. Apenas se registran algunas experiencias, básicamente en el sector salud de algunos países cuyos ministerios firman contratos de gestión con los hospitales¹⁰. Brasil es un caso interesante, pues está desarrollando y expandiendo este instrumento en varios sectores; por ejemplo, el Ministerio de Educación firma contratos de gestión con las unidades responsables de los programas, y el Ministerio de Salud, con los municipios. Por su lado, Perú desarrolló los Convenios de Administración por Resultados (CAR), que se implementaron entre 2002 y 2006. Los CAR eran acuerdos suscritos de manera voluntaria entre las entidades públicas y la Dirección Nacional de Presupuesto Público. Su objetivo era mejorar la cantidad, la calidad y la cobertura de los bienes y servicios que provee el sector público¹¹.

Otro instrumento valioso para estimular la obtención de resultados es adoptar esquemas de remuneración de personal ligados a la obtención de resultados institucionales. Salvo Chile, ningún otro país cuenta con un instrumento de este tipo. Hay que tener presente que la implementación de mecanismos de remuneración ligada al desempeño institucional, requiere disponer de sistemas avanzados de GpR, pues conlleva la capacidad de establecer y de medir los resultados de manera sólida.

De los países estudiados, solamente ocho disponen de estrategias de mejoramiento de la calidad de los servicios de salud y de educación. En algunos casos, se trata de proyectos puntuales y, en otros, de unidades institucionales cuya función es permanente. No obstante, no todas las estrategias disponen de estándares de calidad de los servicios como parámetros para

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

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

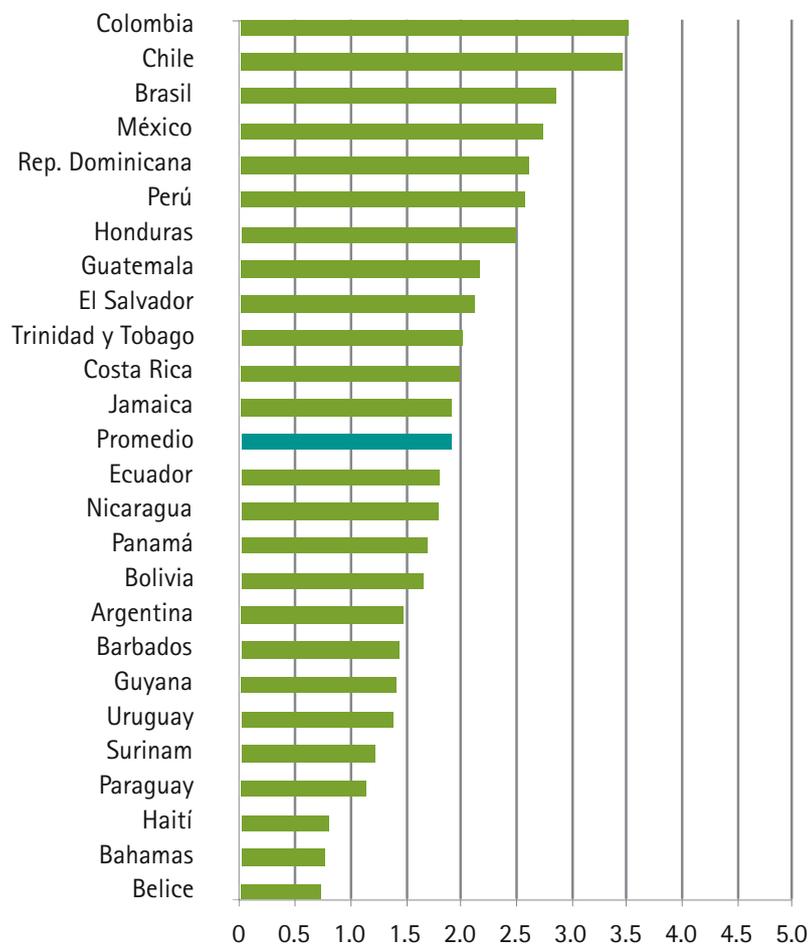
medir su evolución, lo cual debilita seriamente la posibilidad de mejora continua. En los sectores de protección social y de infraestructura, ese tipo de estrategias son más escasas y débiles aún. En general, el mejoramiento de la calidad de los servicios es un campo en el que se observa una gran debilidad institucional en los países y que, sin embargo, es de primera importancia para la GpRD.

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

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

Los ministerios sectoriales y las instituciones que brindan servicios cuentan con sistemas de información que se alimentan directamente de los registros administrativos de los servicios públicos. Estos sistemas contienen datos que son la base de los sistemas de monitoreo de la GpRD. Los diagnósticos realizados muestran que los sistemas de información de los ministerios de Salud y de Educación son más sólidos que los de Desarrollo Social y de Infraestructura. Además, muy pocos países disponen de indicadores que permitan analizar la eficiencia de las acciones que realizan, pues no cuentan con información sobre los costos y, en varios casos, no existen datos confiables sobre insumos importantes, como por ejemplo, el número de maestros o de médicos. El mejoramiento de la calidad de los servicios va de la mano del fortalecimiento de los sistemas de información, pues sin ellos no es posible establecer referencias y medir los avances institucionales.

Gráfico 1.11. Índice de gestión de programas y proyectos



3.5.2. Gestión de programas y proyectos en los GSN

En los GSN de la región, la existencia de un sistema de evaluación ex ante de programas y proyectos es, nuevamente, muy dispar. Entre los gobiernos que tienen sistemas con una alta cobertura de evaluación ex ante de los programas y proyectos se pueden mencionar, entre otros, a Antioquia y Cundinamarca en Colombia, y a Paraná en Brasil. En una situación intermedia, es decir, entre los GSN que tienen un sistema que cubre menos del 50% de los programas y proyectos, podemos señalar a Mato Grosso de Brasil o

Manizales de Colombia. Existen, sin embargo, numerosos GSN que no cuentan con estos sistemas de evaluación ex ante, como es el caso de Tabasco y Yucatán en México, Pichincha y Loja en Ecuador o Tocantis en Brasil.

La gestión de bienes y servicios es muy importante en los GSN ya que son los niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos y, por lo tanto, inciden directamente sobre la calidad de los servicios públicos. En cuanto a las estrategias para mejorar los servicios utilizando en forma sistemática la opinión de los usuarios a nivel de los GSN, algunos casos donde se emplea este recurso son Michoacán en México, Lima en Perú y Las Cejas en Colombia.

Un tema que es común a casi todos los GSN es la falta de indicadores de eficiencia que prestan en los servicios públicos. Ante esta ausencia, resulta muy difícil hacer una gestión orientada a resultados, pues no se cuenta con insumos básicos que permitan definir la línea base, es decir, determinar dónde nos encontramos en relación con ciertos estándares que debemos alcanzar.

3.6. Monitoreo y evaluación

El *monitoreo* es la función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos para proporcionar a los administradores y a las principales partes interesadas de una intervención para el desarrollo de información sobre el avance y el logro de los objetivos así como de la utilización de los fondos asignados (OCDE, 2002).

En la gestión pública, el monitoreo busca conocer el avance de los objetivos y las metas del gobierno que, en la mayoría de los casos, están consignados en un plan nacional que se ejecuta con los recursos del presupuesto público. Por tanto, la función de monitoreo está estrechamente ligada a las de planificación y de presupuesto, y analiza tanto la consecución de los objetivos como los recursos que se invierten para lograrlos.

En el marco de la GpRD, el sistema de monitoreo es un instrumento para gestionar el sector público mediante un conjunto de indicadores que permiten verificar el cumplimiento de los objetivos y de sus expresiones cuantitativas: las metas. Un sistema tradicional de seguimiento de la ejecución se distingue de uno basado en resultados en que este último incorpora indicadores que dan cuenta de los productos obtenidos por los programas

y los proyectos, mientras que el primero contiene indicadores que informan sobre los insumos, las actividades y los productos realizados, pero sin fijarse si con ellos se logran o no los objetivos (resultados).

Por otro lado, el sistema de monitoreo debe dar cuenta del desempeño de las instituciones, los programas o los proyectos. En el ámbito de las políticas públicas, el desempeño se define como la medida en que una intervención para el desarrollo o una entidad que se ocupa de fomentar el desarrollo actúa conforme a criterios, normas y directrices específicos u obtiene resultados de conformidad con las metas o los planes establecidos (OCDE, 2002).

Los indicadores para medir el desempeño deberán dar cuenta de dos aspectos importantes de las intervenciones para el desarrollo: 1) los resultados establecidos en la planificación (los productos, los efectos y los impactos) y 2) los criterios, las normas y las directrices que guían la intervención de las entidades. Usando la cadena de resultados como referencia, se pueden identificar las dimensiones críticas que dan cuenta de los dos aspectos del desempeño.

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

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

La diferencia fundamental entre el monitoreo y la evaluación radica en que el monitoreo ofrece información sobre la situación relativa al cumplimiento

de los objetivos y los efectos de una política, programa o proyecto. En cambio, la evaluación explica por qué esos objetivos o efectos se están logrando (o se han logrado) o no, y expone los cambios que se han producido en los beneficiarios de la sociedad. La evaluación, mediante un proceso sistemático de recolección y de análisis de información relevante, emite juicios sobre las causas y las razones de los resultados, examina resultados no buscados, estudia el proceso que se ha seguido para obtenerlos y proporciona recomendaciones para acciones futuras.

3.6.1. Sistemas de monitoreo en ALC

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

Todo esto se expresa en el modesto desarrollo institucional de la función de monitoreo en los países del grupo medio. Además, una de las debilidades más importantes de los sistemas de estos países es que no cuentan con indicadores de efecto, sino solamente de producto (en el mejor de los casos). Esto limita la implementación de la GpRD, pues no permite conocer si los productos tuvieron los resultados que se esperaban. Así, por ejemplo, la construcción de edificios escolares y la entrega de textos de enseñanza (productos) no conllevan necesariamente el mejoramiento de la lectoescritura de los niños (efecto), que se mide a través de pruebas estandarizadas de aprendizaje.

Los datos recopilados muestran que en materia de seguimiento, existe una gran brecha entre los países avanzados y las demás naciones. En efecto, los primeros obtienen una calificación mucho mayor que los otros países y, además, exhiben una menor diferencia entre el marco institucional de la función del seguimiento y el uso de la información, lo cual expresa claramente su mayor madurez. No obstante, en todos los casos se observa que el indicador de uso y de difusión de la información es el que menor puntaje alcanza, lo cual indica que la implementación de un sistema de monitoreo no trae consigo necesariamente el uso de la información con fines de

gestión. En este sentido, se observó que varios países han enfatizado en la elaboración de indicadores y en la construcción de aplicaciones informáticas, pero han avanzado poco en la creación de las condiciones normativas y las capacidades institucionales para aplicar tales herramientas en el análisis y la conducción de la gestión pública.

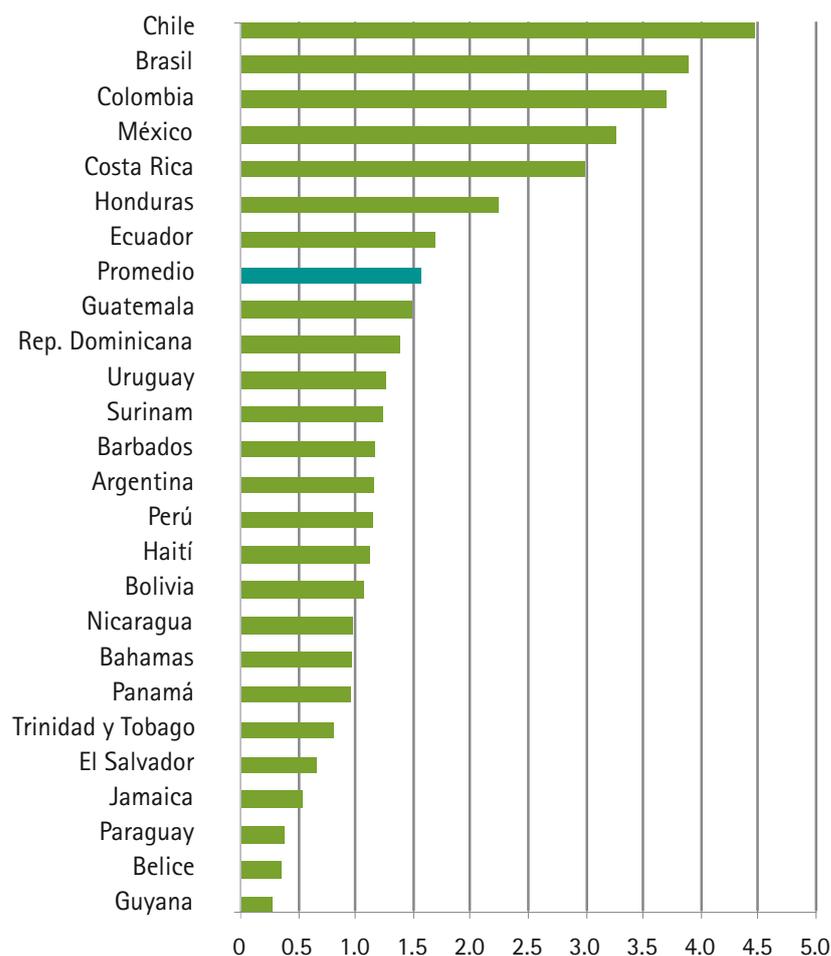
Es muestra de lo anterior que, con excepción de Chile, ningún otro país aplica criterios y procedimientos institucionalizados para analizar y gestionar la acción gubernamental a partir de la información que entrega el sistema de monitoreo. Esto no significa que otros países no usen de ningún modo la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

Las limitaciones más importantes de los sistemas de MyE para contribuir a la GpRD son: 1) no cuentan con normas técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente, 2) no articulan el cumplimiento de las metas y los objetivos con la inversión de recursos y 3) se basan en indicadores de insumos y de actividades más que en indicadores de productos y de efectos. Además, la mayoría de los sistemas de seguimiento adolecen de una escasa articulación tanto vertical (gobierno, organización, unidad operativa) como horizontal (planificación, presupuesto, ejecución, MyE).

3.6.2. Sistemas de evaluación en ALC

Sólo cinco países tienen un marco legal que establece específicamente la necesidad de evaluar los resultados de las políticas, los programas y los proyectos: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Los restantes establecen normas que no examinan los resultados de las acciones gubernamentales en el sentido que aquí se ha dado al término. En la mayoría de los casos, esas normas se refieren a la evaluación financiera y/o al análisis del cumplimiento de metas físicas de los proyectos. Hay que resaltar que las normas específicas sobre la función de evaluación de resultados de las políticas, los programas y los proyectos son recientes, ya que la más antigua es del año 2003.

Gráfico 1.12. Índice de monitoreo y evaluación



3.6.3. Monitoreo y evaluación en los GSN

Los sistemas de monitoreo o seguimiento de la gestión en general son muy débiles en los GSN, aunque existen algunas pocas excepciones. Aquellos que realizan el monitoreo, casi siempre se concentran en la ejecución financiera y en menor medida en el avance fiscal. En casi ningún GSN se encuentran ejemplos de seguimiento de la gestión focalizada en el desempeño de los programas y en cómo utilizar esta información para mejorar los resultados.

En relación a la capacidad de los GSN para realizar evaluaciones de los programas y proyectos (evaluaciones intermedias o de impacto) son muy pocos los casos en donde se realizan este tipo de evaluaciones, con excepción de aquellos que cuentan con financiamiento internacional.

3.7. Síntesis de la unidad

En primer lugar, es importante destacar que dada la diversidad de GSN así como sus diferentes niveles de autonomía financiera, no existe una receta única, aplicable a todos los GSN. En función de lo anterior, es muy importante contar con un diagnóstico detallado sobre las capacidades institucionales del GSN para implementar la GpRD. Para ello, recomendamos utilizar el SEP como un instrumento para identificar las lagunas o vacíos en los cinco pilares de la gestión pública.

Con respecto a lo analizado anteriormente, podemos concluir que los GSN que cuentan con mayor capacidad institucional son aquellos que pueden avanzar más rápido en el proceso de institucionalización de la GpRD. Así, por ejemplo, los GSN que son capitales de país cuentan con mayor capacidad institucional que los municipios pequeños.

Sin embargo, un factor determinante de la velocidad del cambio de una cultura burocrática tradicional a una cultura con base en los resultados es el liderazgo, es decir, el compromiso de las autoridades políticas para emprender las reformas. En efecto, la transformación de la vieja cultura institucional presupone cambios políticos que sólo pueden ser impulsados por líderes convencidos de la necesidad de innovar.

Paralelamente, se requiere potenciar la voluntad política con la debida capacidad gerencial pues, sin gerentes públicos experimentados y comprometidos, no será posible plasmar los deseos de cambio en una estrategia sólida. Es necesario advertir que una reforma gestada exclusivamente en el ámbito técnico corre el riesgo de no legitimarse entre las autoridades y de no considerarse adecuadamente los elementos de la esfera política. También las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado deben ser corresponsables del cambio. Para ello, deben cumplir dos funciones: demandar a los gobiernos el cumplimiento de los resultados comprometidos y aportar propuestas de soluciones cuando los resultados obtenidos por el GSN no son los esperados.

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

También es importante aprender de otras experiencias de GSN y adaptarlas a las propias realidades. El conocimiento y el intercambio de experiencias son elementos que coadyuvan a una mejor implementación de la GpRD. El propósito de tal intercambio es aprender de los errores y los aciertos de otros GSN con características similares.

Una estrategia gradual de cambio tiene la ventaja de permitir una expansión progresiva del nuevo modelo y, con ello, un desarrollo más pausado y sistemático de los instrumentos y los procedimientos. También permite manejar mejor la resistencia al cambio y crear efectos demostrativos positivos. Un proceso gradual bien llevado augura una mayor sostenibilidad de los cambios institucionales.

Tal como se ha afirmado en este documento, es importante avanzar de manera integral y gradual en la implementación de la GpRD, aprovechando la sinergia que se crea al actuar simultáneamente en varios pilares. No obstante, hay que considerar que no existe un programa o agenda válida para todos

los casos. Los impulsores de las reformas deberán analizar con cuidado los contextos institucional, legal y político de su país y proponer una estrategia de cambio que concilie lo urgente con lo posible y lo deseable.

3.8. Bibliografía de la unidad

Banco Mundial (2008). *Performance-Informed Budgeting in Latin America*. Experiences and Opportunities. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Baralt, Jorge, Edgar Rojas y Harold Zavarse, (2003). "Contratos de gestión pública como mecanismo de corresponsabilidad y control social: el caso venezolano". En *Memorias del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá: CLAD.

BID y CLAD (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cunil, Nuria y Sonia Ospina (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina*. Informe comparativo de 12 países. Washington, D.C.: Banco Mundial y CLAD.

Filc, Gabriel y Carlos Scartascini (2008). "Los marcos de mediano plazo y el proceso presupuestario en América Latina". Trabajo presentado en la IV Reunión de Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria para Resultados, México D.F.

García López, Roberto y Mauricio García Moreno (2010). *Gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe: avances y desafíos*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Guzmán, Marcela (2006). "Modelo marco de presupuesto basado en resultados". Programa para Fortalecer el Sistema de Presupuesto Basado en Resultados (inédito).

Lira, Luis (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.

Makón, Marcos (2000). *Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES.

Marcel, Mario (2007). "Plan de acción: Modelo de fortalecimiento del sistema de presupuesto basado en resultados en la administración pública federal de México" (inédito).

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2002). *Glosario de términos sobre evaluación y gestión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. París: OCDE.

OECD (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OECD.

OIEFS (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores) (2004). "Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público". [En línea], disponible en: <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicspubsecs.pdf>. Fecha de acceso 4/9/2010.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2007). "Capacity Assessment Methodology. User's Guide". [En línea], disponible en: http://europeandcis.undp.org/uploads/public/File/Capacity_Development_Regional_Training/UNDP_Capacity_Assessment_Users_Guide_MAY_2007.pdf. Fecha de acceso 4/9/2010.

Ruiz Caro, Ariela (2002). Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un "nuevo consenso" en América Latina. Santiago de Chile: ILPES.

Schick, Allen (2008). "Getting Performance Budgeting to Perform" (inédito).

Tavares, Martus y Nora Berretta (2006). "Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias". Trabajo presentado en el Diálogo Regional de Políticas BID-PRODEV, Washington, D.C.

Transparencia Internacional (2000). Libro de Consulta 2000 de Transparencia Internacional. [En línea], disponible en: http://www.transparency.org/regional_pages/americas/publicaciones#consulta. Fecha de acceso 4/9/2010.

Zurbruggen, Cristina y Nora Berretta (2006). "Capacidad política y técnica en la gestión de las políticas y los presupuesto públicos". Trabajo presentado en el XL Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala.

