

# **Panorama de la Gestión Pública** en América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# **Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe**



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

*El Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe* es una publicación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El principal responsable del documento es Jorge Máttar, Director del ILPES, y la coordinación y edición final estuvieron a cargo de Eduardo Aldunate Riedemann, Jefe del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública del ILPES, y Álvaro Ramírez Alujas, Consultor de esa misma Área.

En la preparación y redacción de los capítulos participaron los siguientes funcionarios del ILPES: Dante Arenas, Mauricio Cuervo, Sergio González Catalán, Alejandra Naser, Daniel Perrotti, Alicia Williner y Lucy Winchester. Se agradecen los aportes de las consultoras del ILPES Marianela Armijo y Rosario Bello, y del practicante Joshua Echeverría.

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

## Índice

Prólogo .....	9
Resumen ejecutivo .....	11
Introducción .....	13
I. Desarrollo en América Latina y el Caribe y el rol del Estado .....	15
A. Resultados del desarrollo en América Latina y el Caribe .....	15
1. Un desempeño económico de América Latina y el Caribe fortalecido, pero con mayor volatilidad que otras regiones desarrolladas y en desarrollo .....	17
2. Una gestión fiscal prudente y relativamente rápida, recuperación de la crisis financiera global del 2008-2009 .....	21
3. Pese a la mejoría reciente frente a los años ochenta y noventa, la región se caracteriza por sus bajos niveles de inversión y ahorro.....	24
4. Heterogeneidad estructural y brechas de productividad.....	25
5. Desigualdades territoriales y concentración espacial de la riqueza .....	31
6. Degradación del medio ambiente en la región por un patrón de especialización fuertemente contaminante.....	33
7. Reducción del desempleo, la pobreza y la indigencia; aun así, la región se caracteriza por una fuerte segmentación laboral .....	35
8. Aunque ha habido un mejoramiento relativo en la desigualdad en términos de ingresos, la distribución de ingresos en América Latina y el Caribe es la más concentrada en el mundo .....	37
B. El rol del Estado y la gestión pública del cambio estructural para la igualdad .....	38
1. La capacidad del Estado y la planificación de las políticas públicas .....	39
2. El Estado y la gestión pública .....	41
3. El ciclo de la gestión pública para el desarrollo .....	43
4. Los programas públicos y la inversión social.....	46
5. Planificación y participación ciudadana.....	48
II. Panorama de las finanzas públicas y de la gestión de los recursos públicos en América Latina y el Caribe.....	51
A. Recursos financieros.....	51
1. Ingresos públicos.....	51
2. Gastos fiscales .....	54
3. Balance y deuda fiscal.....	57

4.	Desafíos en materia de recursos financieros .....	58
B.	Recursos humanos .....	59
1.	Caracterización del recurso humano.....	60
2.	Gestión de los recursos humanos.....	63
3.	Presencia de sistemas de servicio civil en los países de la región.....	63
4.	Desafíos de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe.....	69
C.	Recursos materiales .....	70
1.	Sistemas de compras públicas.....	72
2.	Desafíos respecto de los recursos materiales .....	74
D.	Recursos tecnológicos .....	75
1.	Las agendas digitales en la región.....	78
2.	Un panorama del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe.....	79
3.	Resultados del estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico, 2014 .....	80
4.	El tránsito de las estrategias de gobierno electrónico a las políticas y planes del gobierno abierto.....	83
5.	Algunas buenas prácticas en los países de la región .....	87
6.	Retos y desafíos de los procesos de gobierno electrónico en el marco del gobierno abierto.....	87
III.	Procesos y gestión pública: planificación, presupuesto, ejecución, seguimiento y evaluación, y rendición de cuentas.....	89
A.	La planificación en América Latina y el Caribe .....	89
1.	Planes Nacionales de Desarrollo en América Latina (PND).....	89
2.	Institucionalidad y características de los planes .....	90
3.	Los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y los sistemas de monitoreo y evaluación, rendición de cuentas y de presupuesto .....	91
4.	Prioridades de política contenidas en los planes .....	92
5.	Desafíos .....	95
B.	Los procesos presupuestarios en América Latina y el Caribe .....	96
1.	Principales características de la gestión financiera pública .....	96
2.	Marco de gasto de mediano plazo (MGMP).....	97
3.	Presupuesto por programas.....	101
4.	Sistemas integrados de administración financiera.....	108
5.	Principales conclusiones .....	110
C.	La ejecución de la política pública .....	113
1.	Proyectos de inversión .....	114
2.	Institucionalidad de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP).....	114
3.	Caracterización de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP).....	115
4.	Desafíos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública .....	120
5.	Ejecución de programas y provisión de servicios públicos.....	122
D.	Los sistemas de seguimiento y evaluación.....	126
1.	Los fundamentos de la evaluación.....	126
2.	Sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) .....	128
3.	Institucionalidad de los sistemas de monitoreo y evaluación.....	129
4.	Funcionalidad de los sistemas de monitoreo y evaluación.....	131
5.	Buenas prácticas en monitoreo y evaluación (M&E): el caso de Colombia.....	132
6.	Desafíos de los sistemas de seguimiento y evaluación.....	134
E.	La rendición de cuentas .....	135
1.	Situación de los países en cuanto a rendición de cuentas .....	137
2.	Desafíos en cuanto a transparencia y rendición de cuentas .....	142
IV.	Instrumentos de la planificación y gestión pública en el siglo XXI .....	145
A.	Prospectiva para el desarrollo.....	145
1.	Orígenes de la prospectiva y antecedentes en Naciones Unidas, CEPAL e ILPES.....	145
2.	Fundamentos de la prospectiva .....	147

3.	Planificación y prospectiva .....	148
4.	Prospectiva en América Latina y el Caribe .....	149
B.	La evaluación para resultados .....	162
1.	Antecedentes.....	162
2.	Ciclo de vida de proyectos y programas y evaluaciones .....	165
3.	La evaluación ex ante.....	165
4.	Evaluación de procesos y gestión.....	166
5.	Evaluación de resultados e impactos.....	168
6.	Desafíos .....	169
C.	Las TIC para un Estado moderno y eficaz: nuevas tendencias.....	170
1.	La nube en el sector público .....	170
2.	Gobierno abierto: hacia una sociedad más inclusiva e igualitaria .....	171
3.	Medición de los resultados de las iniciativas de gobierno abierto .....	174
4.	Reflexiones finales .....	176
5.	Recomendaciones y lecciones aprendidas por los países de la región .....	177
D.	La coordinación: función clave de los organismos de planificación .....	179
V.	Conclusiones y desafíos de la planificación y gestión pública en la región .....	181
	Bibliografía.....	185

## Cuadros

Cuadro 1	América Latina y el Caribe y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: indicadores de desarrollo seleccionados 1990, 2000, 2010 y 2012 (o más cercano).....	16
Cuadro 2	Tasas de crecimiento del PIB anual por regiones (promedios simples), décadas desde 1971 a 2010 .....	19
Cuadro 3	Tasa de crecimiento del PIB por regiones 2010-2014 .....	19
Cuadro 4	Contribución al crecimiento del producto, 1995-2008.....	31
Cuadro 5	América Latina y el Caribe: indicadores del mercado de trabajo, 2003-2012 .....	36
Cuadro 6	Las funciones de un estado moderno .....	40
Cuadro 7	Un mapa de la calidad de las finanzas y de la gestión pública .....	45
Cuadro 8	Dotación de trabajadores asalariados en el sector público.....	60
Cuadro 9	Empleo público asalariado respecto al total de asalariados .....	61
Cuadro 10	Hombres en el empleo público .....	61
Cuadro 11	Indicadores seleccionados: recurso humano en el sector público de Centroamérica .....	62
Cuadro 12	Desarrollo de los sistemas de servicio civil.....	64
Cuadro 13	Índice de desarrollo burocrático 2004, 2008 y 2012 .....	67
Cuadro 14	Gasto público en bienes y servicios respecto al PIB .....	71
Cuadro 15	Gasto en bienes y servicios respecto al total del gasto corriente público.....	71
Cuadro 16	Sistemas de compras públicas en países de América Latina y el Caribe .....	73
Cuadro 17	Desglose de compromisos de los planes de acción nacionales, por país y eje estratégico (ámbito de acción).....	85
Cuadro 18	Planes nacionales de desarrollo, sistemas de monitoreo y evaluación y mecanismos de rendición de cuentas .....	93
Cuadro 19	Estado de situación de marcos de mediano plazo en países seleccionados de América Latina.....	98
Cuadro 20	Principales características de los marcos de mediano plazo en países seleccionados de América Latina.....	99
Cuadro 21	Principales características de gestión presupuestaria tradicional y gestión presupuestaria por resultados.....	104
Cuadro 22	Principales características de los SIAF en países seleccionados de América Latina.....	111
Cuadro 23	Caracterización de los SNIP .....	116
Cuadro 24	Indicadores de los sistemas nacionales de inversión pública.....	119

Cuadro 25	Caracterización de instituciones y la provisión de servicios públicos .....	124
Cuadro 26	Grado de satisfacción con la privatización de los servicios públicos estatales ...	125
Cuadro 27	Usos de los sistemas de evaluación y monitoreo (M&E).....	129
Cuadro 28	Institución responsable de planificar y evaluar .....	130
Cuadro 29	Uso de la información provista por los sistemas de monitoreo y evaluación.....	131
Cuadro 30	Índice “ <i>Voice and Accountability</i> ” .....	137
Cuadro 31	Índice de percepción de la corrupción.....	140
Cuadro 32	Índice de percepción de la corrupción 2013.....	141
Cuadro 33	Percepción de la calidad del gasto público .....	142
Cuadro 34	América Latina y el Caribe: visiones nacionales de desarrollo en el largo plazo .....	146
Cuadro 35	Características básicas de la reflexión prospectiva .....	147
Cuadro 36	Experiencias significativas en desarrollo institucional de la prospectiva en América Latina (2000-2012).....	152
Cuadro 37	Experiencias significativas de intercambios en prospectiva de América Latina (2000-2012).....	153
Cuadro 38	Tipo de procesos, horizonte temporal y documentos .....	154
Cuadro 39	Gobiernos que impulsan los procesos .....	156
Cuadro 40	Entidades responsables de los procesos.....	157
Cuadro 41	Principales herramientas metodológicas de los procesos .....	158
Cuadro 42	Categorías para analizar el contenido de las visiones de desarrollo de largo plazo .....	158
Cuadro 43	Estructura de categorías de las visiones de desarrollo de largo plazo .....	159
Cuadro 44	Contenido de las visiones de desarrollo de largo plazo.....	161
Cuadro 45	Impactos de los procesos.....	162
Cuadro 46	Indicadores de referencia para iniciativas de datos abiertos .....	176
 Gráficos		
Gráfico 1	América Latina y el Caribe: situación respecto de las metas al 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) .....	18
Gráfico 2	Producto interno bruto (PIB) 2013, tasa de variación anual .....	21
Gráfico 3	América Latina y el Caribe (19 países): indicadores fiscales de los gobiernos centrales, 2000-2013 .....	23
Gráfico 4	América latina y el Caribe (19 países): gasto total, gasto corriente y gasto de capital, 2000-2012 .....	23
Gráfico 5	América Latina: inversión bruta interna y ahorro nacional y externo, 1980-2011.....	25
Gráfico 6	América Latina y el Caribe: inversión pública en infraestructura, 1980-2010.....	26
Gráfico 7	América Latina (18 países): indicadores de heterogeneidad estructural, alrededor de 2009 .....	28
Gráfico 8	Fuentes del crecimiento 1995-2008 .....	29
Gráfico 9	Fuentes del crecimiento 1995-2001 .....	30
Gráfico 10	Fuentes del crecimiento 2002-2008 .....	30
Gráfico 11	Índice de concentración geográfica del PIB, circa 2010 para países de América Latina y OCDE .....	32
Gráfico 12	Coficiente de Gini territorial para países de América Latina 1995-2011.....	33
Gráfico 13	América Latina: PIB per cápita y consumo de energía per cápita, 2008.....	34
Gráfico 14	América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2013.....	36
Gráfico 15	América Latina y otras regiones del mundo: coeficiente de concentración de Gini, alrededor de 2009.....	38
Gráfico 16	Ingresos fiscales de América Latina.....	52
Gráfico 17	Ingresos fiscales de El Caribe.....	52
Gráfico 18	Composición del ingreso del gobierno central de América Latina (19 países).....	53
Gráfico 19	Composición del ingreso del gobierno central de El Caribe (13 países).....	54
Gráfico 20	Gasto total del gobierno central de América Latina (19 países).....	55

Gráfico 21	Gasto total del gobierno central de El Caribe (13 países) .....	55
Gráfico 22	Composición del gasto del gobierno central de América Latina (19 países) .....	56
Gráfico 23	Composición del gasto del gobierno central de El Caribe (13 países) .....	56
Gráfico 24	Balance fiscal y deuda pública del gobierno central de América Latina, 2013 .....	58
Gráfico 25	Balance fiscal y deuda pública del gobierno central de El Caribe, 2013 .....	58
Gráfico 26	Composición del gasto mundial en TIC, según región y sector de aplicación, 2011 .....	76
Gráfico 27	Distribución mundial de usuarios de Internet, 2012 .....	77
Gráfico 28	Principales usos de Internet en América Latina y el mundo, 2012 .....	77
Gráfico 29	Temas en las agendas digitales de seis países de América Latina .....	78
Gráfico 30	Índice de desarrollo de gobierno electrónico (IDGE) a nivel regional de las Américas .....	80
Gráfico 31	Índice de desarrollo de gobierno electrónico 2014 .....	81
Gráfico 32	Desafíos de gobierno abierto y compromisos en la región .....	86
Gráfico 33	Principales compromisos en la agenda regional de gobierno abierto .....	87
Gráfico 34	¿Tiene unidad de evaluación? .....	129
Gráfico 35	Índice de presupuesto abierto 2012 .....	139

#### Recuadros

Recuadro 1	Programa de desarrollo local (PRODESAL) Chile .....	47
Recuadro 2	Programa Oportunidades México .....	48
Recuadro 3	Plan Estratégico Territorial (PET) en Argentina, Ministerio de Planificación Federal, inversión pública y servicios, un caso nacional de planificación participativa .....	49
Recuadro 4	Sistema de alta dirección pública de Chile (Dirección Nacional del Servicio Civil) .....	68
Recuadro 5	Servicio civil de Brasil .....	68
Recuadro 6	COMPRASNET de Brasil .....	74
Recuadro 7	Indicadores de desempeño y calidad regulatoria (OCDE) .....	126
Recuadro 8	Imágenes de futuros alternativos, América Latina en los años cincuenta .....	149
Recuadro 9	Imágenes de futuros alternativos, América Latina en los años ochenta .....	150

#### Diagramas

Diagrama 1	La cadena de valor y los elementos del ciclo de la gestión pública para el desarrollo .....	44
Diagrama 2	El ciclo de gestión pública para el desarrollo .....	46
Diagrama 3	Funciones e instrumentos de la planificación para el desarrollo .....	90
Diagrama 4	Evolución de los SIAF en América Latina .....	110
Diagrama 5	Evaluación en la cadena de valor y tiempos .....	128
Diagrama 6	Esquema del sistema de seguimiento y evaluación .....	133
Diagrama 7	Sistema de seguimiento de las metas de gobierno (SISMEG) .....	133
Diagrama 8	Prospectiva como espacio multidisciplinar .....	148
Diagrama 9	Elementos fundamentales del gobierno abierto .....	173
Diagrama 10	Ecosistema de actores del gobierno abierto .....	174

#### Mapas

Mapa 1	Miembros de la alianza para el gobierno abierto .....	84
--------	---	----



## Prólogo

Los países de América Latina y el Caribe se encuentran hoy en una encrucijada mayor respecto al reto de avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, para lo cual el rol activo del Estado y sus instituciones es un eje fundamental en el proceso de transformaciones necesarias para garantizar un modelo de desarrollo con igualdad, sustentable y socialmente justo.

El escenario internacional de mediano plazo, caracterizado por un lento crecimiento de la producción y el comercio mundiales, inestabilidad financiera y conflictos entre y dentro de los estados en otras partes del planeta, impone retos adicionales a las aspiraciones de un desarrollo inclusivo y sostenible con igualdad, así como a los necesarios cambios estructurales que se requieren para materializar esos grandes objetivos.

La complejidad del momento reclama un empeño progresivo en el ámbito de las políticas públicas y del esfuerzo fiscal con impacto positivo en la igualdad. Ello se vincula al trabajo permanente que la CEPAL ha venido plasmando en los últimos años a través de los documentos *La hora de la igualdad* (2010), *Cambio estructural para la igualdad* (2012) y más recientemente, *Pactos para la igualdad* (2014), donde se plantea que se requiere una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad, pertinente a cada realidad nacional, en que los actores, a través de los pactos, se apropien de las estrategias de desarrollo y las hagan suyas, garantizando acuerdos políticos de largo alcance que permitan alcanzar los resultados e impacto esperado de dichas estrategias.

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

En este contexto, el *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe* aspira a ser un insumo fundamental que permita disponer de una mirada integral y tomar el pulso de los recientes avances y desafíos presentes en la región, respecto de los ámbitos de las finanzas públicas y presupuesto, planificación y prospectiva para el desarrollo y herramientas de gestión pública —gestión y evaluación por resultados, rendición de cuentas, gobierno abierto e instancias de coordinación efectiva—, elementos que en su conjunto han venido y seguirán configurando la arquitectura institucional que se requiere para alcanzar el cambio estructural para la igualdad en nuestros países.

En este contexto, la misión del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) es apoyar a los países en este proceso, abordando el ciclo completo de la gestión pública, desde su diseño y formulación, pasando por la programación fiscal, presupuestaria y de inversiones, hasta el seguimiento y la evaluación de políticas y programas públicos en los diferentes niveles institucionales de gobierno: global, territorial, institucional y programático. El ILPES ha seguido las transformaciones señaladas en la práctica de la planificación y la gestión pública, y se ha adaptado a la cambiante realidad regional, sin perder de vista que dichas herramientas son fundamentales para iluminar el camino hacia el cambio estructural que promueva el desarrollo sostenible, con la igualdad en el centro.

En los últimos años, el ILPES ha brindado un apoyo sistemático a los gobiernos de la región y los ha acompañado en las diferentes tareas de diseño, formulación, implementación y evaluación de planes, programas y políticas públicas, mediante el desarrollo de actividades de asesoría y capacitación, elaboración de documentos técnicos, organización de seminarios y talleres, y el impulso de redes y comunidades de práctica.

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

Jorge Máttar  
Director  
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación  
Económica y Social (ILPES)

## Resumen ejecutivo

El Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe es un documento que sistematiza y resume los principales avances y desafíos que presentan los países de América Latina y el Caribe en los diversos ámbitos que integran y conectan las finanzas públicas, la planificación para el desarrollo y los instrumentos de gestión pública que, en su conjunto, permiten abordar los temas críticos para la emergente arquitectura estatal en el proceso del cambio estructural para la igualdad en la región.

En la primera parte, se presenta una síntesis acabada sobre los resultados del desempeño económico en América Latina y el Caribe con énfasis en los principales indicadores que permitan disponer de una visión comparada y global sobre el Estado de situación de la región. En particular, se coloca el acento en el rol del Estado y el papel fundamental que juega la institucionalidad pública en el desafío del cambio estructural para la igualdad en la región, para lo cual se presenta un modelo del ciclo de la gestión pública para el desarrollo.

En la segunda parte se pasa revista a la situación de los recursos utilizados por la gestión pública en la región desglosado en los recursos financieros, los recursos humanos, los recursos materiales y los recursos tecnológicos. El capítulo presenta los principales indicadores en materia de ingresos y gastos fiscales, y balance y deuda pública para los países de América Latina y el Caribe; el avance de las políticas de gestión de recursos humanos y creación de sistemas de servicio civil y compras y contrataciones públicas, más una caracterización del proceso de configuración de agendas digitales y su impacto en el ámbito del gobierno electrónico, presentando los principales resultados según las últimas evaluaciones disponibles y los retos y desafíos de futuro. En especial, se presenta una síntesis sobre el tránsito hacia políticas de gobierno abierto, como espacio emergente de un nuevo tipo de políticas públicas que combina elementos de transparencia, participación y colaboración con el uso intensivo de plataformas digitales e innovaciones tecnológicas en los países de la región.

La tercera parte desglosa y analiza, de manera detallada, los principales instrumentos de gestión pública utilizados en los países de América Latina y el Caribe, en relación a los procesos fundamentales de planificación, presupuesto, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y programas públicos, y rendición de cuentas. En lo relativo a planificación se considera el análisis pormenorizado de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), su institucionalidad y una mirada a las diversas estrategias existentes en la región.

Por otro lado, se analizan los principales elementos del proceso presupuestario en relación a las características de la Gestión Financiera Pública (GFP), los marcos de gasto de mediano plazo (MGMP), Presupuesto por Programas (PPP) y los sistemas integrados de administración financiera

(SIAF). En el ámbito de la ejecución e implementación de políticas y programas públicos se pone especial atención al desarrollo, evolución, caracterización, institucionalidad y desafíos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP). Finalmente, se pasa revista brevemente a los modelos de gestión en materia de implementación de programas y provisión de servicios públicos.

Para cerrar este capítulo, se revisan y analizan los avances en materia de sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación en los países de América Latina y el Caribe (institucionalidad, funcionalidades y desafíos), y su relación con el ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas, como tendencia emergente en la consolidación de sistemas más integrados y holísticos de gestión pública en la región.

La cuarta parte y final, corresponde al debate sobre los principales instrumentos de planificación y gestión pública de los que dispone la región para asumir los desafíos que impone el siglo XXI. En este capítulo se presenta un desglose detallado sobre la prospectiva para el desarrollo, el enfoque de evaluación para resultados (en cuanto al ciclo de proyectos y programas públicos), la incorporación intensiva de tecnologías para un Estado moderno y eficaz, y la coordinación como función clave de los organismos de planificación y su potencial impacto en el ámbito de la gestión pública.

Finalmente, se esbozan una serie de conclusiones y desafíos para la planificación y la gestión pública, de cara a los objetivos del cambio estructural para el desarrollo con igualdad.

## Introducción

En la última década, buena parte de los países de la región mostraron un desempeño económico satisfactorio, que se asoció a una trayectoria descendente de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, estos resultados favorables no impidieron que la región mantuviera una muy desigual distribución del ingreso. Tampoco se observó un mejoramiento sustantivo en la reducción de la heterogeneidad productiva de los países, lo que se asoció a un ensanchamiento de las brechas de productividad interna y externa, como reflejo a su vez, del distanciamiento tecnológico frente a competidores mundiales.

La región sigue exhibiendo un crecimiento desigual, excluyente y concentrador, con expresiones de divergencia territorial en el interior de los países. Permanece pues la pregunta de cómo transitar hacia estadios de desarrollo superiores, en donde simultáneamente se cierren las brechas de ingreso, empleo, productividad, junto con las de carácter social y territorial. Muchos son los factores a conjugar y alinear para alcanzar este cometido. En este trabajo se proponen tres pilares esenciales asociados a la gestión pública y la planificación y alineados con los objetivos del cambio estructural para el desarrollo con igualdad (CEDI). Los tres pilares, que actúan en diferentes niveles son: 1) los *actores*, en que destaca el papel del Estado como el único ente capaz de convocar a todos los actores relevantes para articular la estrategia de CEDI (sociedad civil, empresas, organizaciones no gubernamentales, etc.); 2) los *instrumentos*, entre los que se visibiliza como fundamental a la planificación, en la medida que la agenda CEDI es una hoja de ruta de largo plazo que necesita prospectiva, monitoreo, seguimiento, evaluación y coordinación; y 3) los *procesos* hacia el CEDI, en donde se pone el énfasis en la participación, rendición de cuentas y los elementos necesarios para darle sostenibilidad al proceso a partir de una variable clave como es la inversión.

En cuanto al primer pilar, el Estado debe recuperar un rol protagónico en la economía y la sociedad, proveyéndose del soporte de las actividades privadas, siendo un facilitador de las mismas, y participando en aquellas áreas en que sea estratégica y/o indispensable su presencia activa. Se trata de un Estado que se coordine con el sector privado y lo complemente, lo apunte y lo potencie y que, gracias a su sólida presencia, pueda canalizar los frutos del crecimiento hacia los sectores más vulnerables de la sociedad. Ello va de la mano con un modelo de gestión pública de calidad y orientado al desarrollo que incluya la adecuada formulación de políticas públicas, y la entrega y provisión de bienes y servicios públicos de manera efectiva, eficiente y oportuna.

En el segundo pilar destaca como instrumento fundamental una planificación para el desarrollo que, utilizando la prospectiva para vislumbrar de antemano el horizonte al cual se aspira, establezca la visión del país que se busca llegar a ser y la estrategia para recorrer el camino. Dicho destino será más cercano al desarrollo incluyente en la medida en que el proceso sea más participativo,

de allí que sea relevante considerar en esta mirada los recientes avances en materia de políticas de gobierno abierto, evaluación por resultados y rendición de cuentas, entre otros.

El tercer pilar consiste en asegurar la auto sostenibilidad del proceso, la disminución de brechas y el ensanchamiento de caminos, mediante la inversión. Además del impacto favorable de corto plazo sobre el producto, la inversión constituye la herramienta rectora para la provisión de los medios materiales hacia el desarrollo. La inversión (pública, privada y extranjera) es fundamental para el cambio estructural, pero además es necesario asegurar una asignación de recursos y su eficaz y eficiente gestión, lo cual requiere una actuación pública moderna, que utilice el potencial de las tecnologías e innovaciones disponibles y que involucre activamente al ciudadano.

En esta edición del Panorama de la Gestión Pública, el Instituto Latinoamericano y de el Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) presenta una revisión y un análisis detallado de las tendencias del desarrollo para los países de América Latina y el Caribe, del papel de la gestión pública y la planificación en la configuración de dicho escenario y, finalmente, las perspectivas y desafíos que deben asumirse para lograr un cambio estructural para el desarrollo con igualdad que beneficie y permita mejorar la calidad de vida de nuestras comunidades en el corto, mediano y largo plazo.

# I. Desarrollo en América Latina y el Caribe y el rol del Estado

## A. Resultados del desarrollo en América Latina y el Caribe

En las últimas dos décadas, la región mostró importantes avances en los campos económico y social. Se ha registrado una evolución favorable en materia de crecimiento económico, creación y formalización del empleo, reducción de la pobreza extrema y tendencia a disminuir la elevada desigualdad de la distribución del ingreso. Más aún, desde que se desencadenó la crisis financiera internacional en 2008, América Latina y el Caribe han mostrado mayor resiliencia frente a un contexto internacional adverso. Tras el menor crecimiento regional registrado en 2009 se produjo una recuperación, con bajas tasas de inflación y cuentas fiscales equilibradas en la mayoría de los países, situación que se ha mantenido hasta hoy.

Con el propósito de ilustrar en forma somera los logros alcanzados, pero también las brechas que persisten en América Latina y el Caribe, se contrastan en el cuadro 1 los principales indicadores de bienestar y desarrollo en los campos económicos, sociales y ambientales para la región y la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). En casi todos los campos la región muestra una decidida mejora desde 1990. No obstante, al comparar la situación con los logros de los países de la OCDE, las brechas siguen siendo evidentes y amplias.

América Latina y el Caribe es hoy una región eminentemente urbana y de ingreso medio pero que esconde una gran heterogeneidad y desigualdad. En ella conviven países de ingreso medio alto, miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del Grupo de los Veinte (G20), pequeños Estados insulares en desarrollo con vulnerabilidades particulares, países sin litoral, países pobres altamente endeudados y uno de los países con mayores necesidades del planeta: Haití. La heterogeneidad también se manifiesta dentro de los países en las desigualdades de ingreso, acceso a bienes y servicios públicos y oportunidades de movilidad social. La región ostenta la peor distribución del ingreso del mundo y en décadas recientes se ha exacerbado la heterogeneidad en cuanto a las oportunidades productivas de la sociedad y se ha segmentado el acceso a la protección social (Naciones Unidas, 2013).

**CUADRO 1**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: INDICADORES**  
**DE DESARROLLO SELECCIONADOS 1990, 2000, 2010 Y 2012 (O MÁS CERCANO)**

Indicadores Seleccionados	América Latina y el Caribe				OCDE	
	1990	2000	2010	2012	2010	2012
PIB por habitante (en dólares de 2005)	3 989,4	4 597,7	5 583,5	5 760,2 <sup>a</sup>	30156,5	30563,6 <sup>b</sup>
Población (miles de personas, a mitad de año)	443032	521429	590082	603174	1237030714	1245218626 <sup>a</sup>
Esperanza de vida al nacer (número de años)	68,9 <sup>c</sup>	70,7 <sup>c</sup>	73,4 <sup>c</sup>	74,5 <sup>c</sup>	79,4	79,6 <sup>a</sup>
Mortalidad materna (tasa por 100.000 nacidos vivos)	140 <sup>d</sup>	100 <sup>d</sup>	81 <sup>d</sup>	...	18,7	...
Tasa de alfabetización jóvenes total (porcentaje de población entre 15-24 años)	93,1	96,3	97,2	...	99,4	...
Tasa de alfabetización, mujeres jóvenes (porcentaje de población femenina entre 15-24 años)	93,4	96,7	97,4	...	99,5	...
Tasa de alfabetización, hombres jóvenes (porcentaje de población masculina entre 15-24 años)	92,8	95,9	97,0	...	99,5	...
Finalización de educación primaria (porcentaje)	83,5	97,0	101,6	101,6	101,08	101,11 <sup>a</sup>
Índice de Desarrollo Humano	0,623	0,683	0,736	0,741	0,887	0,888
Población con acceso a fuentes mejoradas de agua potable (porcentaje)	85	91	94	...	99,7	...
Población con acceso a servicios de saneamiento (porcentaje)	68	75	79	...	97,7	...
Intensidad energética del PIB (consumo total de energía [en miles de barriles equivalentes de petróleo] por millón de dólares de PIB [a precios constantes de 2005])	146,2	138,8	134,2	...	145,5	140,3 <sup>a</sup>
Emisiones de CO2 por habitante (toneladas de CO2 por habitante)	2,3	2,6	2,8 <sup>c</sup>	...	9,98 <sup>c</sup>	...
Superficie cubierta por bosques (porcentaje del área de tierra)	51,6	49,2	47,0	46,8 <sup>a</sup>	30,56	30,55 <sup>a</sup>
Investigación y desarrollo (en porcentaje del PIB)	0,593	0,595	0,768 <sup>c</sup>	...	2,509 <sup>c</sup>	...
Penetración de internet (por cada 100 personas)	0	3,9	34,4	39,4 <sup>a</sup>	68,0	70,8 <sup>a</sup>

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Banco Mundial, 2013.

<sup>a</sup> El valor corresponde al año 2011.

<sup>b</sup> El valor corresponde al año 2011 y es estimado.

<sup>c</sup> Incluye 46 países.

<sup>d</sup> Las estimaciones se han calculado para asegurar la comparabilidad entre países, por lo que no son necesariamente las mismas que las estadísticas oficiales de los países, que pueden utilizar otros métodos rigurosos.

<sup>e</sup> El valor corresponde al año 2009.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las metas asociadas a estos constituyen uno de los pilares para el desarrollo de la región. Los ODM se enfocaron en alcanzar las condiciones mínimas para un desarrollo con menor pobreza, pero las cifras globales constituyen un llamado de atención: 1.000 millones de personas aún viven en extrema pobreza, 70 millones de las cuales están en América Latina y el Caribe (Naciones Unidas, 2013).

El examen de los principales indicadores revela que América Latina y el Caribe logró avances importantes hacia el cumplimiento de los ODM (véase el gráfico 1), particularmente en las metas de reducción de la pobreza extrema, la mortalidad infantil y el acceso al agua. La región en su conjunto está encaminada a lograr estas metas y numerosos países las alcanzarán si se mantiene el ritmo de avance registrado desde 1990<sup>1</sup> (Naciones Unidas, 2013). Estos progresos, sin embargo, no son suficientes para cerrar las brechas y superar los rezagos que han caracterizado a la región. El desarrollo de las dos últimas décadas pone claramente de manifiesto sus deficiencias estructurales.

Este capítulo sintetiza los avances y desafíos de la región en materia de desarrollo económico, social y ambiental a partir de los indicadores de desarrollo seleccionados, analizando la particularidad regional en cada campo.

## **1. Un desempeño económico de América Latina y el Caribe fortalecido, pero con mayor volatilidad que otras regiones desarrolladas y en desarrollo**

En las últimas dos décadas el desempeño macroeconómico de los países de América Latina y el Caribe mejoró significativamente desde el punto de vista de la estabilidad nominal, objetivo de política macroeconómica que había resultado particularmente difícil de alcanzar entre los años setenta y principios de la década de 1990. No obstante lo anterior, las tasas de crecimiento alcanzadas durante el período reciente no lograron equipararse a las obtenidas en la década de 1970 por los países de la región<sup>2</sup> ni a las observadas en otros países en desarrollo<sup>3</sup> en la actualidad (véase el cuadro 2). Aun así, entre los años 2003 y 2011 gran parte de los países de América Latina y el Caribe experimentó su período de más rápido crecimiento desde la década de 1960, expandiéndose a un ritmo superior al de la media mundial y a la de los países desarrollados. Se trató de un período de relativa estabilidad macroeconómica; el crecimiento se dio con tasas de inflación anual en torno a un dígito en promedio, no obstante el alza aguda de los precios internacionales del petróleo, diversos granos y otros productos básicos. Los países de la región supieron aprovechar el contexto externo favorable para impulsar el crecimiento económico con superávit fiscal y reducción del endeudamiento externo.

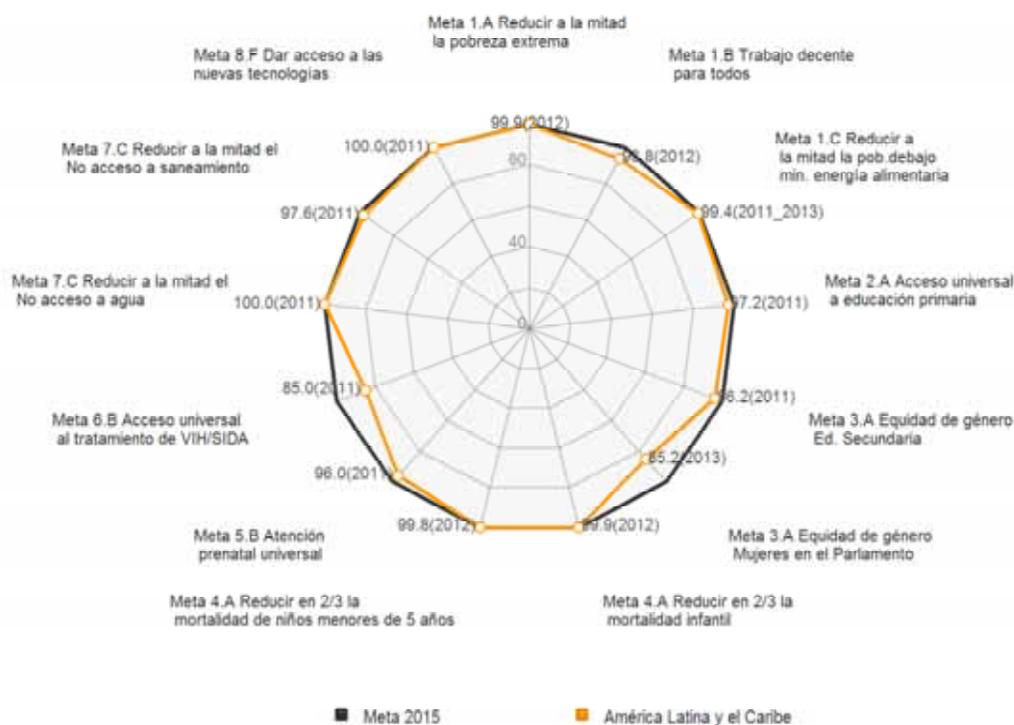
---

<sup>1</sup> En cambio, el progreso ha sido insuficiente en el acceso y la conclusión universal de la educación primaria, en la paridad de género tanto en el empleo como en los parlamentos nacionales, en la reducción de la mortalidad materna, en el acceso de la población a servicios mejorados de salud reproductiva y saneamiento, y en la reversión de la pérdida de bosques. Muy probablemente, la región no logrará las metas respectivas.

<sup>2</sup> Existen diferencias importantes en la dinámica y el desempeño económico de las subregiones de América Latina y el Caribe. Estas diferencias se asocian a: i) los distintos grados de integración financiera internacional; ii) la exposición al ciclo real de las economías avanzadas, en particular de los Estados Unidos (como es el caso de México y los países de Centroamérica y el Caribe); iii) el efecto de la evolución de los precios internacionales de los productos básicos en los términos de intercambio, y iv) los diferentes puntos de partida, bases institucionales y políticas implementadas en cada economía (CEPAL, 2012a).

<sup>3</sup> Al comparar la evolución del ingreso per cápita de la región con algunas de las economías más dinámicas de Asia, por ejemplo, la República de Corea y la provincia china de Taiwán, se observan tendencias muy diferentes. Mientras que en 1950 el ingreso por habitante de ambos era inferior al de muchos países del África subsahariana, ya en la década de 1980 superaba al promedio de los países de América Latina y el Caribe.

**GRÁFICO 1**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SITUACIÓN RESPECTO DE LAS METAS AL 2015**  
**DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)**



Fuente: CEPAL, 2013. Perfil Regional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de América Latina y el Caribe, <http://www.eclac.cl/mdg/reporteavances/>.

Nota: El gráfico muestra los porcentajes de valores regionales disponibles al año 2013, respecto a diversas metas contempladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (por tanto, mientras más cerca del borde del gráfico mayor cercanía al logro de las metas previstas). Los indicadores utilizados son aquellos para los cuales se establecieron metas cuantitativas de reducción o mejoramiento. Una evaluación del progreso regional en cada una de las 21 metas oficiales contempladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio disponible en: <http://www.cepal.org/mdg/>.

Para 2013 se proyectaba una tasa de crecimiento del PIB en el mundo similar a la de 2012, al mismo tiempo que las perspectivas de futuro son de un mayor ritmo de crecimiento económico (véase el cuadro 3). A pesar de la persistente recesión registrada en la zona del euro durante 2013, se espera que los países en desarrollo continúen siendo los impulsores del crecimiento económico mundial y se contempla asimismo que las políticas adoptadas en los Estados Unidos y el Japón contribuyan a que estas economías repunten y también favorezcan un mayor crecimiento económico en el mundo (CEPAL, 2013).

Las tasas de crecimiento de las últimas dos décadas evidenciaron una mayor volatilidad que la registrada en otras regiones, tanto desarrolladas como en desarrollo, rasgo que se observa a partir de la década de 1980 y que se mantiene actualmente como una característica de la región (CEPAL, 2012a).

De acuerdo a los análisis de CEPAL del comportamiento de largo plazo (1960 a 2010) del crecimiento económico de la región en comparación al de Asia Oriental y el Pacífico, mientras la región asiática ha sido capaz de sostener una elevada tasa de crecimiento del PIB durante todo el periodo, en América Latina y el Caribe se observa un quiebre estructural en los años ochenta. La tendencia de crecimiento del PIB entre 1960 y inicios de la década de 1980 de la región es similar a la de Asia oriental y el Pacífico, aunque esta última se iniciaba en niveles del PIB inferiores. Luego de la década perdida, la

tendencia del PIB de América Latina y el Caribe disminuyó, sin volver a recuperarse desde entonces, pese a las mayores tasas de crecimiento registradas en el período 2003-2008 (CEPAL, 2012a).

**CUADRO 2**  
**TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB ANUAL POR REGIONES**  
**(PROMEDIOS SIMPLES), DÉCADAS DESDE 1971 A 2010**

	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010
África subsahariana	3,7	1,9	2,3	5,2
América del Norte	3,3	4,4	3,4	2,1
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>5,7</b>	<b>1,3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,8</b>
Asia oriental y el Pacífico	4,8	4,7	3,1	4,2
Asia meridional	3,0	5,4	5,2	7,5
Europa y Asia central	3,2	2,4	1,9	2,0
Oriente Medio y África septentrional	8,6	1,8	4,1	4,8
Países árabes		1,5	3,9	4,9
Mundo	3,9	3,5	2,9	3,0

Fuente: CEPAL (2012a).

**CUADRO 3**  
**TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB POR REGIONES 2010-2014**  
*(En porcentajes)*

	2010	2011	2012	2013 <sup>a</sup>	2014 <sup>a</sup>
Mundo	4,0	2,8	2,3	2,3	3,1
Países desarrollados	2,6	1,4	1,2	1,0	2,0
Estados Unidos	2,4	1,8	2,2	1,9	2,6
Japón	4,5	-0,6	2,0	1,3	1,6
Zona del euro	2,1	1,4	-0,6	-0,4	1,1
Países en desarrollo	7,7	5,8	4,6	5,0	5,4
América Latina y el Caribe	6,0	4,3	3,0	3,0	4,2
Brasil	7,5	2,8	0,9	3,0	4,2
Federación de Rusia	4,3	4,3	3,4	2,9	3,5
India	9,6	7,5	5,1	5,5	6,1
China	10,3	9,2	7,8	7,8	7,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA).

<sup>a</sup> Las cifras de 2013 y 2014 corresponden a proyecciones.

Siguiendo los estudios de CEPAL, la diferencia de fondo entre las dos trayectorias es la diferencia entre un modelo de cambio estructural virtuoso, como el de Asia, que realizó un cambio estructural positivo, y el modelo de la región (CEPAL, 2012a). En América Latina y el Caribe, los efectos de la crisis de la deuda se reflejan en el quiebre estructural de la tendencia de crecimiento y en el hecho que las políticas económicas aplicadas en las dos décadas posteriores a la crisis no los revertieron, incluso en la etapa de crecimiento más dinámico de la región en los últimos treinta años (período 2003-2008), cuando los países de la región, con escasas excepciones, no lograron revertir el quiebre estructural y mejorar la tendencia. En Asia, se observó otra situación: para la crisis de 1997, una de las más fuertes que han afectado a los países de Asia Oriental, no modificó la trayectoria del PIB de tendencia.

La estrategia de República de Corea ilustra esta idea: a lo largo del período, los cambios en el patrón de especialización han asegurado una expansión de la demanda y del producto, que genera empleo en actividades de alta productividad para trabajadores antes asignados a actividades de productividad menor, lo que además produce una mejora en la distribución del ingreso (CEPAL, 2012a). En América Latina el quiebre en la *década perdida* fue acompañado de la pérdida de empleos en los sectores de mayor productividad y la migración de trabajadores hacia actividades de subsistencia y subempleo, deprimiendo la productividad media de la economía.

La dinámica del ciclo en América Latina y el Caribe tiene características específicas. Los períodos expansivos no consiguen sostenerse, de modo que generan procesos más cortos de crecimiento económico. Durante la recesión, las tasas de inversión se contraen mucho, pero no responden con la misma intensidad a las expansiones. La estructura productiva de la región no ha sido capaz de transitar con la velocidad necesaria hacia sectores dinámicos que la vuelvan más competitiva en un mundo en rápida transformación, lo que afecta las tasas de crecimiento de largo plazo (CEPAL, 2012a). La dificultad de las economías de la región para sostener las fases de expansión ha mermado su capacidad de revertir los efectos de las recesiones sobre la estructura productiva, lo que se relaciona con el bajo crecimiento medio de los últimos 20 años.

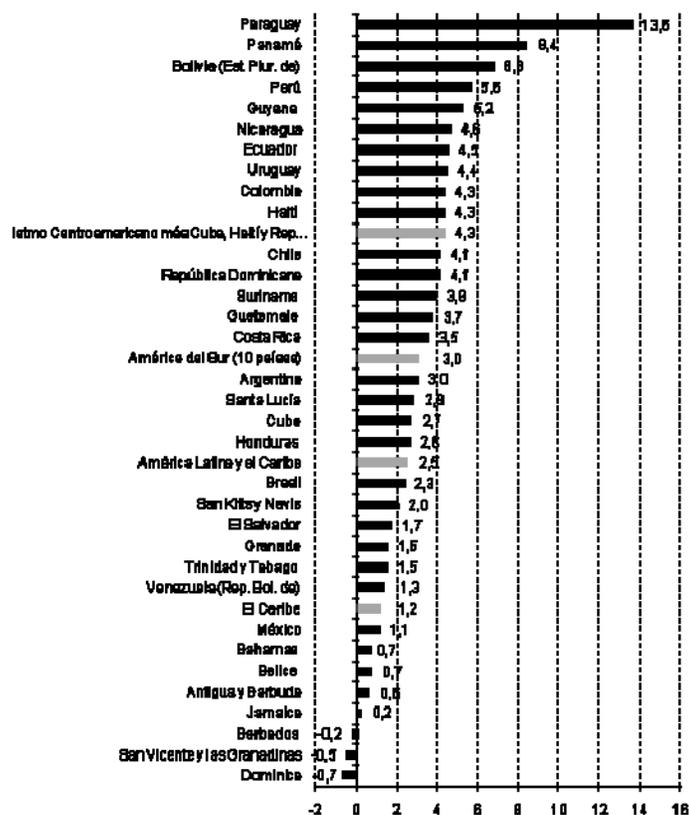
En 2012 la actividad económica de América Latina y el Caribe demostró cierta resiliencia para enfrentar choques de origen externo (véase el gráfico 2). Durante 2012 la economía global se desaceleró levemente, al moderarse el crecimiento desde un 2,7% en 2011 hasta un 2,2% en 2012 debido a la recesión en países de la zona del euro y a sus consecuencias para Asia y América Latina, que registraron tasas de crecimiento menores que en 2011. Ante el debilitamiento de la demanda externa, el crecimiento de la región se basó en la expansión de la demanda interna, estimulada parcialmente por la política monetaria o fiscal en la mayoría de los países. En particular, se registró un crecimiento del PIB de la región (3,0%), una reducción leve del desempleo del 6,9% en 2011 al 6,4% en 2012, y un aumento de los salarios reales<sup>4</sup> (CEPAL, 2013).

El resultado regional se explica en parte por el menor dinamismo que ha presentado el crecimiento económico del Brasil y de México. Asimismo, en varios países que venían creciendo a tasas elevadas (Chile, Panamá y Perú) se observa una desaceleración de la actividad económica. Ante el escaso dinamismo de la demanda externa, la principal fuente de crecimiento continúa siendo el aumento del consumo, aunque con un dinamismo menor en 2013 que en el año anterior, mientras el aporte de la inversión se estaría reduciendo aún más y el aporte negativo de las exportaciones netas (es decir, el valor de las importaciones) estaría aumentando. Estas tendencias ponen de manifiesto problemas de bajo crecimiento de la mayor parte de las economías de la región y justifican plantear la necesidad de ampliar y diversificar sus fuentes de crecimiento (CEPAL, 2013).

---

<sup>4</sup> La mayoría de los países del Caribe de habla inglesa y holandesa, que han tardado más en recuperarse de la crisis financiera mundial de 2008-2009, anotaron tasas de crecimiento todavía bajas aunque positivas y levemente mayores en 2012 (1,1%) que en 2011 (0,4%).

**GRÁFICO 2**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) 2013, TASA DE VARIACIÓN ANUAL**  
*(En millones de dólares de 2005)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

## 2. Una gestión fiscal prudente y relativamente rápida, recuperación de la crisis financiera global del 2008-2009

Pese a que la reforma fiscal sigue siendo una tarea pendiente en la región —en especial en lo que concierne a la baja carga tributaria, la regresividad de la tributación y de buena parte del gasto fiscal, y su dependencia de los impuestos indirectos—, varios aspectos centrales de las finanzas públicas mejoraron a partir de 2003. Entre 2003 y 2012, la política fiscal en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe se ajustó a la naturaleza del ciclo económico en que se encontraba la región y tuvo cuatro orientaciones generales: i) la generación de superávits primarios y la reducción de la deuda pública entre 2003 y 2008, previamente a las adversidades externas del período 2008-2009; ii) la reorientación del gasto y de los impuestos para evitar los efectos regresivos del aumento de precios en 2008; iii) la estabilización de la demanda interna mediante el aumento del gasto público en 2009, y iv) el inicio de reformas fiscales, por el lado de los ingresos y del gasto, para consolidar las finanzas públicas a partir de 2010 (CEPAL, 2012b).

Al observar la evolución de los resultados fiscales primario y global de la región desde el año 2000, se observa una tendencia de mejora entre 2003 y 2007; entre otros indicadores, en la caída del endeudamiento externo público y la reducción del déficit fiscal, ambos como proporción del PIB, en buena parte de los países de la región (véase el gráfico 3). Como consecuencia de la crisis financiera

internacional de los años 2008 y 2009, y de la caída de ingresos y la puesta en marcha de distintos paquetes de medidas contra cíclicas<sup>5</sup>, las cuentas públicas de la región se resintieron en forma considerable y se retornó a una situación de déficit financiero. Si bien la recuperación económica de 2010 fue bastante intensa, particularmente en los países productores de minerales y en otros de América del Sur, los resultados de las cuentas públicas no volvieron a los niveles previos a la crisis, aunque se comportaron en un sentido contra cíclico (CEPAL, 2012a).

Ante la desaceleración reciente del crecimiento y la declinación de los términos de intercambio —tendencias que han mermado el crecimiento de los ingresos del sector público—, se adoptaron en la región políticas fiscales flexibles durante 2013. Esto fue posible gracias a las condiciones de endeudamiento muy favorables, con abundante acceso al financiamiento externo e interno y tasas de interés históricamente bajas, que permitieron mantener sin amenazas la sostenibilidad fiscal de largo plazo. Hay, por supuesto, notorias excepciones a este contexto general, incluidos varios países del Caribe que cuentan con escaso margen para endeudarse y están obligados a asumir duros procesos de ajuste fiscal, o países de Centroamérica o de América del Sur que enfrentan serios desequilibrios fiscales (CEPAL, 2013). Sin embargo, las cifras actualizadas sobre el resultado (balance) fiscal y la deuda pública no muestran variaciones significativas respecto al año anterior aun cuando el déficit global de América Latina llegó a 2,3 puntos del PIB y el saldo primario fue negativo, de 0,6 puntos de PIB, lo que representa el déficit más alto luego de la crisis de 2009 y consolida un déficit en el saldo primario.

Al margen de los factores que, en cada caso, hicieron posible esta mejora, la reducción prácticamente generalizada del endeudamiento externo como proporción del PIB y de los *spreads* de las tasas de interés de la deuda soberana ampliaron los márgenes de maniobra de la política económica en la administración del ciclo de corto plazo, manifestándose en la capacidad de reacción de la región ante la contracción de la demanda externa que siguió a la crisis financiera internacional en 2008. El mejor resultado fiscal y la reducción concomitante del cociente entre deuda y PIB trajeron aparejada la reducción del peso del pago de intereses de la deuda pública, e hicieron posible el aumento del gasto en capital (en que la inversión en infraestructura tiene una participación importante) a partir del año 2007 (véase el gráfico 4).

A diferencia de la dinámica de los años ochenta y noventa, el restablecimiento de las finanzas públicas no se logró a costa del recorte del gasto social o de la inversión en infraestructura; el primero creció significativamente<sup>6</sup>, mientras que el segundo aumentó en forma moderada.

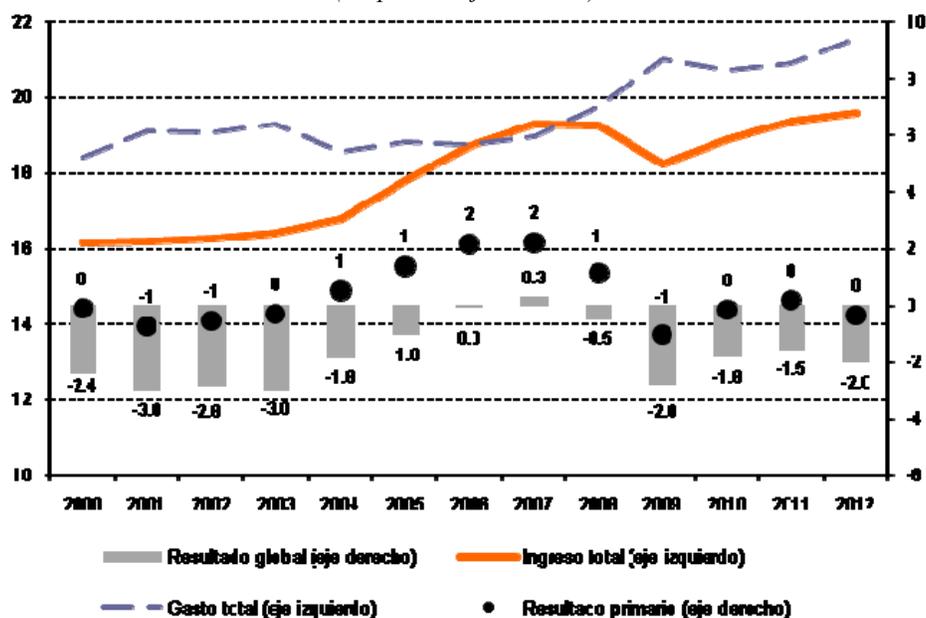
En 2012 nueve países registraron un superávit primario (un 47% del total) mientras que en el período 2003-2008 el balance fue positivo en 15 países (casi un 80% del total). A pesar del deterioro de los resultados fiscales, el promedio de la deuda como proporción del PIB de 19 países de América Latina habría continuado su senda decreciente, pasando de un 30,5% en 2011 a un 29,8% en 2012, a nivel de los gobiernos centrales (CEPAL, 2013).

En la década de 2000 gran parte de los países de la región adoptaron una postura contra cíclica o, en todo caso, menos pro cíclica. Las políticas contra cíclicas aplicadas durante dicha crisis han sido benéficas para la estabilidad y el crecimiento. La política fiscal no solo se ha transformado en un factor estabilizador de las expectativas de los agentes económicos sino que además se le ha otorgado un papel más protagónico en la creación de empleo y el sostenimiento del dinamismo económico de la región. En tal sentido, el control de las finanzas públicas es hoy un activo significativo de la región en su conjunto (CEPAL, 2012a).

<sup>5</sup> Véase CEPAL 2012, Estudio económico de América Latina y el Caribe 2012, LC/G.2546-P, para una revisión de las políticas aplicadas en la región frente a la crisis internacional de 2008-2009.

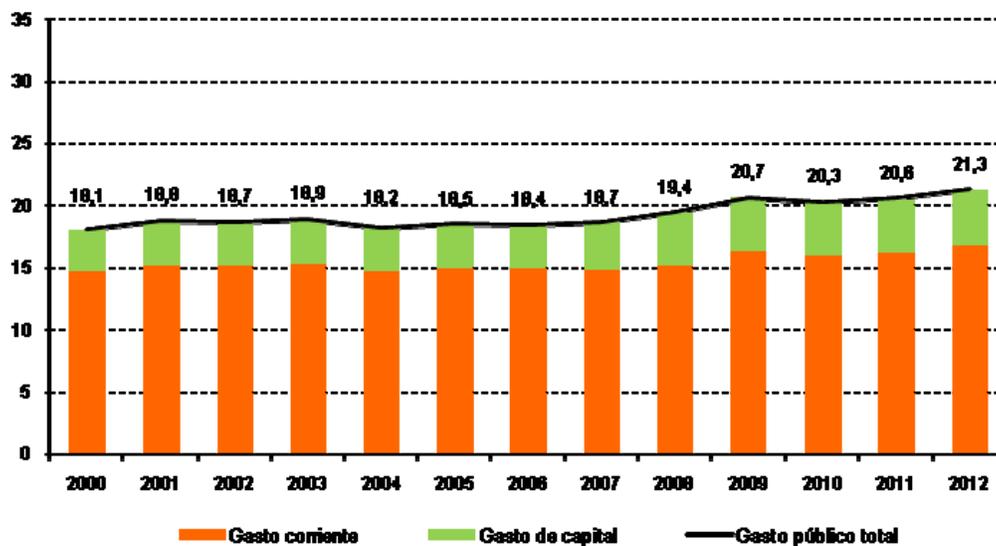
<sup>6</sup> El gasto público social registró una tendencia creciente, aumentando del 44,9% del gasto público total en el periodo comprendido entre 1990 y 1991 al 62,2% en el periodo comprendido entre 2008 y 2009. Como porcentaje del PIB, el incremento correspondiente es del 11,3% al 17,9% (CEPAL, 2011).

**GRÁFICO 3**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): INDICADORES**  
**FISCALES DE LOS GOBIERNOS CENTRALES, 2000-2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.  
<sup>a</sup> Promedios simples 19 países, no incluye Cuba.

**GRÁFICO 4**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): GASTO TOTAL,**  
**GASTO CORRIENTE Y GASTO DE CAPITAL, 2000-2012**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

### **3. Pese a la mejoría reciente frente a los años ochenta y noventa, la región se caracteriza por sus bajos niveles de inversión y ahorro**

En el gráfico 5 se ilustra la evolución histórica de la formación bruta de capital fijo y su financiamiento en América Latina desde 1980, calculada como porcentaje del PIB. Como se observa en el gráfico, el período durante el cual la región presentó los niveles más altos de inversión fue la comprendida entre el 1980 y 1981: en este periodo, la formación bruta de capital fijo presenta un promedio de 24,3% del PIB. Entre 1983 y 2003 varios factores contribuyeron a que la inversión regional se mantuviera en niveles muy bajos: la crisis de la deuda en los años ochenta; las hiperinflaciones que afectaron a varios países entre finales de la década de 1980 y comienzos de la siguiente; las crisis financieras de la Argentina y México en 1995; las consecuencias de la crisis asiática en 1997, y el contagio de las crisis financieras del Brasil y de la Federación de Rusia (1998), Turquía (2000) y la Argentina (2001). Solo en el período 2004-2011 y en el contexto de precios externos muy favorables para las exportaciones, América Latina recuperó los niveles de inversión de las décadas de 1950 y 1960, pero no los máximos históricos (CEPAL, 2011). En 2012 la formación bruta de capital fijo equivalió al 22,9% del PIB, porcentaje cercano al de la segunda mitad de los años setenta (CEPAL, 2013).

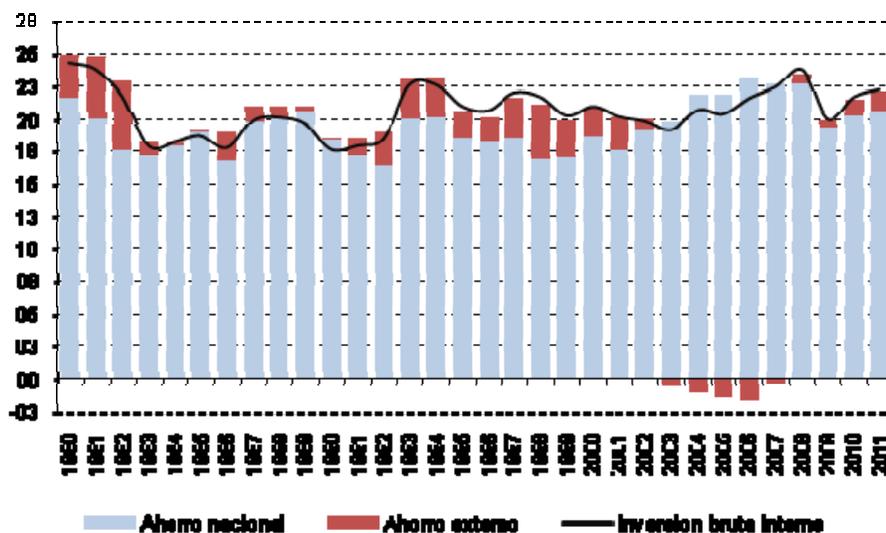
CEPAL ha analizado las fluctuaciones de los componentes del PIB por el lado de la demanda (CEPAL, 2012a) en relación al ciclo económico. En la fase recesiva del ciclo, la contracción de la inversión es muy superior a la del resto de los componentes. Además, la inversión exhibe un claro comportamiento asimétrico, con un cambio mucho mayor en la fase descendente del ciclo que en la fase ascendente. Particularmente aguda es la contracción de la inversión pública en infraestructura, cuya tasa de reducción supera más de 12 veces la del PIB. En la región, la inversión y la estructura productiva se han visto sensiblemente afectadas por las crisis, lo que ha deteriorado la capacidad de crecimiento. Esto es particularmente visible en el caso de la crisis de la deuda de los años ochenta.

La composición de la formación bruta de capital fijo por sector institucional se modificó en América Latina durante las últimas dos décadas. En lo que respecta a la inversión pública, regional y como porcentaje del PIB, los niveles más elevados se registraron en los años 1980-1981 (6,7%), luego de lo cual comenzó a disminuir paulatinamente hasta 1999-2003 (3,9%). En el período 2004-2010, se observó un repunte generalizado (4,8%), aunque de variada intensidad en los distintos países. En esta etapa, el promedio regional de la inversión pública aumentó hasta alcanzar el mayor valor registrado desde 1990. No obstante, en algunos países (El Salvador, Guatemala y República Dominicana), el nivel de inversión pública se mantuvo sostenidamente bajo en el período 1980-2010 (CEPAL, 2011).

El comportamiento históricamente pro cíclico de la inversión pública en la región y su tendencia declinante de largo plazo son preocupantes por la influencia que ejercen en el crecimiento. En Martner, González y Espada (2012) se indica que entre 1991 y 2010 en una muestra de 18 países de América Latina y el Caribe se observa un conjunto de variables positivamente relacionadas con la expansión del PIB per cápita; estas son la tasa de inversión pública, la tasa de inversión privada, los gastos en educación y el tipo de cambio real. Por el contrario, la inflación y la deuda pública muestran una relación negativa. La elasticidad del crecimiento a la inversión pública (7%) presenta valores altos y significativos, lo que ratifica la importancia de esta variable (CEPAL, 2011).

El principal componente de la inversión pública es la inversión en infraestructura. La tendencia decreciente de ese componente, que fue particularmente pronunciada durante la década perdida de 1980 y en los años noventa, refleja, en buena medida, la menor participación del gobierno en la economía de la mayor parte de los países de la región, en particular como consecuencia de los procesos de privatización realizados principalmente en los años noventa, así como la participación de actores privados en la provisión de bienes y servicios que hasta entonces prestaban instituciones públicas (véase el gráfico 6). Esta tendencia decreciente se prolongó durante el período 2000-2004, en el que la inversión en infraestructura fue de apenas un 0,8% del PIB, situación que se revirtió levemente entre 2005 y 2008, período en el que ascendió al 0,9% del PIB.

**GRÁFICO 5**  
**AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN BRUTA INTERNA**  
**Y AHORRO NACIONAL Y EXTERNO, 1980-2011**  
*(En porcentajes del PIB en dólares constantes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

El gasto público en infraestructura ha mostrado un comportamiento pro cíclico, excepto durante la crisis de 2008-2009, lo que indica que ha sido usado como variable de ajuste. Un comportamiento de este tipo tiene efectos negativos en la acumulación de capital en el transcurso del tiempo. Perrotti y Sánchez (2011) estiman que para mantener una tasa de crecimiento del 3,9% anual se debería invertir en torno al 5,2% anual del PIB entre 2006 y 2020. Existen diversos estudios que han medido la brecha de infraestructura y cuantificado el costo que tendría cerrarla para la región. Si se considera el horizonte 2020, el costo anual total para cerrar esta brecha, medida con Asia Oriental, Australia, Estados Unidos y Noruega, fluctúa entre 7,9 y 31,5 puntos del PIB.

El análisis de la estructura del ahorro permite observar que el ahorro nacional ha aumentado en forma paulatina, en tanto que el ahorro externo ha ido disminuyendo. En los años 2004-2010 se registraron los niveles más elevados de ahorro nacional del período 1980-2010, pero las tasas varían mucho de un país a otro. En México y América del Sur, con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay, las tasas de ahorro nacional superan el 20%, mientras que Centroamérica, con la excepción de Honduras, presenta tasas del 10% al 17% (CEPAL, 2011). La evolución del ahorro externo ha tenido un comportamiento opuesto en los últimos años (2004-2010), período en el que se registran los menores niveles de este agregado, debido al mejor desempeño de las cuentas externas de todos los países de la región, aunque en este ámbito también se observa una heterogeneidad en el desempeño de los países.

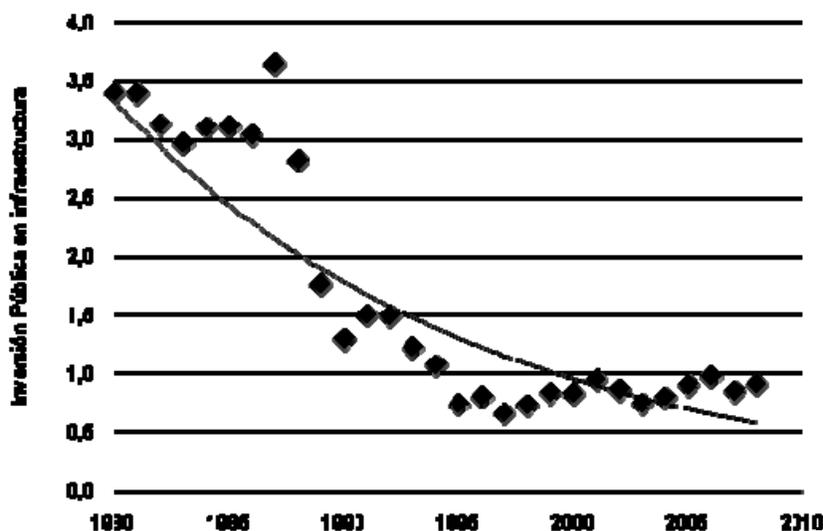
#### 4. Heterogeneidad estructural y brechas de productividad

Los países de América Latina y el Caribe muestran grandes brechas en las principales dimensiones del ámbito productivo —inversión, productividad e innovación— con los países de mayor desarrollo. En

un proceso de crecimiento virtuoso, la productividad y el empleo se expanden al mismo tiempo<sup>7</sup>. Mientras que en países más exitosos de fuera de la región se observa la continuidad a lo largo del tiempo del aumento del empleo y de la productividad, en América Latina y el Caribe se observan periodos de caída de la productividad o lento crecimiento de esta (CEPAL, 2011).

A modo de ejemplo, se analiza el comportamiento histórico de la región en comparación a la República de Corea, usada como referencia por ser uno de los casos más exitosos de convergencia tecnológica y cambio estructural (CEPAL, 2011).

**GRÁFICO 6**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INVERSIÓN PÚBLICA**  
**EN INFRAESTRUCTURA, 1980-2010**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Perrotti, Daniel E. y Ricardo J. Sánchez (2011). La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 153, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, LC/L.3342.

A partir de los años noventa, el crecimiento surcoreano se sustentó más en la productividad que en el empleo, como era de esperar en una economía que ya había absorbido la mayor parte del empleo de subsistencia, elevando sustancialmente los salarios reales, y que competía crecientemente en calidad. Eso no se observa en América Latina, ni siquiera durante el auge posterior a 2004. Más aún, las tasas de crecimiento de la productividad en América Latina desde mediados de los años setenta han permanecido muy por debajo de las alcanzadas en los años sesenta. La ruptura que significó la crisis de la deuda externa de 1982 y la subsiguiente “década perdida” debilitó la capacidad de acumulación, crecimiento e incorporación de progreso técnico en el largo plazo, proceso que la región recién comenzó a superar a mediados de la década de 1990. Empleando una metodología diferente, la contabilidad del crecimiento, se llega a una conclusión similar. El promedio simple del crecimiento de la productividad total de los factores en 16 países de la región entre 1981 y 2010 es casi nulo. El reflejo del bajo crecimiento de la productividad es que el empleo que se crea es de menor

<sup>7</sup> Aunque no necesariamente a la misma velocidad, y sin que se generen presiones insostenibles sobre el sector externo de la economía.

calidad. Muchas veces, es solo un refugio precario frente al desempleo abierto, que no impide el aumento de la desigualdad.

El análisis de la productividad del trabajo (valor agregado por trabajador) muestra distintos desempeños de los sectores para América Latina (CEPAL, 2010). Uno de los rasgos distintivos de la economía de la región son las grandes diferencias de productividad entre sectores y dentro de estos, así como entre empresas de distinto tamaño. Estas diferencias son mucho más acentuadas en América Latina y denotan marcadas asimetrías entre segmentos de empresas y trabajadores, que se combinan con la concentración del empleo en estratos de muy baja productividad.

En América Latina, el estrato alto produce dos terceras partes del PIB (el 66,9%), el estrato medio produce el 22,5% y el sector de menor productividad solo genera el 10,6% del PIB. Sin embargo, esa distribución se invierte en relación con el empleo: el estrato alto genera apenas el 19,8% del empleo, el estrato medio representa el 30% y el estrato bajo el 50,2% (véase el gráfico 7). Esta acentuada disparidad en el aporte de cada sector al producto y al empleo se traduce en una distribución también muy desigual en las ganancias de la productividad entre los trabajadores (CEPAL, 2011). Así, el producto por ocupado del estrato alto supera en 16,3 veces al del estrato bajo y en 4,5 veces al del estrato intermedio.

A su vez, el producto por ocupado del estrato medio es 3,7 veces mayor que el del estrato de productividad baja. Estas cifras ilustran la “*fábrica de la desigualdad*” en la región: brechas enormes de productividad, una distribución del empleo inversamente proporcional a la productividad e importantes desigualdades en los ingresos laborales.

En gran medida, la heterogeneidad estructural ocasiona la profunda desigualdad social de América Latina y el Caribe, ya que las brechas de productividad reflejan, y a la vez refuerzan, las brechas de capacidades, de incorporación de progreso técnico, de poder de negociación, de acceso a redes de protección social y de opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral.

Dado que los sectores de baja productividad tienen mayores dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica (CEPAL, 2010). En definitiva, la heterogeneidad estructural refleja la dificultad de las economías de la región para adoptar y difundir las mejores prácticas tecnológicas internacionales entre sectores y empresas. Asimismo, las diferencias (brechas) de productividad en las economías se traducen en mayores brechas salariales y refuerzan la desigualdad.

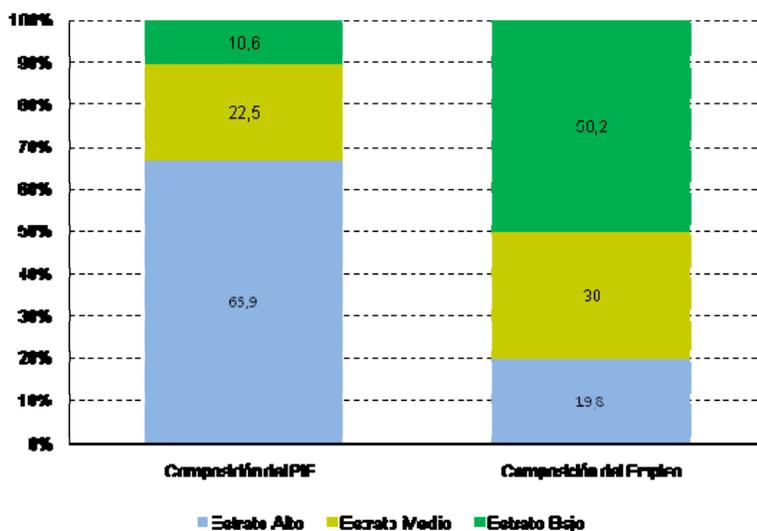
La existencia de una relación entre innovación y desarrollo económico es indudable. Los nuevos productos, nuevos procesos y nuevas formas de organizar la producción van cambiando cuantitativa y cualitativamente la estructura de la economía y de la sociedad. En realidad, todos los ejemplos históricos de procesos de desarrollo y crecimiento sostenidos en el tiempo, desde la revolución industrial en adelante, se dieron en un contexto caracterizado por la existencia de un conjunto de instituciones públicas y privadas que fueron moldeando las trayectorias de desarrollo y que acompañaron la generación de capacidades científicas y tecnológicas

La inversión en investigación y desarrollo es uno de los principales indicadores de esfuerzo tecnológico e innovador. A nivel mundial se registra una correlación muy elevada entre el gasto en investigación y desarrollo y el ingreso per cápita de una economía.

Este vínculo no es determinístico ni lineal, sino que depende de una serie de otras variables como los recursos humanos, las instituciones —centros de investigación y universidades— y la especialización productiva, entre otras. Sin embargo, en general hay una clara evidencia de que existe una correlación elevada entre esfuerzo innovador e ingreso per cápita (CEPAL-SEGIB, 2010).

El sector público en América Latina es el que más contribuye al financiamiento de las inversiones en actividades de investigación y desarrollo: la región invierte en promedio un tercio en I&D menos que la OCDE, aunque hay algunos países que históricamente inviertan un mayor porcentaje de su PIB en este campo, tales como Argentina, Brasil, Costa Rica y Cuba<sup>8</sup>.

**GRÁFICO 7**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDAD**  
**ESTRUCTURAL, ALREDEDOR DE 2009**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, “América Latina en el ‘umbral del desarrollo’. Un ejercicio de convergencia productiva”, Documento de trabajo, N° 14, Santiago de Chile, 2011, inédito.

En el documento *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad*<sup>9</sup> (CEPAL, 2013c) se presentan los resultados de un ejercicio de contabilidad de crecimiento utilizando mediciones originales del capital TIC y no TIC y del acervo de trabajo. En los gráficos 8, 9 y 10 se muestran los resultados para los cuatro países considerados en el periodo 1995-2008 (Argentina, Brasil, Chile y México), en el que se identifican dos subperiodos: 1995 a 2001 y 2002 a 2008.

El periodo de análisis se determinó basándose en el hecho de que, a partir de 1995, las TIC han tenido su mayor impacto en el crecimiento de Estados Unidos. Los subperiodos se definieron considerando la crisis de las empresas “*punto com*” en 2001. Para evaluar el desempeño de los cuatro países en el contexto internacional, se incluyen también a España, Estados Unidos, la República de Corea y un grupo formado por 15 países de la Unión Europea (UE15).

Los resultados muestran que la inversión en TIC es un factor explicativo del crecimiento económico de largo plazo en los cuatro países, aunque en magnitud menor que en los países de mayor desarrollo. Para 1995-2008, los activos TIC explicaban 14% del aumento del valor agregado en Brasil,

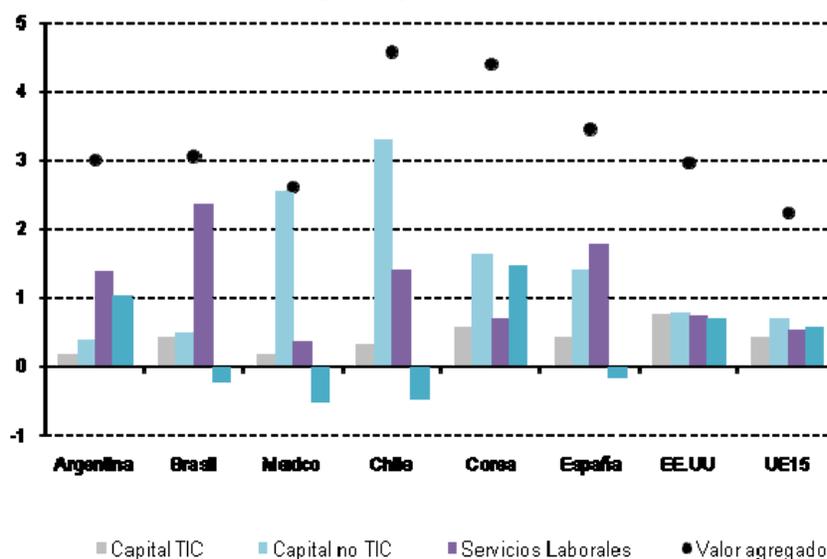
8 En 2009, en los países de la OCDE, se invirtió desde el sector público, en promedio, un 2,51 por ciento del PIB en I&D, mientras en América Latina y el Caribe, este campo allegó solamente un 0,77 por ciento. A nivel de países, en 2009, lideró Brasil, a nivel de inversión pública con un 1,17 por ciento del PIB, seguido por Cuba (0,61 por ciento), Argentina (0,60 por ciento) y Costa Rica (0,54 por ciento) (Banco Mundial, base de datos World Databank).

9 Ver portal web CEPAL: [http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/49395/P49395.xml&xml=/publicaciones/ficha.xml&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xml](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/49395/P49395.xml&xml=/publicaciones/ficha.xml&base=/publicaciones/top_publicaciones.xml).

7% en Chile y México, y 5% en Argentina. Para países desarrollados durante el mismo período, estos activos explicaban entre 13% y 25% del aumento del PIB, dándose el menor aporte en España y el mayor en Estados Unidos (véase el gráfico 8).

Al comparar los subperíodos 1995-2001 y 2002-2008, se observa que Chile duplica el aporte del capital TIC al crecimiento del valor agregado, mientras que, en los otros tres países, no se dan cambios significativos. Por su parte, los países de mayor nivel de desarrollo muestran caídas cercanas a 40% en la contribución del capital TIC, salvo la República de Corea, que mantiene los puntos porcentuales de aporte al crecimiento del valor agregado (véase el gráfico 9).

**GRÁFICO 8**  
**FUENTES DEL CRECIMIENTO 1995-2008**  
(En puntos porcentuales)



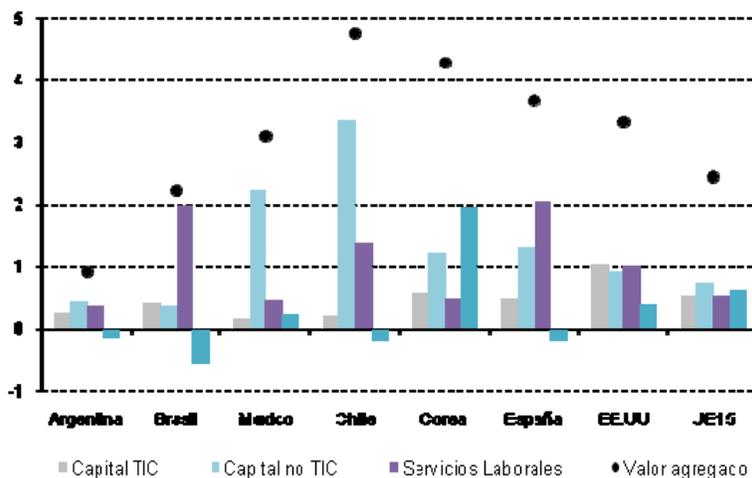
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Proyecto LA-KLEMS<sup>10</sup> y Aravena, Cavada y Mulder (2012).

En el Gráfico 10 se muestra que en el subperíodo 2002-2008 el aporte del capital TIC en Brasil y Chile fue similar al de los países desarrollados, con leve aumento en el primero y fuerte en el segundo. En contraste, la participación del capital TIC en el crecimiento en los países desarrollados disminuyó, excepto en la República de Corea.

El aporte de los restantes tipos de capital al crecimiento del PIB exhibe dos patrones de comportamiento (véase el cuadro 4). Por un lado, en Argentina y Brasil el aporte del capital tradicional no TIC es ligeramente mayor al aporte del capital TIC. Por otro, en Chile y México más de 70% del crecimiento del PIB está basado en la acumulación de capital tradicional no TIC.

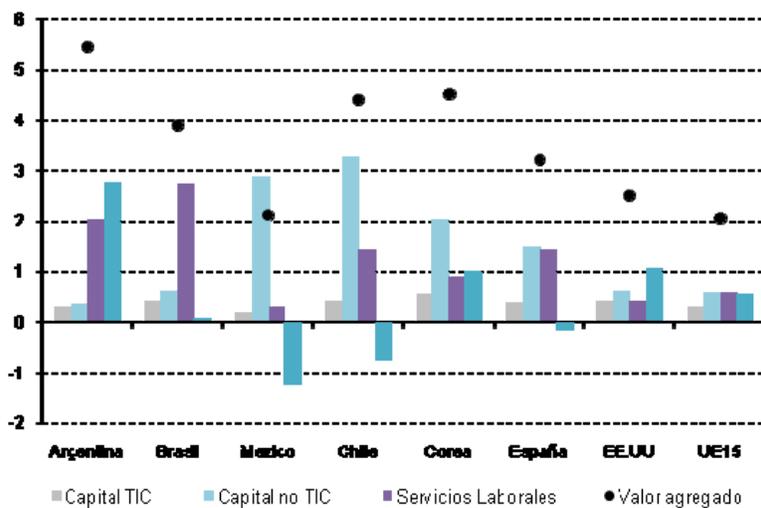
<sup>10</sup> El proyecto LA-KLEMS es coordinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. El objetivo de esta iniciativa es la construcción de estadísticas de productividad comparables a nivel de sectores para países de América Latina. Las siglas provienen del uso de una función de producción que contabiliza, además del capital (K) y el trabajo (L), insumos de energía (E), materiales (M) y servicios (S). Para mayor detalle: <http://www.cepal.org/la-klems/>.

**GRÁFICO 9**  
**FUENTES DEL CRECIMIENTO 1995-2001**  
*(En puntos porcentuales)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de LA-KLEMS y Aravena, Cavada y Mulder (2012).

**GRÁFICO 10**  
**FUENTES DEL CRECIMIENTO 2002-2008**  
*(En puntos porcentuales)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de LA-KLEMS y Aravena, Cavada y Mulder (2012).

**CUADRO 4**  
**CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO, 1995-2008**  
*(Promedio anual de crecimiento en puntos porcentuales)*

	Argentina	Brasil	México	Chile	República de Corea	España	Estados Unidos	Unión Europea (15 países)
1. Valor agregado (2)+(3)+(6)	3,0	3,1	2,6	4,6	4,4	3,5	3,0	2,2
Contribuciones de:								
2. Servicios laborales	1,4	2,4	0,4	1,4	0,7	1,8	0,7	0,5
3. Servicios de capital (4)+(5)	0,6	0,9	2,8	3,6	2,2	1,8	1,5	1,1
4. Capital TIC	0,2	0,4	0,2	0,3	0,6	0,4	0,8	0,4
5. Capital no TIC	0,4	0,5	0,5	3,3	1,7	1,4	0,8	0,7
6. Productividad total de los factores	1,0	-0,2	-0,5	-0,5	1,5	-0,2	0,7	0,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de LA-KLEMS.

Las TIC impactan positivamente en el crecimiento económico en América Latina, avance que se produce en un contexto en el que se masifica la difusión de nuevas tecnologías a nivel internacional, se acelera la transición hacia economías basadas en la manufactura avanzada y servicios sofisticados, y cambian los procesos de negocios, impulsando el desarrollo regional e internacional de la industria del software y aplicaciones. Este proceso es posibilitado por la convergencia de dispositivos, aplicaciones, redes y plataformas basados en Internet. En este contexto avanza la interacción entre las tecnologías móviles, los servicios de computación en la nube, el análisis de grandes datos, la universalización y diversificación del uso de las redes sociales y la ubicuidad los sensores remotos.

Al mismo tiempo, dada la velocidad de la revolución tecnológica en curso, los países de América Latina no han podido reducir significativamente las brechas digitales respecto de las economías más desarrolladas, fenómeno particularmente grave en materia de las tecnologías más avanzadas, como las conexiones de fibra óptica y la banda ancha móvil de alta velocidad. Este problema es más acuciante para los países más rezagados de una región tan disímil como América Latina. Las viejas y nuevas brechas son señales de alerta para abordar la creciente heterogeneidad digital entre países y a su interior, y es simultáneamente una oportunidad para la cooperación y coordinación regionales en el ámbito de la economía digital.

## 5. Desigualdades territoriales y concentración espacial de la riqueza

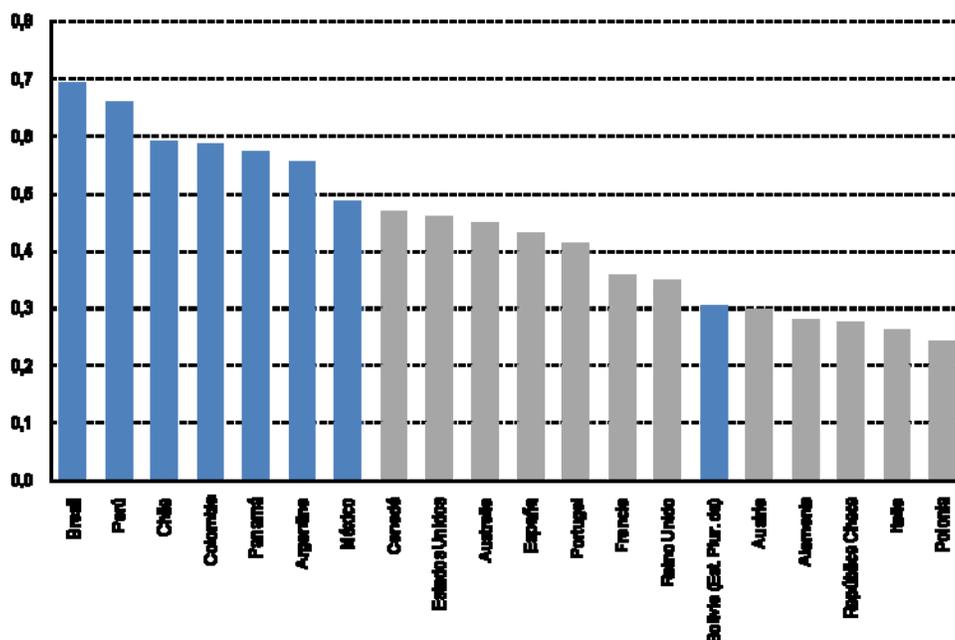
Una de las manifestaciones particulares de la heterogeneidad en América Latina y el Caribe es la gran diferencia en los grados de desarrollo económico y social que muestran los diversos territorios de cada país, existiendo localidades con niveles de vida similares a las de los países desarrollados y lugares con un atraso marcado (CEPAL, 2012a).

Una dimensión particularmente importante de la heterogeneidad es la dinámica de la producción rural y agropecuaria: la población que habita en zonas rurales es significativa y allí siguen prevaleciendo remuneraciones inferiores al salario mínimo y sin protección social, familias más numerosas, autoempleo e ingresos que oscilan al ritmo de las cosechas y del clima. También son críticas las brechas estructurales entre actividades orientadas a la exportación, con altos niveles de inversión y de tecnología, y las explotaciones de economía campesina con bajos niveles de productividad, pero que contribuyen a la oferta de alimentos en la región.

En el gráfico 11 se muestran los niveles de concentración geográfica de la producción para países de América Latina y algunos países desarrollados, éstos últimos presentan índices mucho más

bajos que los países de América Latina, lo que indica que la producción se distribuye de manera más uniforme en el territorio. En los países de América Latina, en cambio, es frecuente observar un patrón de distribución del producto concentrado en pocos territorios.

**GRÁFICO 11**  
**ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA DEL PIB, CIRCA 2010**  
**PARA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y OCDE**



Fuente: ILPES, en base a cifras oficiales de los países y cuentas subnacionales OCDE.

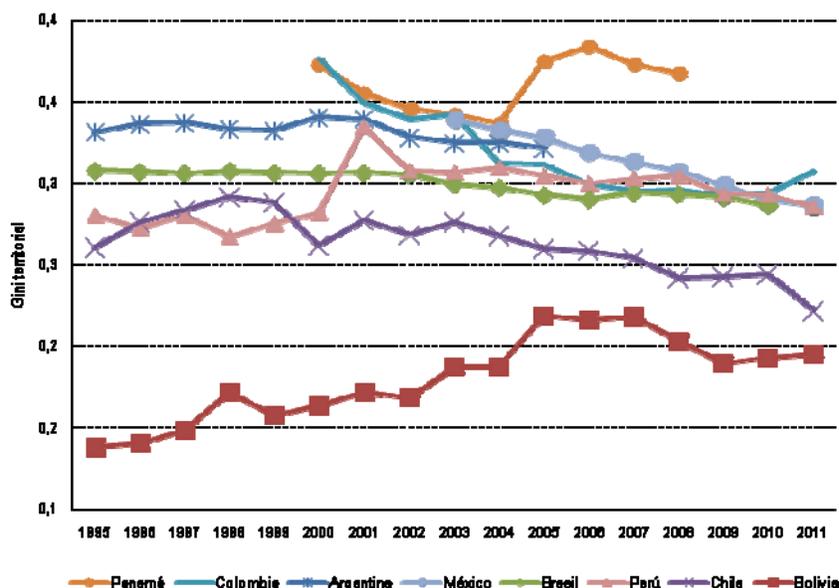
Nota: Índice de concentración geográfica del PIB corresponde a la suma de las diferencias entre la proporción de superficie y PIB de la primera unidad subnacional sobre el total del país en valores absolutos dividida por 2. El índice toma valores de 0 cuando el producto y la superficie de todas las unidades subnacionales tienen la misma proporción sobre el país y tiende a 1 cuando las diferencias entre proporciones de producto y superficie de cada unidad subnacional son mayores.

Adicionalmente, podemos constatar que en América Latina la concentración de la producción ha estado unida a elevados niveles de desigualdades territoriales y que éstos niveles se han mantenido prácticamente estáticos en la última década (CEPAL, 2012g). En efecto, al observar a través del coeficiente de Gini territorial las diferencias entre PIB per cápita promedio según entidad territorial y su evolución, para ocho países siguiendo el método de la OECD<sup>11</sup>, el gráfico 12 muestra que en varios países, y en particular en México, Brasil y Chile, se observa una leve tendencia convergente en la década del 2000, lo que indica una disminución relativa de las disparidades de PIB per cápita.

Estos hechos han llevado a los gobiernos nacionales a incorporar dentro de las agendas de desarrollo y los respectivos procesos de planificación la dimensión territorial del desarrollo, que se ha expresado en estrategias y políticas nacionales con objetivos orientados a reducir los fuertes desequilibrios internos. Estas nuevas políticas abarcan tanto a procesos de descentralización, agendas de competitividad territorial, promoción de clústeres, desarrollo de infraestructura, e integración transfronteriza, entre otras. (CEPAL, 2012g).

<sup>11</sup> Se ha estimado para el primer nivel de división política administrativa, tales como Estados, Provincias, Regiones o Departamentos.

**GRÁFICO 12**  
**COEFICIENTE DE GINI TERRITORIAL PARA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA 1995-2011**



Fuente: ILPES, 2013, en base a cifras oficiales de los países

Nota: El Coeficiente de Gini territorial expresa las diferencias de PIB per cápita de las primeras entidades subnacionales administrativas de un país y oscila en un rango entre 0 (menor desigualdad) y 1 (mayor desigualdad).

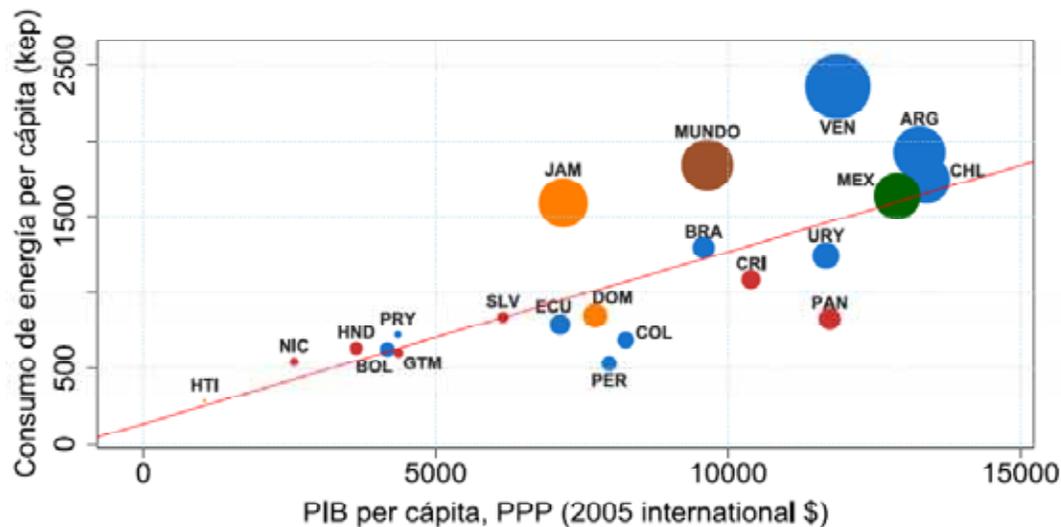
## 6. Degradación del medio ambiente en la región por un patrón de especialización fuertemente contaminante

El estilo de desarrollo vigente en la región se basa en una estructura productiva cuyas ventajas comparativas descansan en la abundancia y explotación de los recursos naturales, lo que sesga en esa dirección las inversiones, la innovación y el desarrollo tecnológico, y fomenta el uso intensivo de energía, en especial de las energías fósiles. Por ello, se constata una fuerte correlación entre el crecimiento del PIB, el consumo de energía y las emisiones contaminantes (véase el gráfico 13).

Los actuales patrones de producción y consumo son insostenibles, pues generan grandes costos económicos, sociales y ambientales que erosionan sus propias bases de sustentación material en el mediano y largo plazo (Stern, 2007; De Miguel y Sunkel, 2011). La evidencia disponible para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012a) muestra una estrecha asociación positiva entre las emisiones per cápita, el consumo de energía per cápita y el PIB per cápita. Los países con un mayor nivel de ingreso per cápita también tienen un mayor nivel de consumo de energía y de emisiones per cápita. Se observa además que, en general, existe un proceso de desacoplamiento paulatino del consumo de energía con respecto al PIB per cápita. Aún así, este proceso de desacoplamiento energético es insuficiente para detener el crecimiento del consumo de energía y el estilo de crecimiento actual requiere de un elevado insumo de energía. Por este motivo, una contracción drástica del consumo de energía tendría consecuencias negativas en el ritmo de crecimiento de la región.

En América Latina y el Caribe la intensidad energética ha bajado muy lentamente en relación con otras regiones, aun cuando la tendencia deseable sería hacia una disminución progresiva del consumo de energía por unidad de producto. Esta tendencia está relacionada con los patrones de producción, la exclusión de los costos ambientales y de salud, los subsidios al consumo o la producción y la baja prioridad que han tenido las políticas de eficiencia energética, entre otros factores.

**GRÁFICO 13**  
**AMÉRICA LATINA: PIB PER CÁPITA Y CONSUMO DE ENERGÍA PER CÁPITA, 2008<sup>a</sup>**  
*(En kilogramos equivalentes de petróleo y dólares de 2005 en paridad del poder adquisitivo)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/>

<sup>a</sup> El tamaño de los círculos es relativo a las emisiones per cápita de cada país. Los colores refieren a la subregión: azul, América del Sur; rojo, Centroamérica; anaranjado, el Caribe.

A pesar de su heterogeneidad, los países de la región comparten desafíos ambientales comunes, entre los que destacan el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la gestión de los recursos hídricos y el suelo, los problemas marinos y costeros y la creciente urbanización. Al mismo tiempo, las poblaciones más pobres enfrentan un mayor riesgo de desastres al aumentar su vulnerabilidad frente al cambio climático y las amenazas naturales.

Casi todos los países de América Latina y el Caribe son actualmente muy vulnerables a los efectos del cambio climático (fenómenos meteorológicos extremos, como episodios de intensas y frecuentes precipitaciones fuera de temporada, así como olas de calor, frío y huracanes). Para 2030, la mayoría de los países se encontrarán en una situación de grave riesgo (DARA, 2012). Por otra parte, América Latina y el Caribe se encuentran lejos de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y presentan rezagos en el cumplimiento de las metas del séptimo ODM<sup>12</sup>. Si bien ha disminuido el consumo de sustancias que dañan la capa de ozono, la región registra las tasas más elevadas de deforestación, mientras las emisiones de dióxido de carbono han continuado creciendo. No se ha logrado detener los procesos de deterioro ambiental y proteger el medio ambiente y la biodiversidad. A pesar de que las tasas de deforestación han disminuido en la última década, América Latina y el Caribe sigue siendo la región que más superficie de bosque ha perdido desde el establecimiento de los ODM (Naciones Unidas, 2013).

<sup>12</sup> ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Contempla las siguientes metas: 7.A. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente, 7.B. Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida, 7.C. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento y 7.D. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

## **7. Reducción del desempleo, la pobreza y la indigencia; aun así, la región se caracteriza por una fuerte segmentación laboral**

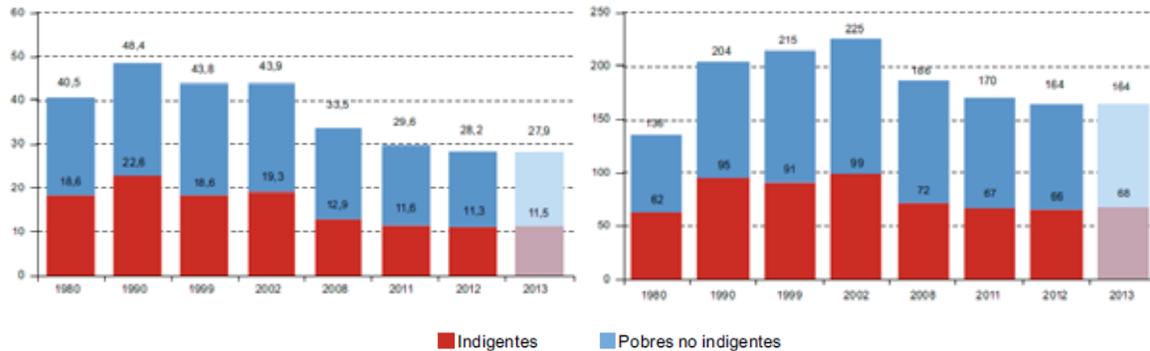
En el último decenio, la región ha registrado una tendencia descendente en los niveles de pobreza e indigencia (véase el gráfico 14). Las cifras más recientes indican que la pobreza y la pobreza extrema se encuentran en los niveles más bajos que ha registrado la región, pero continúan siendo un problema acuciante. En este contexto, en 2012 un 28,2% de la población de América Latina era pobre y la indigencia, o pobreza extrema, llegaba a un 11,3%. Esto significa que 164 millones de personas son pobres, de las cuales 66 millones son pobres extremos (CEPAL, 2013d).

Con respecto a la tasa de pobreza de 2011 (29,6%), estas cifras representan una disminución de 1,4 puntos porcentuales. La pobreza extrema se mantuvo sin cambios apreciables, ya que el valor observado en 2012 es apenas 0,3 puntos porcentuales inferior al de 2011 (11,6%). El número de personas pobres decreció en aproximadamente 6 millones en 2012, mientras que el número de personas indigentes prácticamente se mantuvo constante. Casi sin excepciones, se ha producido en la región una caída de la pobreza que en promedio llega a 15,7 puntos porcentuales acumulados desde 2002. La pobreza extrema también registra una caída apreciable, de 8,0 puntos porcentuales, aun cuando su ritmo de disminución se ha frenado en los años recientes. En efecto, entre 2002 y 2007 el número de personas pobres se redujo a una tasa del 3,8% anual y el número de personas indigentes a un ritmo del 7,1% anual. En cambio, entre 2007 y 2012 la velocidad con que se ha reducido el número de personas con ingresos insuficientes cayó al 2,5% anual en el caso de la pobreza y al 0,9% anual en el caso de la indigencia (CEPAL, 2013d).

El perfil de los hogares en situación de pobreza cambió como consecuencia de tendencias socio demográficas y migratorias de largo aliento: la urbanización, el descenso de la fecundidad, el envejecimiento de la población y los cambios en las estructuras familiares, además del aumento de la incidencia de la pobreza en los hogares con jefatura femenina. Pero dicho perfil también mantuvo rasgos característicos: hogares con más niños, menores niveles educativos y una mayor incidencia del desempleo y del trabajo por cuenta propia en comparación con los hogares de más recursos. La evidencia también muestra que la mayoría de las personas pobres y vulnerables en edad de trabajar se encuentran ocupadas, lo que revela un rasgo singular de la región: la heterogeneidad de su estructura productiva y la incapacidad para crear suficientes empleos decentes y proveer niveles de bienestar adecuados para amplios sectores de ocupados. Esta característica de la pobreza es central por cuanto establece su estrecho vínculo con el mercado laboral y los bajos ingresos que se generan en el empleo (Naciones Unidas, 2013).

El descenso de los niveles de pobreza se debió, en gran parte, a tasas relativamente altas de crecimiento con creación de empleo, sobre todo en el período 2003-2008, cuando la mayoría de los países registraron un aumento de los ingresos laborales. Aunque en menor medida, también contribuyeron a ese descenso el aumento de las transferencias (públicas y privadas, incluidas las pensiones y jubilaciones) y de otras fuentes de ingreso, la mayor participación de las mujeres en el empleo, lo que redujo la tasa de dependencia en los hogares (Uthoff y Cecchini, 2008), y la disminución de la tasa fecundidad, cuya tendencia descendente ha reducido el tamaño de los hogares. Más de la mitad del incremento del empleo correspondió a mujeres durante este período (véase el cuadro 5).

**GRÁFICO 14**  
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2013<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes y millones de personas)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países (CEPAL, 2013d).

<sup>a</sup> Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras que aparecen sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes y pobres no indigentes). Las cifras de 2013 corresponden a una proyección.

**CUADRO 5**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO, 2003-2012**  
*(En porcentajes)*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>a</sup>
Tasa de desempleo urbano <sup>b,c</sup>										
Promedio ponderado	11,2	10,3	9,0	8,6	7,9	7,3	8,1	7,3	6,7	6,4
Tasa de participación nacional <sup>d,e</sup>										
Promedio simple	60,9	61,0	60,4	60,8	61,0	61,0	61,0	60,9	61,0	61,1
Mujeres	47,1	47,8	47,6	48,0	48,3	48,6	48,9	48,9	49,1	49,4
Hombres	74,8	74,8	73,8	74,3	74,5	74,2	74,0	73,7	73,8	73,7
Subempleo por horas <sup>f</sup>										
Promedio simple	10,7	10,2	9,6	8,3	8,1	7,7	8,6	8,4	7,9	7,8
Indicadores de empleo formal <sup>g,h</sup>										
Promedio simple	101,0	105,2	110,7	116,9	124,1	130,8	131,3	136,5	143,3	148,9
Salario medio real <sup>h</sup>										
Mediana	101,5	102,5	103,0	105,1	106,4	105,2	108,6	111,2	112,1	115,0
Salario mínimo real <sup>h</sup>										
Mediana	103,0	103,6	105,6	109,2	110,9	110,1	115,9	118,1	119,6	123,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>b</sup> Datos disponibles sobre 23 países.

<sup>c</sup> Serie ajustada por los cambios metodológicos realizados en México (2005).

<sup>d</sup> Datos disponibles sobre 17 países.

<sup>e</sup> Para los países de los que no se dispone de una serie actualizada a nivel nacional, se incorpora la serie urbana.

<sup>f</sup> Datos disponibles sobre 13 países.

<sup>g</sup> Generalmente, trabajadores cubiertos por la seguridad social. Datos disponibles sobre 11 países.

<sup>h</sup> Índice 2000=100.

El sostenido descenso de los niveles de pobreza e indigencia desde 2003 ocurrió en un contexto económico con episodios favorables para la región, aunados a un manejo macroeconómico más balanceado que en el pasado. Durante los períodos de bonanza se amplió el espacio fiscal, lo que permitió contrarrestar varios choques económicos externos y enfrentar mejor la volatilidad que ha

caracterizado a la economía mundial a partir de 2008. Asimismo, se observó la consolidación de diversos programas de asistencia y protección social que han aumentado los ingresos monetarios de los más pobres, ayudado a la acumulación de capital humano y tratado de contener la enorme vulnerabilidad a la pobreza de los estratos carentes de protección social. Finalmente, diversas acciones en materia de empleo, así como la construcción gradual de sistemas de protección social más abarcadores, constituyen acciones que contribuyeron al desempeño regional. A pesar de que las medidas aplicadas durante 2009 contribuyeron a potenciar el crecimiento, con un efecto positivo en la generación de puestos de trabajo, la región tendrá que seguir enfrentando la alta informalidad, la reducida productividad y los bajos ingresos que afectan a un alto porcentaje de la población ocupada que no accede a empleos de calidad ni a la protección social. Más del 40% de la población ocupada en la región se desempeña en el sector informal, con baja productividad y bajos ingresos y sin cobertura de protección social (Naciones Unidas, 2013).

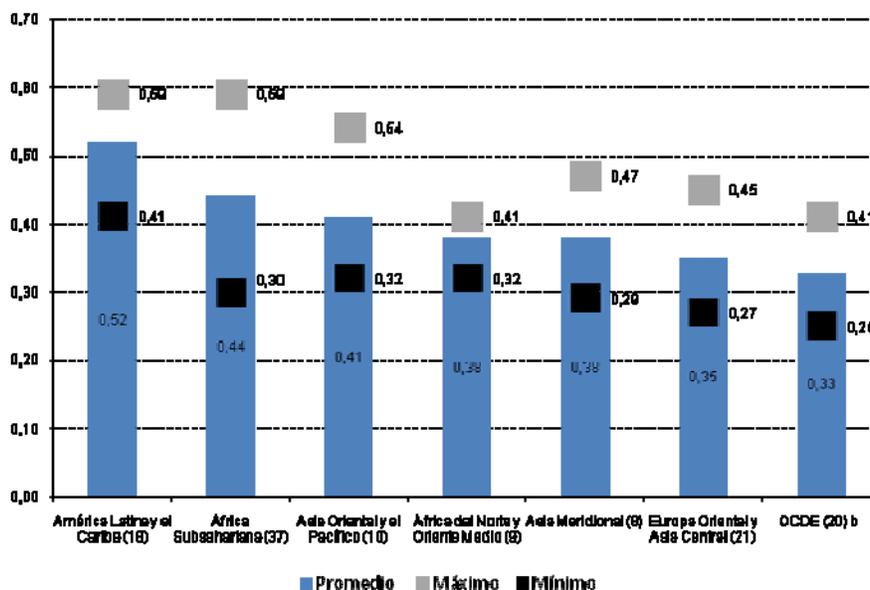
Las mujeres y los jóvenes tienen mayor inserción relativa en los empleos de baja calidad y bajos salarios, además de tener mayores niveles de desempleo. En 2011, las mujeres tenían una tasa de desempleo del 8%, mientras que la de los hombres ascendía al 5%, y la tasa de participación femenina era del 49%, aún muy por debajo de la masculina del 74% (CEPAL 2012; OIT 2011). La brecha en el desempleo es más pronunciada entre los jóvenes (de 15 a 25 años): las mujeres jóvenes registran una tasa de desempleo del 17%, al tiempo que la de los varones jóvenes es del 11% (BID, 2012). La prevalencia de mujeres en el sector informal y en situación de subempleo o desempleo equivale a una subutilización de la mitad de la fuerza laboral potencial y supone una asignación ineficiente de recursos y una pérdida de capital humano. Además, solo un 15% de las mujeres y un 25% de los hombres de entre 15 y 65 años están afiliados a la seguridad social, lo que agrava la precariedad de la población que vive en condiciones de pobreza (Naciones Unidas, 2010).

## **8. Aunque ha habido un mejoramiento relativo en la desigualdad en términos de ingresos, la distribución de ingresos en América Latina y el Caribe es la más concentrada en el mundo**

Uno de los grandes desafíos que continúa enfrentando América Latina es la reducción de los elevados niveles de desigualdad de la distribución del ingreso prevalecientes en la región. En la mayoría de los países se observa que un conjunto reducido de la población concentra una gran proporción de todos los ingresos generados, mientras que los más pobres solo alcanzan a recibir una escasa porción de dichos ingresos. El promedio simple de los valores de los 18 países para los que se cuenta con información relativamente reciente indica que el 10% más rico de la población recibe el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre solo percibe el 15% (CEPAL, 2013b).

Por primera vez en mucho tiempo, en los últimos años ha habido noticias positivas en relación con la distribución del ingreso en la región. Mientras que en la década de 1990 y principios de la de 2000 la desigualdad en la región tuvo una tendencia creciente en la mayoría de los países, en los últimos años ha comenzado a manifestar una tendencia decreciente en un amplio grupo de países, que no parece haberse alterado en la reciente crisis económica (véase el gráfico 15). Esta dinámica se ha constituido en un aspecto distintivo del proceso de desarrollo de América Latina en el último decenio. La caída de la desigualdad registrada en la última década del siglo pasado significó un cambio en la tendencia que había prevalecido durante al menos los dos decenios anteriores, en los que se venía observando un estancamiento de los índices de concentración del ingreso.

**GRÁFICO 15**  
**AMÉRICA LATINA Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO: COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI, ALREDEDOR DE 2009<sup>a</sup>**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países; Banco Mundial, World Development Indicators [en línea].

<sup>a</sup> Los datos regionales aparecen expresados en promedios simples. En el cálculo se consideró la última observación dispuesta en cada país sobre el periodo 2000-2009.

<sup>b</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

## B. El rol del Estado y la gestión pública del cambio estructural para la igualdad

A solo dos años de que se cumpla el plazo para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la comunidad internacional se encuentra en un proceso de reflexión y debate sobre la agenda para el desarrollo post-2015. Se ha abierto una nueva oportunidad para acordar una estrategia de desarrollo de la región para las próximas décadas. En este proceso se ha avanzado hacia una visión crecientemente compartida sobre los ejes principales que deberían guiar esa estrategia: el crecimiento económico inclusivo, que asegure la sostenibilidad medioambiental; la creación de empleo y trabajo decente para todos, que sienta las bases para la igualdad y el cumplimiento de los derechos humanos.

La crisis de 2008-2009, además, ha marcado un punto de inflexión respecto al modelo predominante de desarrollo en el mundo. El valor de la igualdad se vuelve central en este momento de inflexión histórica y el Estado, a través de las políticas públicas, cumple un rol protagónico para dar respuesta a los desafíos mundiales. Fortalecer el papel del Estado y de la política es clave para concertar voluntades en pos del cambio estructural para la igualdad. Las complementariedades o sinergias entre macroeconomía y estructura productiva, entre ciclo económico y tendencia de crecimiento, entre corto y largo plazo, desafían al Estado a plantearse cómo articular del modo más virtuoso posible la política macroeconómica con las políticas industriales basadas en un nuevo paradigma tecnológico, más intensivo en conocimientos y más eficiente ambientalmente, y a la vez generar las mejores condiciones para la inclusión y la igualdad social.

Una macroeconomía para el desarrollo no puede dissociar el manejo del ciclo y la estabilidad (real y nominal) del cambio estructural y de un aumento de la tasa de crecimiento de largo plazo. Esta articulación debe producirse en un enfoque integrado por parte del Estado, que priorice de manera

explícita el cambio productivo y promueva las capacidades y oportunidades sociales. Por otro lado, las políticas sociales deben acompañar este proceso, sobre todo en las fases temporales del cambio estructural en que todavía no se ha logrado universalizar la vía productiva como principal camino de inclusión con bienestar. Igualar, invertir y proteger el medio ambiente —la base material del desarrollo— no necesariamente se contraponen entre sí. Por el contrario, se trata de lograr articulaciones virtuosas entre lo económico, lo social y lo ambiental, por medio de una renovada industrialización. Con esta visión de largo plazo y vocación de futuro, la propuesta de cambio estructural con igualdad y sostenibilidad ambiental tiene en el horizonte el protagonismo de las generaciones venideras para el ejercicio pleno de sus derechos y potencialidades (CEPAL, 2012a).

Situar la igualdad en el centro implica una ruptura con el paradigma económico que ha prevalecido en la región durante al menos tres décadas. Este cambio guarda sincronía con la situación histórica favorable que viven hoy muchos países de América Latina y el Caribe, que incluye i) Estados y gobiernos más proclives a invertir en lo social y a utilizar mecanismos redistributivos, lo que se refleja en el aumento sistemático del gasto social y en las políticas contra cíclicas activadas sobre todo luego de la crisis financiera global de 2008 para mitigar sus costos sociales; ii) una acumulación sistemática de demandas postergadas de la ciudadanía, que han llevado a recomponer el mapa político de la región en la década pasada; iii) la irrupción, incipiente pero ascendente, de políticas centradas en derechos, con vocación más universalista, en ámbitos como el empleo, la salud y las pensiones, y iv) el lugar preponderante que pasa a ocupar la igualdad de derechos en las cumbres internacionales y en el imaginario global democrático (CEPAL, 2012a).

La igualdad también es una condición de la ciudadanía, de carácter normativo en el campo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Requiere de un orden democrático deliberativo, con la plena concurrencia y voz de los más diversos actores, y del rol central del Estado como garante de estos derechos, con sus consiguientes tareas en materia de promoción, redistribución, regulación y fiscalización. Para avanzar en esta dirección son fundamentales los pactos sociales, pues precisamente conjugan la igualdad en términos de deliberación ampliada, de redistribución de los frutos del crecimiento y de accesos a distintos eslabones de la inclusión social que dan cuerpo a la plena titularidad de derechos.

En el campo de la igualdad, el Estado debe ocuparse de incrementar la participación de los sectores excluidos y vulnerables en los beneficios del crecimiento. El ejercicio pleno de los derechos y de una voz pública constituye el vínculo entre la política y la igualdad social. Desde el punto de vista de la democracia, el Estado protagónico en el desarrollo lidera la formulación de una agenda estratégica de desarrollo que surge de las deliberaciones de una amplia gama de actores, y de los pactos legitimados en el espacio público de la política, que a su vez, garanticen la aplicación de las políticas en el mediano y largo plazo.

## **1. La capacidad del Estado y la planificación de las políticas públicas**

La propuesta en torno a la ruta hacia el desarrollo para nuestra región requiere un Estado protagónico en la conducción de las estrategias de desarrollo, más allá de las funciones definidas por el paradigma del Estado subsidiario. La calidad y eficiencia de los mercados dependerán en gran medida de la calidad y probidad de los Estados para regularlos por medio de mecanismos de mercado, o de las adecuadas combinaciones de control, incentivos y orientación. Asimismo, las políticas de Estado que propone CEPAL, implican un Estado fuerte, proactivo y participe con otros en su función económica, social y ambiental: en este modelo de desarrollo, los actores del Estado, de la sociedad y del mercado deben coproducir resultados para el desarrollo (CEPAL, 2013a).

Paralelo al pacto político-social que cimienta los acuerdos y ruta hacia el desarrollo, existe la necesidad de generar (o fortalecer) un pacto fiscal que permita dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir los recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad. La buena fiscalidad, respaldada por instituciones sólidas y una capacidad adecuada de gestión pública, contribuyen de manera complementaria a la equidad y cohesión sociales y al desarrollo productivo.

Un pacto fiscal de esta índole tiene implicaciones políticas que van mucho más allá de las que podrían derivar de una reforma tributaria o presupuestaria convencional y requiere explicitar la concepción del rol del Estado y las estrategias que las autoridades intentan promover. En este sentido, el pacto fiscal se asocia estrechamente con la recuperación de la idea de la planificación del desarrollo, que a su vez expresa la ambición de contar con un diseño integral de las políticas públicas.

Un Estado orientado al desarrollo tiene la capacidad de formular e implementar estrategias para alcanzar metas económicas y sociales, apoyándose sobre instituciones públicas eficientes y eficaces que minimizan la burocracia y operan con probidad, transparencia y un alto grado de rendición de cuentas, dentro del marco del Estado de derecho. La capacidad de formular e implementar estrategias involucra actores dentro y fuera del Estado; depende de factores institucionales y estructurales, y las relaciones entre actores. La capacidad institucional de los gobiernos —la administración pública— se cimienta sobre procesos de fortalecimiento de los sistemas de gestión pública y del capital humano público. Sin lugar a duda, buenas políticas públicas se complementan con instituciones públicas fortalecidas. El debate contemporáneo sobre la legitimidad del Estado se basa actualmente sobre un modelo legal racional, y en los productos y resultados de las políticas públicas. Dentro de un régimen democrático, la capacidad del Estado de entregar buenos servicios, y de solucionar problemas colectivos en forma eficiente se vuelve central.

El cuadro 6 muestra una jerarquía en las funciones del Estado moderno; cada nivel de función se asocia con menor o mayor complejidad y exigencia en relación a la capacidad que requiere el Estado para efectivamente formular e implementar estrategias en los campos asociados. Como se desprende de los análisis anteriores, los logros alcanzados en materia de desarrollo económico y social, como también en el manejo macroeconómico y de las cuentas públicas durante las últimas décadas dan cuenta de un fortalecimiento de la capacidad de los Estados en la región en relación a las funciones mínimas e intermedias.

Aun así, los Estados en la región afrontan un déficit considerable. No han logrado suficiente credibilidad como proveedores de bienes públicos, recaudadores fiscales, garantes de la protección social ni promotores de la productividad y el empleo. Asimismo, su capacidad como regulador se vio disminuida durante el periodo de implementación de políticas de liberalización de los mercados. Las últimas políticas propuestas por CEPAL requerirán aún mayores grados de funcionalidad para nuestros Estados, ya que se tratan de temas de coordinación económica y de redistribución, en conjunto con funciones relacionadas a la regulación, la igualdad de oportunidades, la protección del medio ambiente, entre otros (CEPAL, 2012a).

**CUADRO 6**  
**LAS FUNCIONES DE UN ESTADO MODERNO**

	Abordar las fallas del mercado			Promover la igualdad
Funciones mínimas	<b>Proveer bienes públicos puros</b> <i>(Seguridad externa e interna; Derechos de propiedad: Estabilidad macroeconómico: Salud pública)</i>			<b>Protección Social</b> <i>(Programas en relación a la pobreza y la marginalidad; Intervención post desastre/emergencias)</i>
Funciones intermedias	<b>Abordar las externalidades</b> <i>(Educación básica; protección y conservación del medio ambiente)</i>	<b>Regular el poder monopólico</b> <i>(Regulación de servicios de utilidad pública-agua, energía; política de la competencia)</i>	<b>Afrontar las imperfecciones de información</b> <i>(costos de transacción)</i> <i>Seguros-salud, vida; pensiones; regulación financiera; protección de consumidores)</i>	<b>Seguridad social</b> <i>(Pensiones redistribución; subsidios condicionadas al hogar; seguros de desempleo)</i>
Funciones activas	<b>Coordinar la actividad privada</b> <i>(Fomento a mercados; fomento a sectores económicos o clusters)</i>			<b>Redistribución social</b> <i>(Redistribución de activos-incluyendo igualdad de acceso)</i>

Fuente: Elaboración propia en base de The World Bank (1997).

Una opción es que los Estados emparejen su capacidad institucional con campos de acción. Estados con capacidades institucionales débiles se concentrarían más en proveer bienes públicos puros y servicios que los mercados no pueden proveer, como también bienes y servicios que tienen externalidades positivas significativas, por ejemplo, garantizar los derechos de propiedad y la seguridad del agua, y proveer carreteras y la educación básica. No obstante lo anterior, los desafíos regionales exigen que los Estados deban fortalecer las herramientas de formulación e implementación de las políticas públicas que proporcionan confianza y legitimidad frente a la ciudadanía respecto a la calidad del gasto público. Emparejar capacidad con función es un proceso dinámico: al ir fortaleciendo las capacidades institucionales, los Estados pueden hacerse cargo de estrategias y herramientas de gestión más complejas (por ejemplo, fomentar mercados y sectores, e implementar instrumentos regulatorios).

Este enfoque reconoce la importancia tanto del diseño del contenido sustantivo de las políticas públicas en relación a la problemática y los desafíos de desarrollo, lo que incluye la planificación prospectiva, la concertación entre actores, la formulación de instrumentos de la política, como también de la implementación de la política pública en el accionar público, donde la coordinación, la coherencia y la entrega de resultados pertinentes y oportunos a la ciudadanía son todos temas claves. Sin duda la función de evaluación aporta evidencia en pos de fortalecer ambos procesos, como también frente a la ciudadanía.

Los contenidos y prácticas de la política pública son difíciles de revelar, analizar y mejorar, ya que en general no están institucionalizados en sí; forman parte de los sistemas de gestión pública tales como los sistemas de planificación global, de presupuesto, de inversión y de evaluación y monitoreo. De hecho, la planificación para el desarrollo y su relación con los procesos presupuestarios son las manifestaciones más institucionalizadas del proceso de política pública en los gobiernos en América Latina y el Caribe.

La planificación es un instrumento de racionalización y formulación de políticas. Su uso, su aplicación y su eficacia como medio de reorientación de la política de desarrollo están determinados por la calidad técnica del sistema y proceso de planificación y por las condiciones económicas, políticas, sociales y administrativas que enmarcan la adopción de decisiones. Su articulación eficaz con el ciclo presupuestario y el papel rector de éste en la discusión de políticas públicas y la asignación del gasto público, son claves para una efectiva coordinación e implementación de la agenda de desarrollo gubernamental (políticas públicas). Asimismo, su articulación con la retroalimentación evaluativa sobre la eficacia y eficiencia del gasto.

Una política pública se materializa a través de procesos técnicos, organizacionales, financieros y políticos, fuertemente sujetos a factores de economía política; influyen en el proceso instituciones y actores, tanto públicos como privados, algunos representando los diversos intereses políticos de un país. Temas de contexto también influyen fuertemente en el proceso de concreción de una política pública. Así, es a través de los sistemas de gestión pública que se implementan las políticas públicas.

En este contexto, se releva la idea contar con pactos sociales en la región como espacio que dé sustento a los esfuerzos de planificación y diseño e implementación de políticas públicas. Un pacto social es un instrumento político para poner en marcha, en un contexto democrático, las políticas y reformas institucionales que los países de América Latina y el Caribe requieren para responder a la actual encrucijada del desarrollo. Constituye, mediante el diálogo social, un instrumento para ampliar el horizonte de acción política y de políticas, y resulta de especial importancia en una encrucijada como la que se avizora, donde la desaceleración del crecimiento podrá requerir decisiones de política audaces en materia fiscal, en inversión y en protección social (CEPAL, 2014b).

## **2. El Estado y la gestión pública**

Los países, especialmente los menos desarrollados, dependen del Estado para el suministro de bienes y servicios públicos, tales como el mantenimiento de la ley y el orden, la defensa, la protección de los derechos de propiedad intelectual, el fomento de la equidad social, la prestación de servicios sociales,

la redistribución de los recursos, la educación y salud, y prestaciones del Estado para el bienestar ciudadano. También el Estado promueve la cultura y el esparcimiento y crea sistemas para proteger a las personas de contingencias como el desempleo, la enfermedad y la pobreza durante la vejez.

El Estado realiza sus funciones mediante diversas acciones que le son de su competencia, como es la realización de inversión pública; la ejecución de programas públicos, la provisión de servicios públicos; la regulación normativa de sectores estratégicos como la energía, transporte, seguridad alimentaria; el fomento e inversión en innovación; la orientación económica ofreciendo incentivos o concesiones de licencias y permisos comerciales, así como la fiscalización de la normativa para asegurar el bien común. Todas estas acciones tienen como objetivo principal el desarrollo socioeconómico de los países, objetivo cuyo logro dependerá de la manera como se realicen estas funciones y acciones mencionadas, es decir, de la “gestión pública”.

Durante los últimos años, el Estado en la región ha comenzado a enfrentar nuevas necesidades en materia de la protección ambiental, la integración económica, la igualdad de género y el desarrollo social y productivo. Los recursos disponibles para ejecutar todas estas funciones son escasos, existiendo una relevante brecha que separa la necesidad de intervención pública y los recursos disponibles en América Latina y el Caribe, siendo considerablemente superior a la que existe en los países desarrollados. Aprovechar al máximo los escasos recursos públicos es, por ende, crucial para que los gobiernos cumplan con su contribución al desarrollo en la región. Se trate de la gestión de los programas públicos o del uso de recursos privados con fines públicos, la gestión pública es fundamental para lograr que el Estado cumpla sus objetivos.

Para cumplir las funciones que asume el Estado se definen un conjunto de instituciones, normas y reglas que determinan la forma de gestionar los organismos y los recursos, teniendo un rol preponderante en el desarrollo de los países. Por ello, la gestión de las organizaciones y los recursos públicos debe constituir uno de los principales desafíos que, en lo específico, debiera enfocarse al aumento de la calidad de la función pública, la disminución de la burocracia y la elevación de la transparencia como elementos que sustentan un nuevo modelo de gestión pública orientada a los resultados y que garantice impacto en las áreas de política pública planteadas en este trabajo. Ello es aun más relevante en el contexto de promover pactos sociales para la igualdad en la región, que requieren de espacios de participación y una institucionalidad pública que pueda asumir el desafío de compensar las asimetrías de poder para lograr el cambio deseado; adecuados procesos de negociación entre los actores y estrategias políticas para enfrentar actores con poder de veto; la prevalencia de las mayorías sobre consensos, con excepciones; la transparencia como condición previa que contribuya al diálogo social y asegure la evaluación de los pactos, y la existencia de garantías de cumplimiento (CEPAL, 2014b).

Si se espera causar un impacto socioeconómico en los países de la región mediante los programas y proyectos públicos, es básico contrarrestar los costos a corto plazo de afrontar estos desafíos con los beneficios de largo plazo de una reforma del sector público para impulsar una gestión eficaz, eficiente y transparente.

Estados que cumplan con sus responsabilidades y satisfagan las necesidades de desarrollo en la región deberían prestar especial atención a varios ámbitos de política pública que requieren esfuerzos adicionales en materia de gestión presupuestaria, recursos fiscales, recursos humanos, acceso y funcionalidad de sistemas de gobierno electrónico, información, transparencia e integridad de la administración pública.

En todos estos aspectos, a los organismos internacionales les cabe un importante papel, sobre todo en la articulación de redes, en la organización de mecanismos de diálogo interregional que difundan buenas prácticas e identificar lecciones aprendidas para la promoción y difusión de las reformas necesarias para una buena gestión pública, así como en la formación de capital humano con capacitación y asistencia técnica.

CEPAL ha denominado a las reformas necesarias como una “*nueva arquitectura estatal*”, que se requiere para lograr una “gestión pública de calidad”, condición ineludible para alcanzar una

mayor convergencia productiva con igualdad. No obstante lo anterior, no basta con una buena gestión, también es importante la calidad de las políticas públicas y la capacidad de generación de consensos entre los actores del Estado, mercado y sociedad civil (CEPAL/SEGIB, 2011).

Los elementos claves en la gestión pública de calidad, serán analizados en términos conceptuales en la siguiente sección de este documento, para posteriormente describir el comportamiento de los países de la región y apreciar el nivel de avance y las brechas existentes respecto a la gestión pública como elemento relevante en el desarrollo de los países.

### 3. El ciclo de la gestión pública para el desarrollo

Nuestra comprensión del ciclo de la gestión pública para el desarrollo se enmarca en tres campos conceptuales complementarios.

Primero, sobre el concepto de la calidad de las finanzas públicas y las funciones de la política fiscal dentro de un Estado moderno. Esto incluye los elementos de las finanzas públicas que garantizan un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con el objeto de elevar el potencial de crecimiento de la economía y, en el caso de América Latina y el Caribe, asegurar niveles crecientes de equidad distributiva. En este contexto, se definen tres objetivos estratégicos de la gestión pública para el desarrollo, en función de su papel en el fortalecimiento de la calidad de las finanzas públicas: i) la convergencia productiva con igualdad, ii) la asignación de recursos de acuerdo con las prioridades gubernamentales, y iii) la provisión eficiente y eficaz de bienes y servicios públicos (desempeño operacional)<sup>13</sup>.

Segundo, sobre la internalización de los modelos conceptuales de la gestión por resultados vigentes a nivel regional<sup>14</sup> en los asuntos públicos.

De acuerdo al BID y CLAD (2007) la gestión por resultados es un “marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de *creación de valor público* a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”<sup>15</sup>.

En este contexto, la gestión pública se plantea reforzar la lógica gerencial de sus funciones:

- asegurando la optimización del uso de los recursos públicos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad;
- asegurando procesos de producción de bienes y servicios públicos, incluidas las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad, transparentes, equitativas y controlables; y

<sup>13</sup> Véase el Panorama de la Gestión Pública. En la hora de la igualdad (CEPAL-GTZ, 2012) y Espacios Iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo (CEPAL-SEGIB, 2011).

<sup>14</sup> Véase por ejemplo, Marcel, Mario (2009) “Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública?” en Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados: Documentos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política. Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Gestión para Resultados y Efectividad en el Desarrollo, del Diálogo Regional de Política (5th: 2009: Brasilia, Brasil) y López, Roberto García y Mauricio García Moreno (2011) Managing for Development Results. Progress and Challenges in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank.

<sup>15</sup> Según Moore (citado en BID y CLAD, 2007) el valor público se crea cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas que: a) sean políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática; b) su propiedad sea colectiva, caracterizando así su naturaleza pública; y c) requieran la generación de cambios sociales (resultados) que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos.

- promoviendo mecanismos internos para mejorar el desempeño de los servidores públicos, y con ello promover la efectividad de los organismos públicos, en miras a posibilitar los dos objetivos anteriores.

En este escenario, se introducen dos conceptos que guiarán el rol de la administración y gestión pública: las nociones de costo/efectividad (*'value for money'*)<sup>16</sup> y rendición de cuentas (*'accountability'*)<sup>17</sup>. El primero, un término utilizado para describir un compromiso explícito por garantizar que se obtuvieron los mejores resultados posibles con los recursos públicos gastados. Por su parte, el concepto de rendición de cuentas alude a que el gobierno debe hacerse responsable de los resultados logrados (o no) producto de su accionar (responsabilización). El concepto está generalmente asociado al necesario control social y la transparencia respecto de las decisiones, productos, gasto, políticas y acciones públicas, incluyendo su forma de administración, gestión, implementación y eventual evaluación.

Y tercero, asumiendo la lógica de cadena de producción del sector público: insumos, procesos, productos y resultados e impactos, tal como se representa en el diagrama 1. El ámbito de preocupación de los resultados finales o impactos tiene que ver con los efectos de las políticas públicas en la población objetivo, o ciudadanía. En las fases de producción relacionadas con insumos, procesos y productos, la organización pública tiene las atribuciones, competencias y responsabilidades directas para responder las preguntas de la medición y organización de los insumos para producir los resultados deseados: cuantos recursos se tienen para generar un volumen de productos y cuál es la mejor combinación de insumos (procesos) para obtener determinados productos (y resultados) (Armijo, 2011).

**DIAGRAMA 1**  
**LA CADENA DE VALOR Y LOS ELEMENTOS DEL CICLO**  
**DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Armijo (2011).

<sup>16</sup> Barnett, C. et al. 2010. Measuring the Impact and Value for Money of Governance & Conflict Programmes. Final Report. UK: ITAD.

<sup>17</sup> Hunt, G. 2010. "The Principle of Complementarity: Freedom of Information, Public Accountability & Whistleblowing", cap. 5 en R. Chapman & M. Hunt (eds.) Open Government in a Theoretical and Practical Context. Ashgate, Aldershot, 2006. Bovens, M. "Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism," West European Politics 33 (2010), 946–967. Christopher, W. 2006. Leadership, accountability in a globalizing world. London: Palgrave Macmillan.

Dentro de este marco, presentamos una definición operacional de la gestión pública para el desarrollo que implica: planificar, movilizar, desplegar, organizar y transformar recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y metodológicos para proveer, asignar y distribuir bienes y servicios públicos tangibles e intangibles, originando resultados significativos para la sociedad, consistentes con los objetivos gubernamentales, en forma eficiente, eficaz y equitativa, creando valor público para la sociedad como un colectivo. Es así, que el ciclo de gestión pública contempla desde la planificación para el desarrollo y su financiamiento hasta la producción de los bienes y servicios públicos, incluyendo las funciones públicas de regulación y provisión directa de servicios públicos, y la internalización en la sociedad del cambio originado por el accionar público (valor público), como también la rendición de cuentas al respecto. En este contexto, una gestión pública de calidad debe aprender de lo que hace, por lo que la función de seguimiento y evaluación se vuelve transversal, retroalimentando los procesos de planificación, presupuesto y ejecución/producción de bienes y servicios, y proporcionando insumos a la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, el parlamento y los actores de la sociedad civil. Este proceso de producción de resultados y valor público ocurre en red, a través del conjunto de instituciones, y funciones de las entidades públicas, y en conjunto con los actores de la sociedad civil y el sector privado que co-producen los resultados del desarrollo. Por tanto, los temas de gobernanza en lo que se refiere a la organización de las relaciones entre actores, su coordinación, supervisión e intercambio de información y responsabilidades, son factores críticos en la implementación de las políticas públicas concertadas y planificadas por los Estados (véase el diagrama 2).

El cuadro 7 presenta un mapa conceptual de los instrumentos requeridos para una gestión pública de calidad, los cuales se abordarán a lo largo del presente trabajo.

**CUADRO 7**  
**UN MAPA DE LA CALIDAD DE LAS FINANZAS Y DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

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

Fuente: Panorama de la Gestión Pública, 2011.

En tal sentido, el eje de gestión pública debe entenderse en un marco mayor relacionado con los recientes esfuerzos de los países de América Latina y el Caribe por renovar sus sistemas de planificación, encaminando el tránsito hacia un desarrollo con igualdad, incluyente y sostenible. Los cambios estructurales necesarios requieren de un compromiso a largo plazo por parte del Estado, de la sociedad, de la gestión y las políticas públicas y, por lo tanto, de la planificación.

**DIAGRAMA 2**  
**EL CICLO DE GESTIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO**



Fuente: Elaboración propia en base a García y García (2010), y BID y CLAD (2007).

#### 4. Los programas públicos y la inversión social

Como se describe en otra sección de este informe, la inversión es un instrumento central del crecimiento de los países y debe ser un pilar para el cambio estructural para la igualdad postulado por la CEPAL. No obstante lo anterior, se estima que la inversión necesaria no solo debe estar compuesta por inversión física, sino que es imprescindible invertir en capital humano para que sea posible el desarrollo con igualdad, pues las brechas sociales, la heterogeneidad estructural, y las condiciones del mercado del trabajo son elementos definitorios en la desigualdad, elementos que requieren intervención estatal. La estructura productiva define la segmentación laboral y la desigualdad de ingresos, mientras que la segmentación educacional reproduce y amplía las desigualdades laborales. De esta manera, para una visión integrada del desarrollo, además del rol del Estado en la coordinación de políticas industriales y macroeconómicas, se requiere de una política social, en medio de un marco de sostenibilidad ambiental.

Adicionalmente es necesario proteger a los sectores vulnerables durante las fases iniciales del cambio estructural, ampliando las redes de seguridad social a través de transferencias no contributivas, política de salario mínimo, capacitación y seguro de desempleo. Todo lo anterior implica la promoción y puesta en marcha de programas y políticas sociales, que deben desarrollarse y mantenerse aún en tiempos de crisis económica, intentando no recortar su financiamiento, pues esto garantizará el primer paso en la implementación del cambio estructural que llevará a la igualdad al interior de nuestras sociedades.

De esta manera, reconociendo la importancia de la inversión pública en infraestructura como eje del crecimiento, ésta debe considerar la inversión social como complemento para el cambio esperado en América Latina, y que busque “igualar”, potenciando las capacidades humanas y revertiendo disparidades en forma activa, mediante la universalización de derechos y prestaciones sociales, impulsando la inclusión desde el mercado de trabajo, y logrando mayor convergencia territorial.

Todo lo anterior permitirá fortalecer el “capital social”, entendido desde la perspectiva de la CEPAL, como el conjunto de relaciones sociales basadas en la confianza y los comportamientos de cooperación y reciprocidad. Este fortalecimiento del capital social, se logra cuando la riqueza y el ingreso están distribuidos equitativamente en una sociedad, para lo cual se debe contar con instrumentos de desarrollo y movilización, dentro de los cuales las políticas sociales son muy importantes, especialmente las de reducción de la pobreza.

El principal instrumento público para la inversión social es el desarrollo de programas públicos, entendidos como la entrega de bienes o servicios de parte del Estado para la solución de algún problema de la sociedad. La ejecución de un programa público, que generalmente no considera inversión de capital, sino que transferencias corrientes y subsidios, es de vital importancia para lograr los resultados esperados desde el punto de vista socioeconómico. A diferencia de la inversión pública, la inversión social no cuenta con estudios cuantitativos validados que demuestren científicamente el impacto socioeconómico agregado de los programas públicos; no obstante, es sabido que las políticas sociales influyen directamente en la población, especialmente en la más pobre. Si bien están enmarcados en objetivos institucionales, cada programa público tiene un objetivo particular, que básicamente corresponde a la solución de un problema específico de la sociedad. De esta manera, los resultados e impactos esperados son diversos, lo mismo que los resultados logrados, los cuales dependerán del diseño y operación del programa.

La evaluación de impactos no es una práctica muy usada en la gestión de los programas públicos, debido a su costo y complejidades metodológicas, por lo que generalmente se focalizan este tipo de evaluaciones en programas de importancia estratégica para los Estados. Los programas públicos tienen objetivos de distintos niveles, y en general el cumplimiento de estos objetivos contribuye a un objetivo de impacto a nivel país. En términos empíricos no siempre se encuentra que los programas públicos logran su resultado o impacto esperado. No obstante, en general es esperable que los programas públicos, tengan impacto positivo socioeconómicamente, cuando son correctamente diseñados y ejecutados. Ejemplos de lo mencionado se presentan a continuación en los recuadros 1 y 2, para un programa chileno (PRODESAL<sup>18</sup>) y uno mexicano (Oportunidades<sup>19</sup>).

#### **RECUADRO 1 PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL (PRODESAL) CHILE**

El Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) de Chile iniciado en el año 1996 tiene como objetivo apoyar el desarrollo de capacidades productivas, de gestión y organizacionales, para mejorar los ingresos de los pequeños productores agrícolas más vulnerables del sector rural. Consiste en la entrega de asistencia técnica a través de dos componentes: (i) Asesorías técnicas y capacitaciones (obligatorio); e (ii) Incentivo de Fortalecimiento Productivo concursable).

Los principales resultados esperados del programa son el aumento en la productividad media de la mano de obra, el aumento en el autoconsumo y el aumento de los ingresos prediales.

La evaluación de impacto mostró que no hay evidencia empírica de impactos positivos significativos en ninguna de las variables consideradas, tanto a nivel de resultados intermedios como finales. Otro aspecto que se debe tener en cuenta es que el problema que dio origen al programa, la pobreza rural, aún se encuentra vigente. Sin embargo, se debe considerar que la medición se realizó con tres años de intervención, cuando la duración del programa era de 8 años.

Fuente: Elaboración propia

<sup>18</sup> Informe Final Programa De Desarrollo Local (PRODESAL). Ministerio de Agricultura Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Departamento de Economía Agraria Pontificia Universidad Católica de Chile Agosto, 2010.

<sup>19</sup> Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Secretaría de Desarrollo Social. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

## RECUADRO 2 PROGRAMA OPORTUNIDADES MÉXICO

El Programa Oportunidades de México tiene como objetivo primordial romper el círculo intergeneracional de la pobreza, a través de mejoras en la nutrición, la salud y la educación de las familias beneficiarias. Estas mejoras se espera conducirán posteriormente a mejores condiciones productivas por parte de los beneficiarios para obtener mejores trabajos, y así incrementar el bienestar de sus hogares respectivos. El Programa comenzó a finales de la década de los noventa, con una instrumentación en gran escala orientada a incentivar a los ciudadanos de menores recursos a invertir en el capital humano de sus hijos, a través de transferencias en efectivo asociadas con el cumplimiento de corresponsabilidades (asistencia a la escuela y a servicios de salud preventivos, entre otras), y en el contexto de acciones concretas asociadas con una triada estratégica de componentes.

La evaluación de impacto realizada el año 2008 muestra que el programa logra sus efectos sobre el desempeño laboral de los beneficiarios, a través de la educación, la salud y la nutrición. En este sentido, tiene efectos positivos sobre la inserción laboral en la medida en que incrementa la educación de los beneficiarios, porque individuos con mayor educación tienen mayor probabilidad de empleo y mejores salarios. La ausencia de efectos adicionales significativos, indica que la educación adquirida a través de oportunidades coloca a los beneficiarios en igualdad de condiciones ante el mercado laboral que otros jóvenes con el mismo nivel educativo de la misma localidad.

No obstante lo anterior, la evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional del programa muestran que no es posible encontrar un efecto adicional por parte del programa sobre la ocupación en el mercado laboral. En cambio, sí se encuentra un efecto positivo adicional del programa sobre tener mayor ingreso entre hombres beneficiarios en el largo plazo si cuentan con educación primaria o secundaria. En términos de mejora de hijos respecto de los padres no se encuentra que haya algún efecto importante de oportunidades en términos de mejora salarial, estar en trabajos formales o de ocupaciones mejor calificadas.

Fuente: Elaboración propia

En los ejemplos presentados podemos apreciar que los programas públicos generalmente buscan generar un impacto socioeconómico, pero en la práctica es posible obtener resultados diversos, lo que releva la importancia del buen diseño y especialmente de la adecuada gestión de los programas. Respecto a los servicios públicos es difícil encontrar estudios acerca de su impacto en la sociedad, debido principalmente a que son servicios que deben entregar obligatoriamente los Estados, por lo que no son sujeto de discusión respecto a la necesidad de su provisión. De esta manera, las evaluaciones se han centrado en la eficiencia (relación costo/beneficio) y especialmente en la “calidad” de la entrega de los mismos, para lo cual la satisfacción de usuarios en cada una de dichas prestaciones es el principal indicador utilizado.

## 5. Planificación y participación ciudadana

Una de las características más novedosas de las nuevas generaciones de políticas de desarrollo, en particular en el ámbito territorial, tiene que ver con la incorporación de mecanismos de participación ciudadana. Cada vez es más importante considerar al interior de las políticas públicas, el “derecho a la integración”, es decir, la necesaria articulación entre el auxilio económico y la participación social de la población que se encuentra excluida del sistema, donde la trilogía Estado, sociedad civil y mercado deben dialogar cada vez más en pos de consolidar procesos de gobernanza. Por eso es importante descifrar con sumo cuidado el mundo de hoy, comprender social y políticamente las conductas humanas y cerrar brechas en torno no sólo a la desigualdad socio-económica sino a la brecha entre sociedad y política.

En efecto, los métodos tradicionales de participación en las políticas locales y regionales se circunscribían en muchos casos a consejos de tipo económico-social con presencia de representantes de asociaciones gremiales o corporativas. A partir de la que tal vez es la experiencia germinal de los nuevos mecanismos —los presupuestos participativos de la ciudad de Porto Alegre en Brasil— muchas políticas a nivel local y regional comienzan a incorporar de manera progresiva formas más amplias y directas de participación en la determinación de prioridades de la acción pública. Un ejemplo de este tipo de iniciativas de planificación participativa lo constituye el caso del Plan Estratégico Territorial (PET) de Argentina (véase el recuadro 3).

Ese diálogo entre sociedad civil, Estado y mercado puede verse plasmado en algunas iniciativas que se han venido desarrollando en territorios de América Latina y el Caribe, a través de la firma de pactos territoriales, en algunas ocasiones denominados pactos locales. Estos pactos fueron promovidos por la Unión Europea en los años 90, desarrollando actividades productivas, de infraestructura económica y social, y pactos para el empleo.

Desde la experiencia europea, los pactos territoriales son considerados como instrumentos de política dirigida a la promoción de acuerdos con base legal en el sector público y en el sector privado para la realización de programas y proyectos integrados e intersectoriales con base territorial y participativa. En América Latina y el Caribe no es frecuente encontrar ese tipo de pactos y los que se identifican están muy localizados en el ámbito municipal, como lo muestran los casos del Pacto por el desarrollo integral en el Departamento de Rivera, Uruguay y el Pacto territorial para el empleo en el eje cafetero, Manizales, Pereira y Armenia, en Colombia.

### **RECUADRO 3**

#### **PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (PET) EN ARGENTINA, MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS, UN CASO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA<sup>a</sup>**

El Ministerio de Planificación federal, Inversión pública y servicios de la República Argentina ha elaborado a través de la Subsecretaría de Planificación territorial de la inversión pública, un Plan Estratégico Territorial Argentina 2016, que se encuentra en su etapa de avance II.

De las cinco líneas de acción, se destaca una que dice relación con los procesos de planificación participativa.

Esa línea de acción expresa: ‘fomentar la difusión y formación de consensos en torno al plan, dentro de la esfera pública y de las organizaciones de la sociedad civil.’”

El Plan Estratégico Territorial (PET) es un trabajo coordinado con todas las jurisdicciones federales, que fueron convocadas desde el Estado Nacional en el año 2005 a realizar un diagnóstico o Modelo Actual del territorio, proyectar un Modelo Deseado con horizonte en el año 2016 e identificar una cartera preliminar de proyectos estratégicos de infraestructura para alcanzarlo.

La Subsecretaría de Planificación territorial de la inversión pública (SSPTIP) como primera acción y siguiendo las directrices propuestas en la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, convoca a los equipos provinciales para que cada provincia elabore un diagnóstico y una proyección de su propio territorio que se ven plasmados en mapas de modelo actual y modelo deseado de desarrollo.

Se realizaron en esas instancias talleres regionales y foros nacionales, en los cuales se articularon las visiones de conjunto que tenían las provincias de sus propios territorios y que sirvieron de fundamento para que la SSPTIP realizara un primer diagnóstico del estado de situación actual y los deseos de las distintas instancias provinciales para su desarrollo.

Los encuentros se realizaron en cada una de las provincias con funcionarios y actores de la sociedad civil para que aportaran su mirada en la construcción de los Modelos y las Carteras de Proyectos Provinciales.

Ese documento se presentó oficialmente en el año 2008, presentando como producto final una cartera tentativa de proyectos de infraestructura para alcanzar el modelo deseado.

Actualmente se está en la fase de Avance II del plan y en esta instancia, se profundiza no sólo en la cartera de proyectos de infraestructura, sino también en los impactos espaciales, económico-sociales, y ambientales que esa cartera pueda provocar en los territorios.

Eso dio por resultado una cartera ponderada de proyectos construida desde las instancias provinciales, que responde a los tres grandes lineamientos estratégicos del plan: definición de áreas de intervención, fortalecimiento de un sistema policéntrico de núcleos urbanos y el desarrollo de corredores de conectividad.

Fuente: Elaboración propia

<sup>a</sup> Para mayor información y detalle véase: <http://www.planificacion.gob.ar/contenidos/2605>.



## **II. Panorama de las finanzas públicas y de la gestión de los recursos públicos en América Latina y el Caribe**

En este capítulo, se entregan y analizan una serie de datos de relevancia sobre la situación comparada en materia de finanzas y recursos públicos para los países de América Latina y el Caribe, que sirven de contexto para la posterior revisión de los instrumentos disponibles en el marco de los procesos de planificación para el desarrollo y gestión pública de calidad.

### **A. Recursos financieros**

Un elemento fundamental para el buen desarrollo de las políticas públicas es la obtención de recursos financieros que permitan solventar las actividades del sector público necesarias para la implementación de las políticas públicas, y para el cumplimiento de las funciones públicas. En esta sección se revisará en forma concisa la situación de los ingresos y gastos de los países de la región, desde el punto de vista de los recursos necesarios para una adecuada gestión pública<sup>20</sup>.

#### **1. Ingresos públicos**

Los ingresos públicos provienen de la recaudación de fondos, principalmente vía impuestos. Teóricamente, a medida que los países crecen, la base tributaria se hace más amplia y el sistema tributario más progresivo, lo que resultaría en un círculo virtuoso entre crecimiento, nivel de impuestos, gasto público y progresividad del sistema.

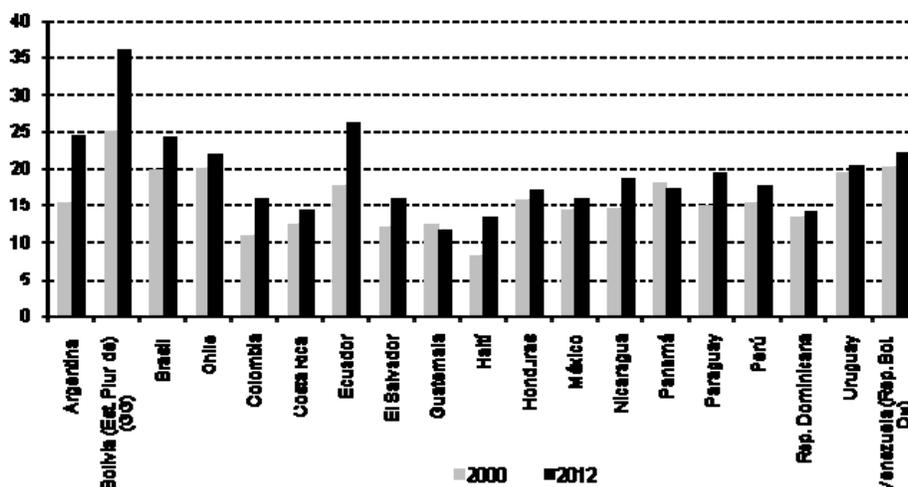
Durante el período 2000-2012 los ingresos fiscales en América Latina (véase el gráfico 16) se incrementaron en un promedio en 3,6 puntos de porcentaje del PIB, pasando de 15,8 a 19,4 % en dicho período; mientras que en El Caribe el aumento fue de 2,3 puntos, pasando de 25,4 a 27,7 % (véanse los gráficos 16 y 17). Tal y como se observa en ambos gráficos, el crecimiento de los ingresos fue positivo para

---

<sup>20</sup> El análisis más detallado del impacto del gasto público, de la carga tributaria y su composición, la reciprocidad del gasto como fundamento político de las reformas tributarias, etc., puede consultarse en el Documento “Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2013”, CEPAL.

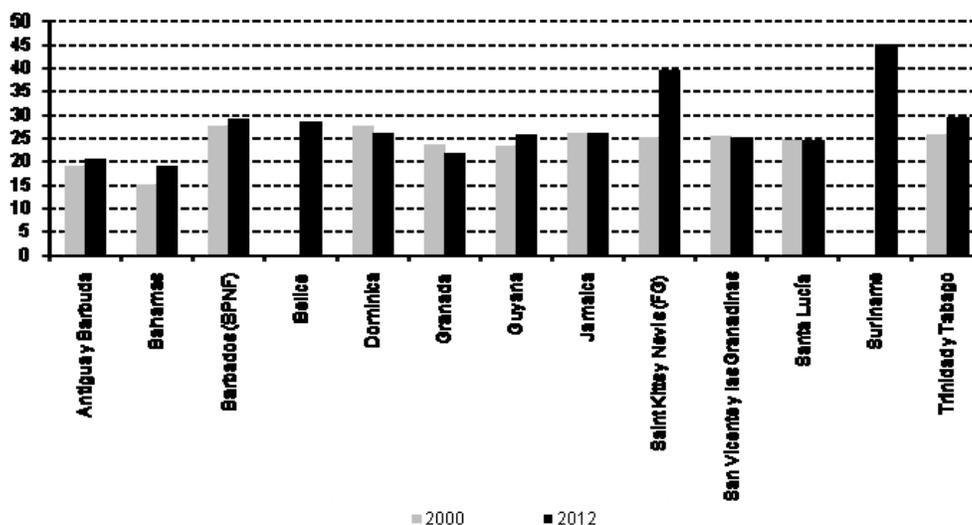
casi todos los países. Los con mayor crecimiento fueron Bolivia, Argentina y Ecuador, que vieron incrementados sus ingresos en 10,9, 9,3 y 8,4 puntos del PIB respectivamente, muy por encima de la media del período. Por el contrario, Panamá y Guatemala vieron reducidos sus ingresos en casi un punto (0,7%) del PIB.

**GRÁFICO 16**  
**INGRESOS FISCALES DE AMÉRICA LATINA**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

**GRÁFICO 17**  
**INGRESOS FISCALES DE EL CARIBE**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.  
Nota: Para los casos de Belice y Suriname solo se considera el dato para año 2001 (en vez del 2000).

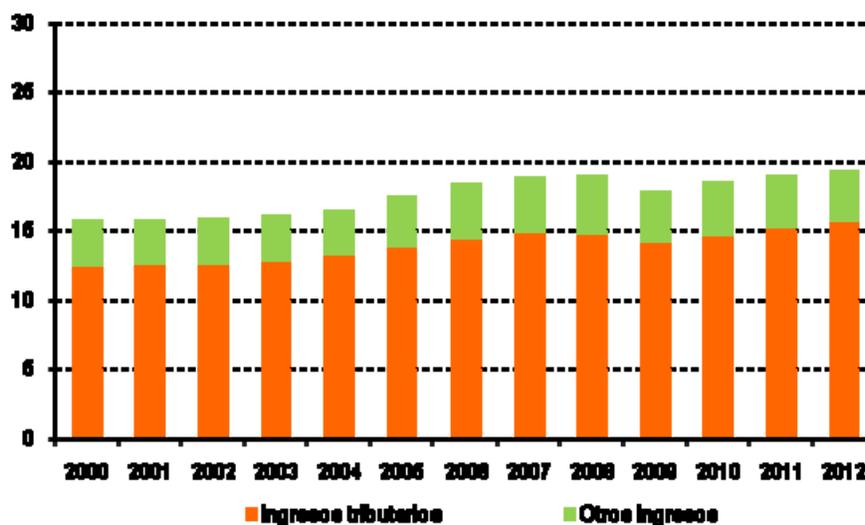
El crecimiento moderado de los ingresos en el periodo es más marcado aún en El Caribe, en donde cuatro países presentaron tasas de crecimiento negativas (Dominica, Granada, San Vicente y Santa Lucía), siendo Saint Kitts y Nevis el único país con un crecimiento relevante (14,6 puntos del PIB); el resto de países crece, pero con tasas menores al 4% del PIB (véase el gráfico 18).

Si se analizan los ingresos a nivel agregado en la región, se aprecia que los ingresos fiscales presentan una tendencia al alza entre los años 2000 al 2012, pero con diferencias en su composición entre América Latina y El Caribe. Los ingresos de la región están compuestos principalmente por ingresos tributarios, pero existe una mayor proporción de éstos en América Latina en comparación con El Caribe (véanse los gráficos 18 y 19).

Para algunos países (Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana y Uruguay) los ingresos tributarios, incluyendo las contribuciones sociales, constituyen prácticamente la única fuente de ingresos de los gobiernos. Para otros países (Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela), los ingresos tributarios son complementados en forma considerable por otros ingresos, especialmente los procedentes de las rentas de recursos naturales (hidrocarburos y minería), gracias a la propiedad del Estado de estos recursos, o a los derechos e ingresos que recibe sobre su explotación.

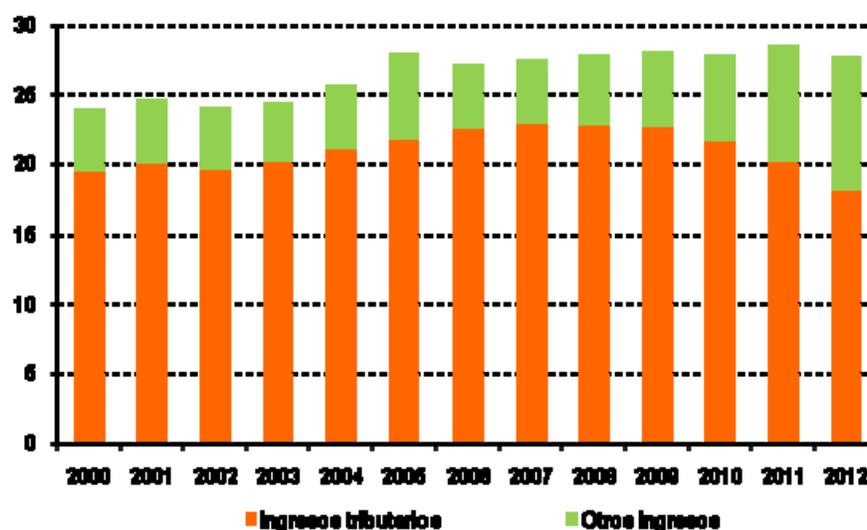
En países como Panamá y Paraguay a los ingresos tributarios se les unen otros ingresos corrientes derivados de actividades de servicios. En Cuba, la explotación de bienes y servicios por parte del Estado también genera ingresos no tributarios significativos. En Honduras y Nicaragua, y en menor medida en Haití, las donaciones son significativas respecto a los ingresos.

**GRÁFICO 18**  
**COMPOSICIÓN DEL INGRESO DEL GOBIERNO CENTRAL DE AMÉRICA LATINA**  
**(19 PAÍSES)**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

**GRÁFICO 19**  
**COMPOSICIÓN DEL INGRESO DEL GOBIERNO CENTRAL DE EL CARIBE (13 PAÍSES)**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

## 2. Gastos fiscales

Directamente asociado al ingreso fiscal se encuentra el gasto fiscal, gasto que correctamente ejecutado debe tener efectos positivos en el crecimiento económico, el empleo, el acceso a los bienes públicos, entre otros, y que finalmente contribuye al bienestar de los ciudadanos. Es responsabilidad de los Estados eficientar el gasto e incrementar su calidad, mejora que pasa por la inversión sostenida en capital físico, humano y en conocimiento.

Como se observa en los gráficos presentados a continuación (véanse los gráficos 20 y 21), a partir del año 2000 el gasto público se ha incrementado en la mayoría de los países de la región, aumentando en promedio 3,2 puntos porcentuales del PIB en América Latina (de 18,1 a 21,3 puntos); y 4,8 puntos porcentuales del PIB en El Caribe (de 26,4 a 31,2 puntos).

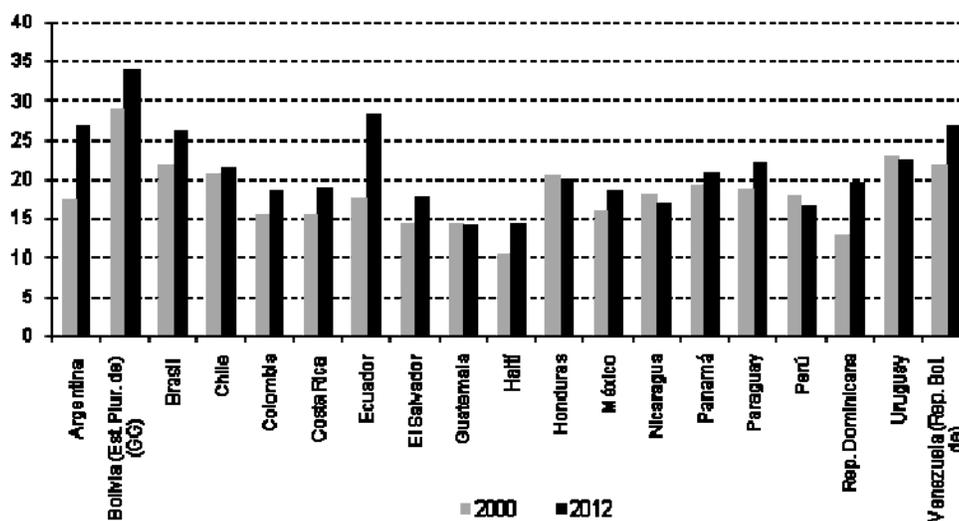
Los países que actualmente presentan mayores niveles de gasto público, son aquellos que ya tenían niveles elevados en este indicador desde mediados de los noventa, como Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador y Venezuela, con tasas sobre el 25% del PIB en el 2012. Ecuador, que ha presentado niveles de gasto más cercanos al promedio de la región, presenta la mayor variación positiva en su gasto, incrementándose 11 puntos porcentuales desde el año 2000.

En los países de El Caribe, los niveles de gasto público son mayores en términos relativos que en los países de América Latina, encontrándose la totalidad de los países con tasas de gasto sobre el 20% del PIB, y en su gran mayoría sobre el 30% del PIB. En este aspecto destaca Suriname con un 49 % del PIB; Dominicana con un 38% y Barbados con un 35%. Bahamas presenta el aumento mayor en el gasto, incrementándose 10 puntos porcentuales desde el año 2000, seguido por Suriname y Trinidad y Tobago que presentan un aumento de 9 puntos porcentuales del PIB.

El sostenido aumento en el gasto en la región, fue posible gracias a la implementación de reglas de responsabilidad fiscal en la mayoría de los países, lo que ha permitido dar sostenibilidad a las cuentas fiscales en el mediano plazo, traduciéndose en un gasto público creciente y sostenido en

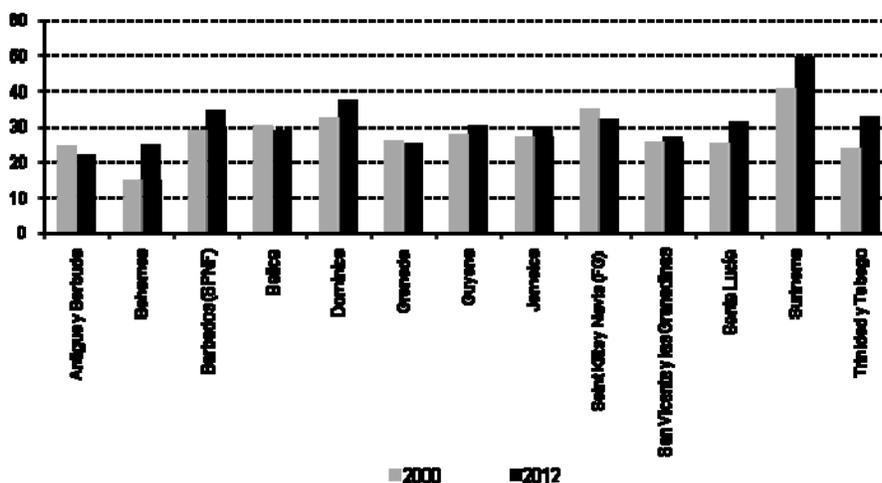
estos últimos años. Adicionalmente se han realizado avances en la gestión de los recursos públicos, lo que ha permitido mejoras en la eficiencia del gasto.

**GRÁFICO 20**  
**GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL DE AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES)**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

**GRÁFICO 21**  
**GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL DE EL CARIBE (13 PAÍSES)**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

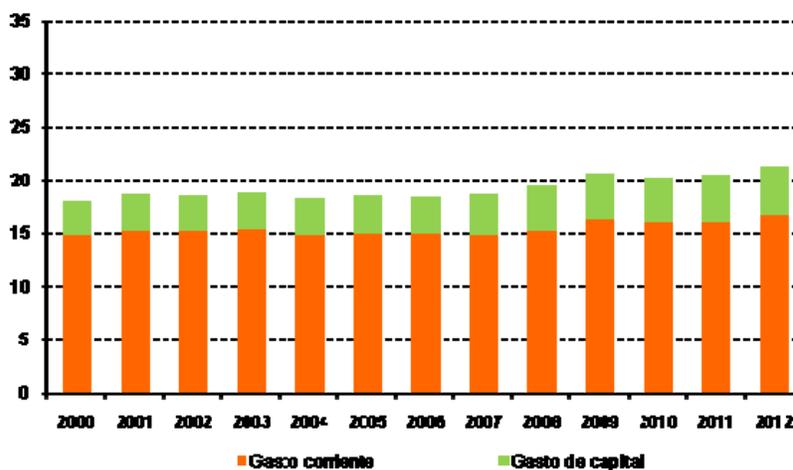
Nota: Belice y Surinam se considera el año 2001 en vez del 2000.

La composición del gasto, usando la clasificación económica de gasto corriente y gasto de capital, se presenta en los gráficos 22 y 23. En América Latina el gasto corriente se ha incrementado a

un nivel superior (2% del PIB) en contraste con el gasto de capital (1,2% del PIB), situación que difiere en El Caribe, en donde el crecimiento del gasto corriente explica casi absolutamente el gasto total, con un significativo aumento de 4,6 puntos del PIB, en comparación con el crecimiento de sólo 2,0 punto del PIB del gasto corriente.

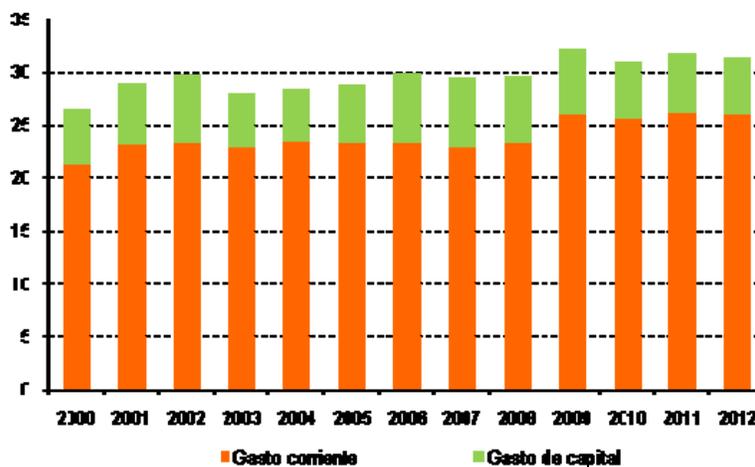
El gasto corriente está compuesto por sueldos y salarios, compras de bienes y servicios, subsidios y transferencias corrientes y pago de intereses, mientras que la desagregación del gasto de capital es más compleja, pues en muchos países aún no existe una clara diferenciación entre las adquisiciones de capital físico, transferencias de capital y otros gastos relacionados. Como sea el caso, los resultados muestran que el crecimiento del gasto en la región no se ha centrado en la inversión, sino que en los gastos corrientes con beneficios esperados de corto plazo.

**GRÁFICO 22**  
**COMPOSICIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL DE AMÉRICA LATINA**  
**(19 PAÍSES)**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

**GRÁFICO 23**  
**COMPOSICIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL DE EL CARIBE (13 PAÍSES)**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

### 3. Balance y deuda fiscal

El resultado del ejercicio anual de los ingresos y gastos públicos conforma finalmente el balance fiscal de los países. Como se muestra en el gráfico 24, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Haití, Nicaragua y el Perú mantuvieron en 2013 superávits o leves déficits fiscales. Este indicador si bien es interesante, entrega información parcial del comportamiento de las finanzas públicas, pues al ser anual, no da cuenta de los componentes cíclico y estructural de ingresos y gastos públicos, lo que hace difícil el análisis comparativo. Idealmente, se debería disponer de un cálculo del saldo estructural para apreciar la dirección de la política fiscal en diversas coyunturas.

La deuda pública en cambio, es un buen indicador que da cuenta de los resultados de la política fiscal, pues refleja la acumulación de los ejercicios y balances fiscales históricos.

En promedio, los niveles de endeudamiento de América Latina permanecieron bajos y estables; en 2013 la deuda pública de esta subregión se mantuvo cercana al 32% del PIB (véase el gráfico 23). En varios países, la deuda pública siguió estando en este nivel o por debajo, como es el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Ecuador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, el Paraguay y el Perú. Sin embargo, estos promedios no dan cuenta de la falta de acceso al financiamiento de algunos países de América del Sur, donde los serios desequilibrios se traducen en altos niveles de inflación y pérdida de reservas internacionales (CEPAL, 2013b:10).

Cabe aclarar que las mediciones se refieren a la deuda pública bruta, como es habitual en las comparaciones internacionales, pero en los años recientes algunos países han acumulado activos financieros significativos, ya sea en la forma de depósitos del fisco en el banco central (Estado Plurinacional de Bolivia y Brasil) o como tenencia de fondos de estabilización (Chile y Perú). En el Brasil, por ejemplo, la deuda neta equivalió al 34,5% del PIB, mientras que el indicador de endeudamiento bruto fue cercano al 60% (CEPAL, 2013b:11).

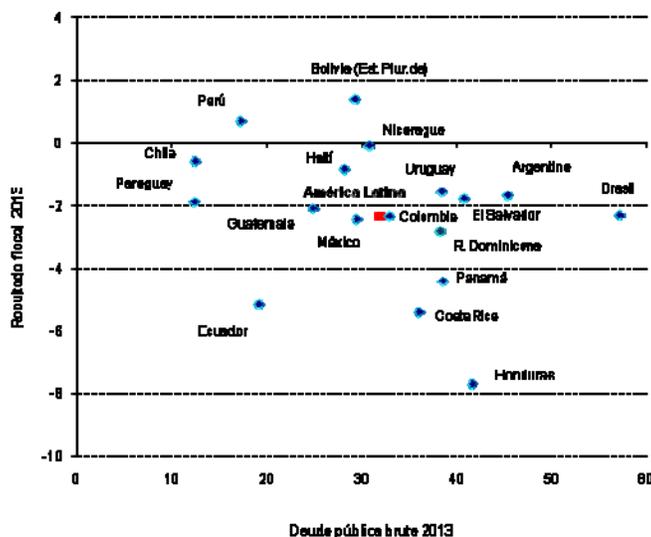
En los países del Caribe se registró una reducción del déficit promedio de 0,2 puntos del PIB, con un resultado global de 3,0 puntos porcentuales del PIB. El escenario es heterogéneo en materia de deuda pública bruta, la que registró un promedio superior al 76% del PIB en 2013, con mínimos del 40% en Suriname hasta máximos superiores al 120% en Jamaica (véase el gráfico 24). En términos generales, los países del Caribe exportadores de servicios tuvieron un escaso crecimiento económico y por ello la deuda pública se mantuvo en valores elevados en 2013 (CEPAL, 2013b:11).

No obstante los altos niveles de endeudamiento, estos son menores a los de la década anterior, pues el período 2003-2008 se caracterizó por un fuerte y generalizado desendeudamiento público, aplicándose políticas contra-cíclicas, tanto discrecionales como a través de reglas, lo que permitió a los países enfrentar en mejores condiciones la crisis del 2009, siendo un factor explicativo de la dinamización en la economía en el 2010.

En general, la calidad de las finanzas públicas ha mejorado mucho en América Latina y el Caribe en las últimas décadas. Lo más importante, es que se ha logrado controlar el pago de intereses, tanto por la reducción de la deuda pública como por su costo.

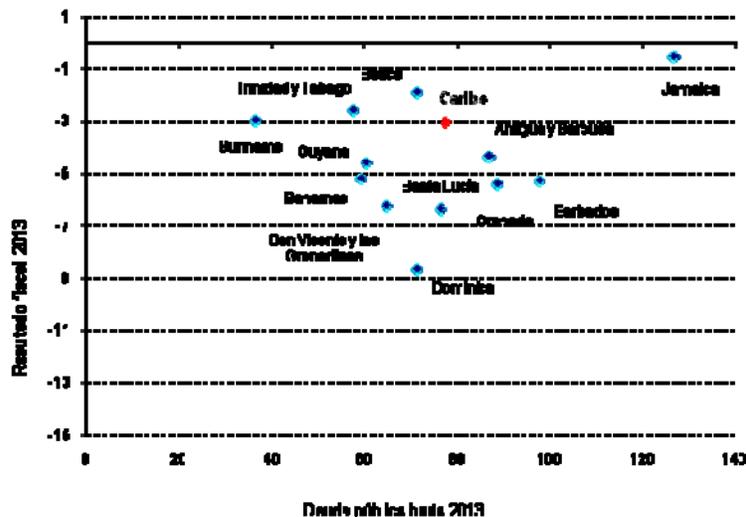
No obstante lo anterior, aún subsisten desafíos importantes, especialmente para El Caribe, relacionados con lograr la disminución de la carga de intereses y la consecuente liberación de recursos; la ampliación de los recursos del sector público; el mejoramiento de la composición de la recaudación tributaria; la reducción de las exenciones y el gasto tributario; la inversión en capital humano; la inversión en educación, conocimiento e innovación; así como la inversión productiva y en inversión física.

**GRÁFICO 24**  
**BALANCE FISCAL Y DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO CENTRAL**  
**DE AMÉRICA LATINA, 2013**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

**GRÁFICO 25**  
**BALANCE FISCAL Y DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO CENTRAL DE EL CARIBE, 2013**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

#### 4. Desafíos en materia de recursos financieros

Diversos estudios muestran una relación estadísticamente significativa entre la carga tributaria y el control de la corrupción y la calidad regulatoria; además de una relación positiva entre el nivel de educación y los ingresos tributarios, lo que podría asociarse con mayores niveles de ingreso y con una mayor conciencia tributaria.

Hay también información de la percepción ciudadana (encuestas de opinión realizadas en diversas ciudades de América Latina y el Caribe) respecto a la importancia de contar con Estados eficaces, como condición para favorecer la implementación de políticas fiscales basadas en relaciones de reciprocidad (OCDE/CEPAL/CIAT, 2011; CIAT, 2012), lo que se traduce en la voluntad de pagar más impuestos en la medida en que mejore la calidad de los servicios públicos de salud, educación y seguridad, en un escenario de menor corrupción y más control de la evasión tributaria. Lo anterior puede tomarse como evidencia de la existencia de un espacio para avanzar a través de estrategias de política fiscal (pactos fiscales) basadas en propuestas que hagan efectiva esa reciprocidad mediante mejoras de la calidad de la gestión pública.

La CEPAL ha planteado que en cada país existe, de manera implícita o explícita, un acuerdo sociopolítico básico —un pacto o un contrato social— en que se reconocen las obligaciones y los derechos del Estado y de los ciudadanos, pero que estos pactos o contratos sociales necesitan renovarse para adecuarlos a la realidad actual (CEPAL, 1998), sobre todo en materia de igualdad para un futuro sostenible (CEPAL, 2014b). El pacto fiscal, en particular, puede interpretarse como un acuerdo sobre el monto, origen y destino de los recursos que requiere el Estado, siempre y cuando exista una demostrable capacidad de la gestión pública para operar con estándares de calidad, asociada a la transparencia y rendición de cuentas, y esté sujeta a seguimiento que asegure su cumplimiento.

Considerando lo anterior, se plantea el importante desafío de lograr un consenso social y la legitimidad del gobierno y del Estado sobre la base de la confianza que los ciudadanos tienen en la acción estatal. Si bien el pacto fiscal es una idea poderosa, en el sentido de tratar de vincular compromisos y obligaciones por parte del Estado hacia la ciudadanía a cambio de financiamiento, ha costado mucho traducir esta propuesta en reformas concretas y de relevancia. La tradicional fragilidad de las finanzas públicas en la región, debido a la ausencia de un consenso estable sobre lo que es adecuado en materia de captación y de asignación de recursos públicos, es una debilidad para el logro de un pacto fiscal en América Latina y el Caribe.

En este marco la CEPAL viene planteando desde hace más de una década la relevancia de este pacto fiscal como el principal desafío, pacto caracterizado por una mayor reciprocidad, a lograr mediante políticas que favorezcan la formalización del empleo, el fortalecimiento institucional y la igualdad. Ideas que siguen perfectamente vigentes en el actual contexto (CEPAL, 2014b).

Se han enunciado cinco grandes tareas o principios, que hoy día siguen plenamente vigentes: continuar o completar la tarea de consolidación de las cuentas públicas; mejorar la productividad (o calidad) del gasto público; asentar mecanismos cada vez más transparentes en la gestión pública; promover grados crecientes de equidad distributiva; y todo ello en un ambiente democrático y participativo. Dado que las implicaciones políticas de un pacto fiscal van mucho más allá de lo que podría derivarse de convencionales reformas tributarias o presupuestarias, se requiere alcanzar consensos mínimos sobre el papel del Estado y las estrategias que las autoridades tratan de promover.

Finalmente el pacto fiscal no es la solución óptima, si no se asocia estrechamente al diseño explícito y consensado de una ruta de navegación de mediano y largo plazo, es decir de la planificación del desarrollo, que se exprese en un diseño integral de las políticas públicas. Esta planificación debe contar con una visión estratégica de mediano y largo plazo; alianzas entre agentes, y una nueva relación entre el Estado, el mercado y la ciudadanía; que considere como base fundamental la apropiada provisión de las demandas de los ciudadanos.

## **B. Recursos humanos**

Un elemento clave para una gestión pública de calidad, es quien la ejecuta, es decir, el recurso humano o las personas que conforman la institucionalidad pública. La fuerza de trabajo es un insumo que sumado a la infraestructura, a los recursos materiales y a los recursos financieros permiten

ejecutar los procesos productivos del sector público para la provisión final de los bienes y servicios a los ciudadanos.

Por ello, para lograr un Estado eficaz y eficiente, es necesario el desarrollo del recurso humano en el sector público, pues el éxito en la implementación de las políticas y programas públicos dependerá en buena medida de las personas que se desempeñan en los distintos niveles de gobierno.

Conocer las características del recurso humano, así como la gestión y manejo de éstos, son factores relevantes que permiten describir la situación en que se encuentra el Estado de la gestión pública en los países de la región. Sin embargo, la mayoría de los países no cuentan con estadísticas precisas del empleo en el sector público, ni de las características de quienes trabajan en este sector. Tampoco es posible encontrar estadísticas razonablemente comparables en el tiempo y entre países, debido a que no existe una clasificación internacional aceptada por los países de la región, ni tampoco en los países de la Unión Europea o miembros de la OECD.

En esta sección, a partir de la información disponible, se describirá el recurso humano del sector público, dejando planteados los desafíos pendientes en cuanto a la información necesaria para elaborar indicadores que describan el tema en la región. El análisis se presenta en forma separada respecto a la caracterización del recurso humano, y el manejo o gestión de éste. Adicionalmente se presentan casos de buenas prácticas de países en el tema.

## 1. Caracterización del recurso humano

En el cuadro 8 se presenta la dotación de trabajadores asalariados en el sector público para 12 países de la región, donde es posible apreciar un crecimiento generalizado, llegando al 100% en Colombia, 64% en Costa Rica, y 31% en Perú, en contraste con Honduras y México, en donde se aprecia una disminución entre los años final e inicial para los cuales se cuenta con información.

**CUADRO 8**  
**DOTACIÓN DE TRABAJADORES ASALARIADOS EN EL SECTOR PÚBLICO**  
(En miles)

País	Año										Tasa promedio de crecimiento por año para el periodo reportado
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Antigua y Barbuda		9 6	9 9	10 1	10 3	10 4	10 6	10 8	11 0		14
Argentina	1 335 7	1 355 9	1 649 3	1 795 6	1 717 0	1 617 2	1 631 2				22
Bahamas		26 3	28 5	28 3	26 3	26 4	30 2	31 9	35 4		35
Brasil					9 816 1	9 951 3	10 488 2	10 884 8	11 157 3	11 474 0	17
Chile	565 6	571 3	534 1	546 0	572 5	561 5	623 3	637 5	652 9		15
Colombia	400 6	1 167 6	954 8	958 3	933 9	1 027 9	902 7	987 1	917 7		129
Costa Rica	186 5	222 4	222 3	227 8	233 1	251 5	264 9	266 8	276 1	305 3	64
Honduras		180 2	139 6	131 0	145 9						-19
México	4 812 7	4 812 1	4 790 5	4 215 9	4 243 0	4 314 5	4 358 1	4 457 4	4 512 7	4 556 3	-5
Panamá	163 6	171 7	178 2	182 5	183 7	183 2	187 2	195 2			19
Paraguay	156 6		182 3	194 0	183 2						17
Perú		912 0	975 1	919 7	1 015 9	985 5	1 058 6	1 191 3	1 199 2		31
Promedio											28

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), base de datos ILOSTAT.

En términos relativos, es posible de apreciar la variación del empleo público mediante el indicador “porcentaje de empleo público asalariado respecto al total de asalariados”, el cual muestra una caída generalizada en el periodo reportado, prácticamente en todos los países (véase el cuadro 9).

No obstante, la caída no es significativa, manteniéndose la proporción del empleo público en los países de los cuales se tiene información, entre un rango promedio de 12% (Colombia) y 45% (Perú), demostrando la importancia de este sector en la población económicamente activa.

**CUADRO 9**  
**EMPLEO PÚBLICO ASALARIADO RESPECTO AL TOTAL DE ASALARIADOS**  
*(En porcentajes)*

País	Año										Promedio de mejora la variación	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
Argentina	22	23	29	27	25	23	21					24
Bahamas									23			23
Brasil					18	18	18	19			19	18
Chile	15	15	14	14	14	14	14	13	13			14
Colombia		15	12	12	11	12	9	11	11			12
Costa Rica	20	21	21	20	20	20	20	19	19			20
Honduras		16	13	12	12							13
México	21										16	18
Panamá	26	26	26	26	25	24	23	22				25
Perú			46	42	46	46	44	45	44			45
Promedio												21

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), base de datos ILOSTAT y LABORSTA, 2009.

La única caracterización posible de realizar respecto a la fuerza de trabajo público se refiere a la estructura de género en el empleo público (véase el cuadro 10). Se observa que el “Porcentaje de hombres en el empleo público respecto al total” no muestra cambios significativos en los países para los cuales se cuenta con datos entre los años 2000 y 2009. En general se aprecia en la región bastante igualdad en la participación de hombres y mujeres en el trabajo del sector público, con un promedio de 49% de la participación de los hombres en los países presentados.

**CUADRO 10**  
**HOMBRES EN EL EMPLEO PÚBLICO**  
*(En porcentajes)*

País	Año										Promedio	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
Antigua y Barbuda		45	45	45	45	45	45	45	45	45		45
Argentina	47	46	43	44	44	44	44					45
Bahamas		42	44	42	43	41	40	39	41			42
Chile	52	53	51	49	49	49	48	48	47			50
Colombia	48	49	49	52	53	53	49	51	50			50
Costa Rica	56	51	49	49	50	51	51	50	49	50		51
Panamá	53	52	51	51	50	51	51	51				51
Paraguay	50		57	53	52							53
Total												49

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), base de datos ILOSTAT.

Para los países de América Central están disponibles además los indicadores que describen la situación del recurso humano en el sector público detallados en el cuadro 11.

**CUADRO 11**  
**INDICADORES SELECCIONADOS: RECURSO HUMANO**  
**EN EL SECTOR PÚBLICO DE CENTROAMÉRICA**

Indicador	Costa Rica		El Salvador		Panamá		Guatemala		Honduras		Nicaragua		República Dominicana	
	2009	2012	2009	2012	2009	2012	2009	2012	2009	2012	2009	2012	2009	2012
Tasa de designaciones políticas	1,36	2,54	0,71		0,93	0,86		18,9						
Compresión vertical de los salarios	20,42	23,35	19,45	30,18	10,77	9,33		7,18	7,27	7,3	11,4	11,4	9,36	
Proporción sueldo gubernamental promedio del gobierno central respecto del sector privado	1,00	2,51	1,91	0,97	1,34	1,30		4,07	2,14	2,28	0,94	0,96	0,96	1,00
Porcentaje de empleados públicos respecto al total de la población	2,17	2,66	1,92	2,06	3,16	3,20		1,61	0,52	1,75	1,76	1,8		

Fuente: Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público de Centroamérica y la República Dominicana, (AECID-SICA, 2009 y 2012).

La “Tasa de designaciones políticas”, medida como los cargos que prevén designación política en la Administración Central, respecto al total de cargos administrativos de la misma muestra grandes diferencias entre los países para los cuales se dispone de información. Ello muestra las diferentes políticas en el área de los recursos humanos, con países con valores menores que 1 como El Salvador y Panamá, que indican que el número de designados políticamente es menor al número de otros funcionarios, y otros países, como Guatemala, en donde existe una gran proporción de empleados designados políticamente en la administración central (para el año 2012 por ejemplo, con un 18,9%). Lo anterior demuestra cuán sujeto a la contingencia y los vaivenes políticos es el empleo público, cuya consecuencia es una alta rotación de los empleados, con la consiguiente pérdida de experiencia y conocimientos, aumentando las necesidades de capacitación permanente.

El indicador “compresión vertical de los salarios”, muestra la relación entre la asignación mensual de la categoría más alta respecto a la asignación mensual de la categoría más baja de funcionarios públicos, reflejando la desigualdad de ingresos dentro del sector público. Este indicador presenta diferencias notables entre países, con razones de 30 veces entre las asignaciones máximas y mínimas en El Salvador, hasta un valor de 7,3 en Honduras, y de 11,4 en Nicaragua.

Otro indicador es la “Proporción del sueldo gubernamental promedio del gobierno central respecto al sector privado”, que se calcula como la razón entre el sueldo promedio del gobierno central civil sobre el sueldo promedio del sector privado, y que da cuenta del incentivo para trabajar en la administración pública. Algunos países llegan a valores altos, como Guatemala (4,07) y Honduras (2,28), dando cuenta que los salarios promedio son mayores en el sector público que en el sector privado, demostrando la existencia de un incentivo económico para que los trabajadores se desempeñen en este sector. En otros países la proporción es cercana a 1, por lo que el sector público, en términos salariales, compite de igual a igual con el sector privado. No obstante, se debe tener presente que son valores promedios, que no consideran los diferentes niveles educacionales y las capacidades de los empleados públicos y privados.

Finalmente un indicador que muestra la importancia del trabajo público en los países es el “porcentaje de empleados públicos respecto al total de la población”. Este muestra valores entre 1,75% y 3,2%, en la mayoría de los países analizados. El valor de este indicador, muestra un crecimiento relativo en el periodo 2009-2012, reflejando un aumento en el número y proporción de empleados públicos.

En cuanto a la caracterización del empleo público, la información es casi inexistente para los países de la región. Esta caracterización podría permitir evaluar la “calidad” del recurso humano y su evolución en el tiempo.

Sería interesante conocer otros indicadores para esta caracterización, como son el número de horas trabajadas a la semana, el nivel de estudios de los trabajadores, la capacitación recibida, el número de trabajadores por tipo de contrato, los rangos de edad de los empleados, el porcentaje de empleados que son parte del servicio civil (funcionarios de carrera), porcentaje de la remuneración recibida que corresponde a un pago por desempeño, y porcentaje de instituciones públicas cuyos altos directivos son seleccionados a través de concurso público. Lamentablemente esta información no está disponible por lo que un desafío es generarla.

## 2. Gestión de los recursos humanos

Además de las características propias de los recursos humanos en las administraciones públicas, un factor relevante es la gestión de éstos, es decir, la forma como se manejan o administran. El uso de prácticas y modelos que busquen el mejoramiento de las condiciones del personal, la profesionalización del trabajo, y otros aspectos que mejoren la gestión pública en los ámbitos de eficacia y eficiencia del gobierno tiene un impacto relevante en los resultados alcanzados por las instituciones públicas.

Un elemento principal en la gestión del recurso humano, es la existencia de modelos de servicio civil<sup>21</sup> en los países, institucionalidad que tiene como misión promover y contribuir a la modernización del Estado, mediante el diseño e implementación de acciones y políticas para avanzar hacia una gestión estratégica y más eficiente.

La expresión “servicio civil” también se utiliza como equivalente a “sistema de gestión del empleo público” o “función pública”.

## 3. Presencia de sistemas de servicio civil en los países de la región

El cuadro 12 resume las características institucionales y el nivel de desarrollo de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe, fruto de un levantamiento de información realizada por el ILPES<sup>22</sup>.

Para facilitar el análisis, los sistemas de servicio civil de América Latina y el Caribe se agruparon en 3 categorías según su nivel de desarrollo. La clasificación se realizó considerando la

<sup>21</sup> A los fines de este trabajo, y de acuerdo con la información y estudios consultados, la expresión “servicio civil” se utiliza como equivalente a “sistema de gestión del empleo público” en un ámbito nacional determinado. La expresión tiene idéntico significado a la de “función pública”, tal como se utiliza en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

<sup>22</sup> El levantamiento se basó en la revisión de los siguientes sitios web: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) — [www.iadb.org](http://www.iadb.org); Caribbean Centre for Development Administration (CARICAD)— [www.caricad.net](http://www.caricad.net); Centre for International Governance Innovation (CIGI) — [www.cigionline.org](http://www.cigionline.org); Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)— [www.clad.org](http://www.clad.org); Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) — [www.flacso.org](http://www.flacso.org); International Centre for Parliamentary Studies (ICPS)— [www.parlicentre.org](http://www.parlicentre.org); United Nations Public Administration Network (UNPAN) — [www.unpan.org](http://www.unpan.org); Organización de los Estados Americanos (OEA) — [www.oas.org](http://www.oas.org); Organización Internacional del Trabajo (OIT) — [www.ilo.org](http://www.ilo.org)—; además de la revisión de constituciones políticas, el ordenamiento jurídico vigente, análisis de prensa y sitios web de gobierno.

existencia de unidades de gestión de recursos humanos, la claridad en el funcionamiento del sistema y el grado de profundización en el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) como herramienta de soporte a la gestión de los recursos humanos.

**CUADRO 12**  
**DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL**

Tipo	Unidad de gestión de los recursos humanos	Presencia de una plataforma virtual de soporte	Claridad en el funcionamiento del sistema	Países
Incipiente	La unidad que gestiona los recursos humanos en estos sistemas es una Comisión de Servicio Público ( <i>Public Service Commission</i> ), un organismo definido constitucionalmente que se encarga de la administración del empleo público. Éste puede convivir o no con una unidad dependiente del gobierno, usualmente a través de un ministerio, con carácter de dirección y regulación.	La mayor parte de estos sistemas no cuenta con una plataforma virtual que consolide su funcionamiento, presentando escasa o nula utilización de las TIC para la gestión del empleo público. Esto se traduce en la inexistencia de sitios web, o en su defecto, sitios de escasa información sobre el sistema.	En estos sistemas existe más de una unidad encargada de la gestión del empleo público, lo que en la mayor parte de los casos implica una superposición o duplicación de funciones. La referencia obligada aquí es el ordenamiento jurídico.	Antigua y Barbuda Bahamas Barbados Belice Dominica Granada Guyana Jamaica Saint Kitts y Nevis San Vicente y las Granadinas Santa Lucía Suriname Trinidad y Tobago
En desarrollo	En estos sistemas existe una unidad gubernamental nacional definida dentro de un ministerio (o autónomos, en su defecto), y usualmente unidades a nivel de cada entidad pública que colaboran con la gestión del empleo público.	Tales sistemas presentan sitios web informativos que dan cuenta del funcionamiento, alcance y evolución de la gestión del servicio civil. Gran parte de ellos incluye en sus sitios web el registro de funcionarios públicos y acceso a otros sitios de interés relacionados con el empleo público. No obstante, no constituyen plataformas virtuales funcionales que constituyan una herramienta para la gestión del servicio civil.	Existe una mayor claridad del accionar de estos sistemas, en cuanto procedimientos, actores y alcance se encuentra claramente identificados en la ley y en los sitios web que presentan.	Argentina Estado Plurinacional de Bolivia Brasil Colombia Costa Rica Ecuador El Salvador Guatemala Honduras México Nicaragua Panamá Paraguay Perú República Dominicana Uruguay República Bolivariana de Venezuela
Avanzado	Existe un organismo claramente identificado dentro de un ministerio, o autónomo, que colabora con unidades institucionales en la gestión del servicio civil.	En estos sistemas existe una plataforma virtual que es clave en el desempeño del sistema. A través de ésta se gestiona el empleo público, siendo una herramienta ya no de información, sino funcional y decisora.	Exista amplia claridad en el accionar del sistema, el ordenamiento jurídico y sus sitios web son precisos e ilustran adecuadamente el funcionamiento de éste.	Chile

Fuente: Elaboración propia.

El panorama de los sistemas de servicio civil en la región es muy variado y con diferentes grados de complejidad. Hay grandes similitudes entre los sistemas de servicio civil de países que fueron colonias británicas en El Caribe, donde el modelo se estructura a partir de la existencia constitucional previa de una Comisión de Servicio Público (*Public Service Commission*). Sus funciones están asociadas al reclutamiento, selección, promoción y desvinculación de los recursos humanos en el sector público. Estas comisiones suelen tener su legitimidad también en Leyes de Servicio Civil (*Civil Service Act*). Tales enclaves constitucionales fueron intentos de proteger al servicio civil de las influencias políticas de los gobiernos, pero tras la independencia de las naciones caribeñas en los sesentas aún subsisten sin haber experimentado reformas sustanciales dadas las condiciones necesarias de quórum y voluntad política para tales reformas constitucionales. Estos sistemas pueden contar o no con un organismo de características similares o complementarias en carteras gubernamentales, usualmente ministerios de hacienda o de trabajo, lo que en la mayor parte de los casos implica una superposición o duplicación de funciones que entorpece la gestión de los recursos humanos. En los casos en que estos sistemas no dependen de un ministerio, suelen ser autónomos.

La mayor parte de estos sistemas no cuenta con una plataforma virtual que consolide su funcionamiento, situación que perjudica su gestión. No obstante, existen iniciativas de reforma y modernización que, aunque incipientes, dan cuenta de la preocupación por optimizar el servicio civil como componente fundamental del accionar del gobierno.

En el caso de los sistemas de servicio civil de América Latina y el Caribe, la situación es distinta a la anterior, aunque variada según el país. En general el sistema se estructura como una unidad dentro de carteras ministeriales, usualmente hacienda, finanzas o trabajo. Estas unidades pueden ser direcciones, departamentos u oficinas en cada caso. Si no dependen de una autoridad superior, son órganos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su nacimiento se debe a una ley, y no aparecen en la constitución.

La mayor parte de estas iniciativas se enmarcan en contextos de reforma y modernización del Estado, algunas de larga data. Además dirigen su accionar en torno a valores claros como el mérito, la eficacia, la eficiencia, la calidad y la profesionalización.

El funcionamiento de los sistemas de servicio civil puede incluir a más de dos actores, los cuales pueden tener diferente jurisdicción y cobertura, de modo que puede haber un órgano ejecutor, un órgano administrador y otro de control dentro del mismo sistema y regulando áreas pertenecientes al empleo público.

Algunos sistemas cuentan con plataformas virtuales donde despliegan su accionar. Ello favorece su gestión al incorporar tecnologías de información y comunicación; que facilitan las funciones de registro de funcionarios, concursos públicos y otras tareas relacionadas.

Finalmente es importante destacar la complejidad de algunos de los servicios civiles, en cuanto a que poseen subunidades especializadas, detalladas regulaciones y una institucionalidad clara que les permite innovar y fortalecer su gestión.

En América Central (incluyendo también a República Dominicana), existe un plan regional para el fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública, coauspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID, Gobierno de España) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Este busca impulsar el proceso de modernización de la función pública reflejando el avance y desafíos pendientes en el grado de profesionalización del empleo público en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y la República Dominicana, mediante la realización de un seguimiento de la función pública, operacionalizado en un

“Informe Barómetro sobre profesionalización del empleo público”<sup>23</sup>. Estos informes comprenden tres mediciones: 2004, 2008 y 2012, realizadas en misiones presenciales en los siete países participantes, con obtención de información cuantitativa y cualitativa.

La metodología utilizada consistió en la valoración y análisis de índices de calidad del servicio civil, expresados en una escala de 0 a 100, y que consideran los siguientes subsistemas:

- Planificación
- Organización del trabajo
- Gestión del empleo
- Gestión del rendimiento
- Gestión de la compensación
- Gestión del desarrollo
- Gestión de las relaciones humanas y sociales
- Organización de la función de recursos humanos

Para cada uno de estos subsistemas se identificaron los índices de calidad del servicio civil según los ámbitos presentados a continuación, para posteriormente calcular el *Índice de Desarrollo Burocrático*, que corresponde al promedio general de dichos índices.

- *Eficiencia*: optimización de la inversión en capital humano, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.
- *Mérito*: grado en que el sistema de Servicio Civil (SC) incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, protección de la arbitrariedad y la politización.
- *Consistencia estructural*: solidez e integración sistémica, prestando atención al grado de: a) vinculación de las políticas y prácticas a las prioridades gubernamentales; b) grado de desarrollo de la función directiva y su relación con la estructura central; y c) grado de interrelación y articulación entre los subsistemas que constituyen la gestión de recursos humanos.
- *Capacidad funcional*: Abarca tres aspectos: a) competencia, o capacidad del sistema de servicio civil para asegurar el aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las competencias claves que el sistema público necesita; b) eficacia incentivadora, o grado en el que las prácticas promueven el desempeño efectivo, el aprendizaje y la calidad del servicio; y c) flexibilidad, o grado en el que dichas prácticas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios en el contexto.

---

<sup>23</sup> La metodología utilizada se basa en el Marco Analítico para el Diagnóstico de Sistemas de Servicio Civil (Longo, 2002), que se ha ido ajustando en cada informe. El primer informe fue el Diagnóstico Institucional de los Sistemas de Servicio Civil de América Latina y el Caribe, liderado y coordinado desde el Diálogo Regional de Política del BID a partir del trabajo de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Posterior, y específicamente aplicado para evaluar los servicios civiles de América Central y República Dominicana, fue el proyecto Informe Barómetro sobre profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana (AECID-FLACSO-SICA, 2009), que tres años después se actualizó a través del Tercer Informe Barómetro 2012.

- *Capacidad integradora*: eficacia con la cual el sistema logra armonizar las expectativas y los intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.

Los resultados muestran a Costa Rica como el país con mejor índice y a Honduras con el peor resultado de la evaluación con un valor de 54 y 12 respectivamente para el año 2012 (véase el cuadro 13). En general los valores son bajos para todos los subsistemas, con muy pocos valores sobre 50 puntos. El promedio para todos los países es cercano a 30 puntos en todos los subsistemas, con una cierta fortaleza relativa en la consistencia estructural (38 puntos promedio) y como aspecto más crítico, la capacidad funcional (27 puntos en promedio).

**CUADRO 13**  
**ÍNDICE DE DESARROLLO BUROCRÁTICO 2004, 2008 Y 2012**

País	Año	Eficiencia	Mérito	Consistencia Estructural	Capacidad Funcional	Capacidad Integradora	Índice de Desarrollo Burocrático
Costa Rica	2004	40	67	45	41	40	47
	2008	50	73	50	37	40	50
	2012	50	73	55	46	45	54
República Dominicana	2004	40	7	23	24	40	27
	2008	40	20	28	29	45	32
	2012	40	27	38	36	55	39
El Salvador	2004	0	13	13	17	10	11
	2008	25	33	30	24	30	29
	2012	25	33	43	27	40	34
Guatemala	2004	35	20	23	16	25	24
	2008	35	20	25	17	25	24
	2012	35	20	28	19	20	24
Honduras	2004	15	7	20	7	5	11
	2008	5	0	20	10	5	8
	2012	5	7	25	11	10	12
Nicaragua	2004	30	20	23	14	25	22
	2008	35	40	43	26	25	34
	2012	35	40	45	29	25	35
Panamá	2004	10	0	15	16	25	13
	2008	35	33	30	26	40	33
	2012	35	20	33	24	35	29
Promedio	2004	24	19	23	19	24	22
	2008	32	31	32	24	30	30
	2012	32	31	38	27	33	32

Fuente: Segundo Informe Barómetro sobre profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana (2012).

No obstante lo anterior, a excepción de Guatemala, se aprecia una mejora en el tiempo en los niveles de gestión de los sistemas de servicio civil, tanto para el índice general, como para cada uno de los subsistemas. Subsiste, sin embargo, un amplio margen de mejora en el tema manejo de recursos humanos que seguramente incidirá en la calidad final del empleo público y en la ejecución de las políticas de los países. Dos casos emblemáticos que han sido considerados como buenas prácticas en la materia, corresponden al sistema de alta dirección pública en Chile (véase el recuadro 4) y el sistema de servicio civil creado en Brasil (véase el recuadro 5).

#### **RECUADRO 4**

### **SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA DE CHILE (DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL)**

La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), tiene por objetivo liderar la reforma del Estado en materia de gestión de recursos humanos, bajo la óptica de “Servicio Civil” que se concibe como un “Sistema integral de diseño de políticas en materia de Recursos Humanos con el objeto de dotar al Estado de una administración profesional, con reglas de acceso y gestión basadas en el mérito, idoneidad y probidad”. Se instaura con ello una administración profesional, autónoma e imparcial en su funcionamiento y subordinada a la responsabilidad política”. Una de las principales funciones que posee la Dirección Nacional del Servicio Civil es velar por y administrar el sistema de Alta Dirección Pública de Chile. Este fue “creado para profesionalizar los altos cargos del Estado.

Se trata que las más altas responsabilidades sean ejercidas por personas competentes e idóneas, elegidas mediante concursos públicos y transparentes. El objetivo es contar con una gerencia pública calificada y profesional que lleve a cabo y ejecute las políticas públicas que el gobernante determine. Es un sistema confidencial y no discriminatorio, en que prima la búsqueda de competencias por sobre otras consideraciones. Se crea el año 2003, tras un gran Acuerdo Nacional Político-Legislativo entre gobierno y oposición con el objetivo de aportar a la modernización y transparencia de la gestión pública. Una de las características de este proceso de reforma es el consenso político con que se lleva adelante. Actualmente, el proceso de selección a través del Sistema de Alta Dirección Pública se aplica a 1024 cargos, pertenecientes a 111 servicios públicos adscritos al SADP y otros 45 organismos públicos que seleccionan algunos de sus cargos directivos a través del SADP<sup>b</sup>.

Para que la labor de la Dirección Nacional del Servicio Civil fuera transparente, efectiva y eficaz, se creó el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP). Este organismo es integrado por 5 consejeros —cuatro de ellos nombrados con participación del Senado— que representan a los diversos sectores políticos. Su función es garantizar el debido cumplimiento de los procesos de selección: transparencia, no discriminación y confidencialidad, entre otros. Este organismo normado por ley, se enfoca principalmente en:

Asistir la toma de decisiones del Presidente de la República, ministros de Estado y jefes de servicios, en la provisión de cargos del altos directivos públicos de exclusiva confianza, encabezando los procesos de selección de dichos directivos.

Cautelar la no discriminación e imparcialidad de los procesos de selección del Sistema de Alta Dirección Pública. Cautelar la total confidencialidad en los procesos de selección

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Dirección Nacional del Servicio Civil, “Una Nueva Concepción de Servicio Civil”, textos legales, servicio civil, departamento de comunicaciones, Gobierno de Chile, 2005.

<sup>b</sup> Sistema de Alta Dirección Pública de la República de Chile, sitio web: <http://www.serviciocivil.gob.cl>, link directo ubicado en: <http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%ABblica-0>.

#### **RECUADRO 5**

### **SERVICIO CIVIL DE BRASIL**

En el año 1995 Brasil crea un Consejo de Reforma del Estado (CRE), “inspirado en la experiencia japonesa de la década de los ochenta, de la formación de la comisión de trabajo, ”RINCHO” integrada por representantes de la sociedad civil del sector privado, particularmente, industriales, académicos, etc., orientados en la generación de consensos según la implementación de la reforma administrativa japonesa<sup>a</sup>”.

“El Consejo de Reforma del Estado fue constituido con la finalidad de participar en debates y entregar sugerencias en el Congreso.

El consejo se cuenta entre las instancias previstas para la implementación de la reforma en conjunto con el grupo de la cámara (Congreso) sobre Reforma del Estado y su Comité Ejecutivo, la Casa Civil de la Presidencia de la República, el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado, y los Ministerios de Planificación y Presupuesto, y de Hacienda. Asimismo, funciona como órgano consultivo y de articulación con la sociedad civil relativo a los programas propuestos por el gobierno<sup>b</sup>”.

La adecuación de los recursos humanos se constituyó en la tarea prioritaria, implicando el establecimiento de una política orientada al reclutamiento de nuevos funcionarios, desarrollo de personal e implantación de un sistema de remuneraciones adecuados que estimulase el desempeño a través de incentivos y el establecimiento y reorganización de carreras y cargos de forma de compatibilizarlos con la necesaria reconstitución del aparato del Estado<sup>c</sup>”.

Concretamente se instauró una nueva política de recursos humanos, un Servicio Civil y una política de concursos públicos (1997) que considera:

- La planificación anual de apertura de cupos en la administración federal.
- El dimensionamiento de cupos considerando la dotación necesaria en cada órgano y entidad, la vacante prevista de cargos y la corrección de emergencia de eventuales fallas verificadas;

## Recuerdo 5 (conclusión)

- El aprovechamiento total de los candidatos seleccionados, sin lista de esperas y con el cierre del concurso y consecuente contratación de los seleccionados;
- La renovación gradual, pero constante, de los cuadros, con énfasis en la asimilación cuidadosa de los nuevos servidores, por los órganos o entidades receptoras.
- La priorización para la contratación de cargos de nivel superior y de las carreras del núcleo estratégico.

También se intensificó la idea de generar mejores carreras administrativas y la capacitación permanente por parte de los profesionales del sector público. En este marco se encuentra la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) vinculada al Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, creada en 1986 cuya misión fundamental es el desarrollo de los servidores públicos, con la finalidad de poder obtener una mayor eficiencia y eficacia dentro de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, siendo un referente en capacitación como escuela de gobierno, en la formación y perfeccionamiento en la administración pública.

Hoy en día Brasil, posee uno de los índices más altos en cuanto a la efectividad de modelos de Servicio Civil, este desarrollo se explica por factores como la inversión en investigación, ensayo-error y a la voluntad política que confluyeron en que el Estado avanzará conforme las necesidades de la sociedad.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> MARE Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; “O Conselho de Reforma do Estado”; Cuadernos de trabajo MARE N°8, Brasília 1997.

<sup>b</sup> IDEM MARE.

<sup>c</sup> MARE Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; “A Nova Política de Recursos Humanos”; Cuadernos de trabajo MARE N°11, Brasília 1997.

## 4. Desafíos de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe

La implementación de sistemas de servicio civil es una de las principales iniciativas que han adoptado los Estados de la región, en el marco de los esfuerzos por mejorar la gestión pública sobre la base de mecanismos de selección meritocráticos, flexibles y transparentes. Sin embargo, estos aún carecen de características que son primordiales para su adecuada consolidación institucional.

### Incorporar el enfoque de la nueva gestión pública (NGP)

La Nueva Gestión Pública (NGP), es un mecanismo que ayuda a mitigar las falencias ya enunciadas, debido a que se basa principalmente en la responsabilidad que tienen las instituciones y organizaciones respecto a la eficiencia y eficacia de su gestión, con un sentido gerencial basado en la creación de valor público. Este enfoque amplía la forma en que se mide el desempeño del gobierno y guía las decisiones sobre políticas públicas, lo que rescata la importancia de los procesos aplicados para generar dichos resultados, procesos cuyo factor primordial son los recursos humanos y en especial, los altos directivos públicos.

### Formación y capacitación

Para lograr una buena gestión pública, se requiere de una masa crítica de profesionales que dispongan de herramientas y conceptos actualizados, que sean eficientes y eficaces, que a través de sus acciones generen resultados por medio de instrumentos de gestión, pero que a la vez posean un relato y un sentido de valor público. El desarrollo de la tecnología, la globalización y la generación de conocimientos, son recursos valiosos en la gestión, pero se hace necesario el aprendizaje permanente.

Para lograr el mejoramiento continuo de los sistemas de recursos humanos en la región se requiere de formación y capacitación continua, que permita a los profesionales lograr ser eficientes y eficaces mediante la entrega a éstos de herramientas y conceptos que puedan ser verificados mediante nuevos instrumentos de control de la gestión pública.

### Servicios civiles de carrera

Nuestros sistemas de recursos humanos, salvo excepciones, son desarticulados con respecto a la estrategia organizacional, y en ellos un alto componente político suele dar origen a prácticas clientelares. Es por esto que se requiere avanzar hacia modelos de servicio civil que tengan claro los

objetivos estratégicos de las organizaciones públicas y que puedan, de esta manera, seleccionar con criterios más adecuados los perfiles y competencias necesarias para el cumplimiento de dichos objetivos, asegurando la política, gestión y administración de los recursos humanos<sup>24</sup>.

Se debe seguir en busca del establecimiento de servicios civiles de carrera con mecanismos de ingreso a la administración pública transparentes y meritocráticos, basados en competencias directivas, liderazgos eficientes, rendición de cuentas en base a resultados. Es imprescindible limitar y establecer márgenes para prácticas clientelistas, para así mantener instituciones prácticas, modernas, efectivas y eficaces, siempre considerando las realidades latinoamericanas y locales, y asumiendo sus procesos culturales e históricos.

## C. Recursos materiales

Un elemento básico para una buena gestión pública es la disponibilidad de recursos materiales necesarios para el funcionamiento correcto de las instituciones y el desarrollo de los programas. Estos recursos materiales financieramente se describen como los bienes y servicios que están asociados a gastos corrientes. En el cuadro 14 se presenta el gasto en bienes y servicios del sector público, presentado como porcentaje del PIB para cada país.

Como se aprecia (véase el cuadro 14), en términos relativos el gasto en bienes y servicios para el sector público es de magnitud relevante al medirlo como porcentaje del PIB, con valores que van entre el 0,5% en Costa Rica (2000) hasta un 5,2% en Haití (2007). En promedio, para todos los años, los países de la región con información muestran un promedio cercano al 2% del PIB en gasto en bienes y servicios, con una clara tendencia al alza en la mayoría de los países, demostrando su importancia financiera en el proceso de gestión pública.

Si analizamos el porcentaje que representan los bienes y servicios del sector público, respecto al total de gastos corrientes<sup>25</sup> (véase el cuadro 15) se encuentran diferencias notables entre países. Algunos que gastan más del 40% de los gastos corrientes en bienes y servicios (Haití), Perú que gasta cerca de un cuarto de sus gastos corrientes o Uruguay cerca del 20%; mientras que otros lo hacen en porcentajes menores como Costa Rica que gasta un 3,5% en promedio, Argentina un 4,9% y México un 5,2%.

El gasto corriente incluye además de los gastos en bienes y servicios, el gasto en personal, por lo que las diferencias se deben mayoritariamente a la intensidad en el uso de este elemento en la gestión pública y a los diferentes modelos implementados. Sin embargo, cualquier sea el caso, los datos confirman la importancia de un buen manejo de estos bienes.

---

<sup>24</sup> Para mayor detalle véase Carles Ramio y Miquel Salvador, 2005.

<sup>25</sup> El resto de gastos corrientes son sueldos y salarios, pago de intereses, subsidios y transferencias corrientes, y otros.

**CUADRO 14**  
**GASTO PÚBLICO EN BIENES Y SERVICIOS RESPECTO AL PIB**  
*(En porcentajes)*

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tasa variación en el periodo reportado
Argentina	0,7	0,8	0,7	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,9	1,0	1,0	44,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,9	1,7	1,7	1,8	1,3	1,3	1,2	1,1	1,4	...	...	...	-25,8
Chile	1,7	1,8	1,7	1,6	1,6	1,8	1,7	1,8	1,8	2,1	2,1	2,2	25,3
Colombia	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	16,7
Costa Rica	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	43,5
Ecuador	1,0	0,5	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0	1,1	1,4	1,3	...	...	40,0
El Salvador	1,7	1,9	1,9	2,1	2,3	2,4	2,1	2,2	2,4	2,6	2,7	2,4	40,7
Guatemala	1,5	1,7	1,4	1,5	1,1	1,1	1,3	1,3	1,8	1,9	1,9	2,0	32,0
Haití	2,4	3,2	4,4	4,7	5,1	4,8	4,0	5,2	3,6	4,3	4,2	5,6	137,1
Honduras	...	2,3	2,0	2,2	1,8	2,4	2,5	3,0	2,6	3,1	2,5	0,0	10,0
México	0,6	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,7	1,0	0,9	1,2	1,1	1,2	105,2
Nicaragua	2,2	2,8	1,8	1,6	1,6	1,7	2,2	1,8	2,5	2,0	2,0	2,7	21,0
Panamá	1,5	1,4	1,2	1,4	1,5	1,4	1,3	1,2	1,4	1,4	1,2	1,3	-15,0
Paraguay	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	0,9	...	...	...	-19,1
Perú	3,9	3,9	3,4	3,4	3,5	3,4	3,3	3,0	2,9	3,4	3,5	3,4	-10,9
República Dominicana	1,4	1,5	1,7	1,6	1,6	2,0	2,3	2,5	2,0	1,8	1,8	1,6	14,5
Uruguay	3,2	3,7	3,2	3,5	3,5	3,8	4,0	4,0	3,6	3,5	3,5	3,4	3,4
Venezuela (República Bolivariana de)	0,7	1,3	1,6	1,5	1,2	1,0	2,1	0,9	1,0	0,9	0,5	1,0	31,5
Promedio	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,9	1,8	2,0	2,0	1,9	27,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

**CUADRO 15**  
**GASTO EN BIENES Y SERVICIOS RESPECTO AL TOTAL DEL GASTO CORRIENTE PÚBLICO**  
*(En porcentajes)*

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Argentina	4,4	4,3	4,9	4,2	5,9	5,6	5,1	4,7	4,4	4,9	5,2	4,9	4,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	8,4	7,2	7,3	7,5	5,6	5,3	4,7	4,7	5,2	...	...	...	6,2
Brasil	9,8	9,9	9,5	9,1	10,2	11,4	11,9	12,5	11,0	11,4	10,0	15,0	11,0
Chile	9,8	9,9	9,5	9,1	10,2	11,4	11,9	12,5	11,0	11,4	10,0	15,0	11,0
Colombia	4,8	5,2	5,1	5,1	4,4	5,2	5,5	5,8	4,9	4,5	5,0	5,0	5,1
Costa Rica	3,3	3,3	3,7	2,8	3,3	3,1	3,4	3,9	4,1	4,0	4,0	3,4	3,5
Ecuador	6,8	4,6	9,0	9,2	8,9	7,5	8,6	9,1	10,0	9,2	11,2	12,0	8,8
El Salvador	14,2	16,2	16,4	17,5	18,5	19,9	17,1	17,9	18,6	17,8	18,8	16,0	17,4
Guatemala	14,8	16,7	13,9	15,1	11,8	12,0	13,3	14,1	19,4	18,3	18,1	18,6	15,5
Haití	29,2	38,5	48,8	53,5	55,6	46,5	40,2	51,2	37,4	39,0	39,6	46,7	43,8
Honduras	...	15,7	13,3	13,4	12,5	15,4	15,9	16,4	15,0	16,0	13,8	...	14,7
México	4,1	3,3	3,5	4,0	3,8	3,5	4,6	7,2	5,7	7,2	7,4	8,5	5,2
Nicaragua	21,3	22,7	17,1	14,1	15,6	15,8	17,6	14,9	18,4	14,3	14,6	19,1	17,1
Panamá	9,1	8,6	7,5	8,6	8,8	8,4	8,1	8,5	10,1	10,2	8,8	9,8	8,9
Paraguay	7,6	7,1	7,9	8,2	8,6	8,9	9,5	8,9	8,0	0,0	0,0	0,0	6,2

Cuadro 15 (conclusión)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Perú	25,4	26,1	23,5	23,2	24,0	23,3	23,5	20,8	21,0	25,4	27,6	26,8	24,2
República Dominicana	14,4	14,0	15,9	15,3	13,1	15,9	18,0	19,0	13,9	13,2	14,1	12,6	15,0
Uruguay	15,4	16,6	13,7	14,7	16,3	17,8	19,0	18,8	18,1	16,7	17,2	16,6	16,7
Venezuela (República Bolivariana de)	4,1	6,1	7,9	7,0	6,0	5,3	9,2	4,4	5,1	4,2	2,5	3,3	5,4
Promedio	11,5	12,4	12,5	12,7	12,8	12,7	13,0	13,4	12,7	12,7	12,7	13,7	12,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

## 1. Sistemas de compras públicas

Adicionalmente a la disponibilidad de los recursos materiales para la gestión pública, es necesario asegurar la calidad y oportunidad de los bienes y servicios, con el fin de que cumplan su función en tiempo y forma. Por ello, la gestión de los recursos materiales implica procesos de compra, venta y manejo de los recursos públicos, bajo un esquema esperado de eficiencia y transparencia.

Lo anterior es posible de medir mediante el uso de indicadores relacionados a la integridad en el manejo de las compras públicas, como por ejemplo, el “porcentaje del gasto de compras públicas adjudicado a través de un proceso concursable”; el “porcentaje del gasto público ejecutado mediante sistemas de compras públicas”, o el “porcentaje del gasto en compras públicas respecto al PIB”; indicadores para los cuales no se cuenta con información sistematizada a nivel internacional que permita evaluar en detalle este aspecto.

No obstante lo anterior, a nivel cualitativo es posible aproximar la calidad de la gestión de los recursos materiales a través de la existencia de sistemas de compras públicas en los países de la región, según se presenta en el siguiente cuadro, en donde se resume el levantamiento de información realizado por el ILPES para este trabajo.

Para facilitar la comprensión, los tipos de sistemas se agruparon en 3 categorías, considerando su claridad, el ordenamiento jurídico (marco de referencia para procesos de contratación y adjudicación de convocatorias) y el grado de utilización de las TIC como herramienta optimizadora de la gestión (véase el cuadro 16). Ello es clave para definir el desarrollo de cada sistema, tal como se presenta a continuación.

El cuadro 16 describe la situación de 32 de los 33 países de América Latina y el Caribe<sup>26</sup> en cuanto a sus sistemas de compras públicas. Los países de la región que poseen sistemas de compras públicas relativamente más acabados disponen usualmente de una plataforma virtual para las compras, las licitaciones o los contratos públicos. La mayoría de éstos dependen de una unidad dentro del ministerio de hacienda o finanzas, y basan su actuar en principios claros como los de transparencia, publicidad, eficiencia y eficacia en la gestión. Sus alcances varían, pero en general agrupan al sector del gobierno general, excluyendo en algunos casos a las empresas públicas, y a los poderes ejecutivo y judicial —así como órganos autónomos e independientes—. Tales esfuerzos se enmarcan en procesos de modernización del Estado más o menos consolidados.

<sup>26</sup> No se encontró ninguna información al respecto para el caso de Cuba.

**CUADRO 16**  
**SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Tipo	Unidad responsable	Presencia de una plataforma virtual de soporte	Adjudicación de las convocatorias	Países
Incipiente	En este tipo la institucionalidad de las compras públicas descansa en un Ministerio del Gobierno, o en una unidad menor dentro de éste que se encarga de la provisión de bienes y servicios públicos con funciones más o menos definidas	Existe escasa o nula presencia de soporte web. Los pocos intentos se remiten a sitios web informativos	No existe claridad de cómo se realiza la adjudicación ya que ni el ordenamiento jurídico ni los sitios web presentan claridad en el funcionamiento del sistema	Antigua y Barbuda
				Bahamas
				Barbados
				Belice
				Dominica
				Granada
				Haití
				Jamaica
				Saint Kitts y Nevis
				San Vicente y las Granadinas
				Santa Lucía
				Suriname
				Trinidad y Tobago
En desarrollo	Estos sistemas encomiendan sus compras públicas a unidades definidas dentro de marcos ministeriales, o en su defecto, en organismos autónomos definidos en donde recae la función de las compras gubernamentales	Existen sitios web informativos que dan cuenta del funcionamiento y alcance del sistema. El sistema cuenta con un registro de proveedores y además es posible tener acceso a las convocatorias que desde allí emanan, pero no existe una plataforma que las gestione	Las convocatorias se adjudican de forma presencial, el sitio web es solamente un punto de encuentro entre proveedores y el gobierno	Venezuela (República Bolivariana de)
				Bolivia (“Sistema de Contrataciones Estatales” – SICOES)
				Guyana
				Nicaragua (“NicaraguaCompra”)
				Paraguay
Avanzado	En estos sistemas la función de compras públicas recae en una unidad dentro de un Ministerio, o en un organismo autónomo, con competencias claras y definidas	Estos sistemas cuentan con plataformas virtuales de adjudicación de licitaciones y contratos públicos que se configuran como una herramienta de gestión y soporte del sistema de compras públicas	Las convocatorias se adjudican de forma virtual a través del portal o plataforma que dispone la unidad de compras gubernamentales	Argentina (“Argentina Compra”)
				Brasil (“ComprasNet”)
				Chile (“ChileCompra”)
				Colombia (“Colombia Compra Eficiente”)
				Costa Rica (“CompraRed”)
				Ecuador
				El Salvador (“CompraSal”)
				Guatemala (“Guatecompras”)
				Honduras (“HondusCompras”)
				México (“CompraNet”)
				Panamá (“PanamaCompra”)
				Perú (Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACE)
República Dominicana (“ComprasDominicana”)				

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y sitios webs de Gobierno en la región.

Por otra parte, los sistemas observables en los países de El Caribe poseen un menor grado de desarrollo, dado que sólo asignan la función de las compras al ministerio de hacienda. No poseen un

sistema de compras públicas complejo, que incluya una plataforma virtual para las adquisiciones gubernamentales, no se aprecian instrumentos que regulen las licitaciones selectivas, la excesiva discrecionalidad en la toma de decisiones, ni que aborden temas y aspectos claves para la eficiencia, imparcialidad, transparencia y rendición de cuentas, tales como, apertura pública de las licitaciones, idoneidad de los proveedores y contratistas, adjudicación a la oferta de menor costo, impugnación de las adjudicaciones, inhabilitación de licitadores, divulgación de las reglas de compras públicas, y el mantenimiento de registros de adquisiciones. Tampoco están definidas las condiciones para el uso de métodos de compras públicas y no hay reglas separadas para la provisión de servicios de consultoría. Muchos de estos países mantienen vínculos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el fortalecimiento de sus sistemas de compras y atraviesan incipientes procesos modernizadores.

Sirva para ilustrar lo anterior, uno de los casos de interés en la región como modelo o buena práctica a tener en consideración: *Comprasnet* de Brasil (véase el recuadro 6).

#### **RECUADRO 6 COMPRASNET DE BRASIL**

A modo de referencia como buena práctica en el tema de compras públicas, es posible mencionar el portal Comprasnet de Brasil, resultante de la evolución de las compras electrónicas del gobierno de Brasil promovidas por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPPG) y la Secretaría de Logística y Tecnología de Información (SLTI).

En junio de 1993 el gobierno promulgó la Ley N° 8.666 que estableció y creó nuevos criterios, procedimientos y modalidades de licitaciones comenzando un importante proceso de modernización en el ámbito de las compras y contrataciones públicas. Los objetivos buscados con este proceso fueron mejorar los mecanismos de control y optimizar el monitoreo de los procesos licitatorios que hasta ese momento se realizaban manualmente. En esta forma, en el año 1994 se creó el *Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales (SIASG)* que permitió una mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

Continuando el proceso de modernización de las compras y contrataciones se implementó en 1998 Comprasnet —versión web de SIASG— con el propósito de dotar a la administración pública de un conjunto de herramientas informatizadas y sistemas electrónicos de compras.

Con la implementación de Comprasnet se han mejorado los niveles de transparencia en los procesos de compra y contratación, aumentado la economía en la utilización de gasto público y acrecentado la celeridad en los procesos de compras. Además, es el único sistema de contratación pública validado por el BIRD y el BID para gestionar los recursos que dichos organismos ponen a disposición del gobierno de Brasil.

Las adquisiciones de bienes y servicios, comparando los ejercicios de 2004 y 2005 generaron un ahorro del orden de un 9%, permitiendo una economía del orden de US\$ 230.128.208, atribuida al uso del Portal Comprasnet. El Sistema Comprasnet ha recibido los siguientes premios:

6° Premio Hélio Beltrão, en la categoría de las compras gubernamentales. Sello de “Buena práctica de gobierno electrónico” de la Comunidad Económica Europea. Certificado emitido por la comisión europea de organización de la “Conferencia de Gobierno Electrónico: e-Government Conference. From Policy to Practice”.

Marketing Best (desempeño de productos e servicios) Año —1996 Entidad— FGV (Fundación Getulio Vargas) X Top of Marketing (creatividad y marketing) Año —1995 Entidad— ADVB (Asociación dos Dirigentes de Marketing e Vendas da Bahía).

Fuente: Elaboración propia.

## **2. Desafíos respecto de los recursos materiales**

Los resultados presentados muestran la importancia que tiene para una buena gestión pública el buen manejo de los recursos materiales, empezando desde el proceso de compras hasta su disposición final. Al respecto se estima necesario fortalecer los siguientes aspectos.

### **Fortalecimiento de los sistemas de compras públicas**

Si bien varios países cuentan con sistemas de compras públicas modernos, con el uso de TIC y sistemas especialmente desarrollados, y otros países se encuentran implementando distintos tipos de sistemas, se estima que aún es necesario avanzar en este tema, especialmente en los países de El Caribe.

Al respecto, fortalecer los espacios de intercambio a través de redes de colaboración regional (como es el caso de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales<sup>27</sup>), que permita compartir experiencias, metodologías y herramientas en forma conjunta entre los encargados de los sistemas en los países de la región, sigue siendo un desafío permanente para la consolidación de este tipo de políticas.

Estos sistemas deben asegurar la transparencia, es decir, no solo ser un instrumento que facilite los procesos de compra y contrataciones gubernamentales, sino que también genere y brinde información hacia la ciudadanía que demuestre el correcto funcionamiento de los procesos<sup>28</sup>. Ello va de la mano con el avance de normas de publicación de datos en formatos abiertos y la generación de aplicaciones para hacer más útil y fácil el uso de plataformas, como es el caso chileno<sup>29</sup> o el de Costa Rica<sup>30</sup>, o el proyecto que en estas materias viene impulsando el Banco Mundial: Open Contracting<sup>31</sup>.

## Evaluación de los sistemas de compras públicas

La existencia de sistemas de compras públicas no es un requisito único para lograr la eficiencia en los procesos, requiere de un permanente monitoreo y evaluación de su funcionamiento que asegure, que cual sea el sistema, éste funcione correctamente bajo los criterios de eficiencia y transparencia.

## D. Recursos tecnológicos

En la última década los gobiernos se han enfrentado crecientemente a movimientos ciudadanos que demandan una mejor satisfacción de sus necesidades y mejores servicios públicos. Por ello, se han visto en la necesidad de agilizar, optimizar, flexibilizar, transparentar y abaratar procesos y/o actividades del sistema público, para lo cual han recurrido a utilizar en forma creciente y acelerada las tecnologías de información y comunicación (TIC) para potenciar las capacidades de las administraciones públicas en el logro de sus metas y entregar eficientemente sus servicios a los ciudadanos.

El significativo desarrollo de las TIC ha abierto nuevos e interesantes canales, tanto para la provisión de servicios a la sociedad, como para mejorar la calidad y oportunidad de la información a la que los ciudadanos pueden acceder.

Desarrollar aplicaciones de gobierno electrónico beneficia a las instituciones públicas en el control interno y externo, mejorando los procesos, aportando transparencia, disminuyendo sus costos al compartir recursos, colaborando a la descentralización al acercar el gobierno a los ciudadanos y facilitando la participación ciudadana en los procesos de tomas de decisiones.

Es decir, las reformas a la gestión pública apoyadas en las TIC no solamente han afectado la operación interna de las organizaciones públicas, sino que también han generado una serie de externalidades que van desde fomentar el uso de internet por parte de los ciudadanos, hasta impulsar la aplicación de transformaciones gerenciales que tienden a eliminar trabas burocráticas, simplificar procedimientos administrativos y reducir la cantidad de documentos.

Esto ha sido posible, en gran medida, gracias a la rápida expansión de la Internet en los países de la región y en el mercado emergente en el uso de aplicaciones TIC por las empresas, el gobierno y los individuos. De acuerdo al estudio de CEPAL basado en la consultora Gartner, el gasto en este

<sup>27</sup> Para mayor detalle: <http://www.ricg.org/>.

<sup>28</sup> Un caso interesante es el de la iniciativa “Analiza” para el caso de Chile, plataforma de inteligencia de negocios de ChileCompra que promueve información para obtener diferentes tipos de datos y permite acceder a información consolidada y detallada de las licitaciones y órdenes de compra que se transan en el sistema: <http://www.analiza.cl/web/>.

<sup>29</sup> Para mayor detalle: <http://www.mercadopublico.cl/Portal/MP2/secciones/aplicaciones/aplicacion.html>.

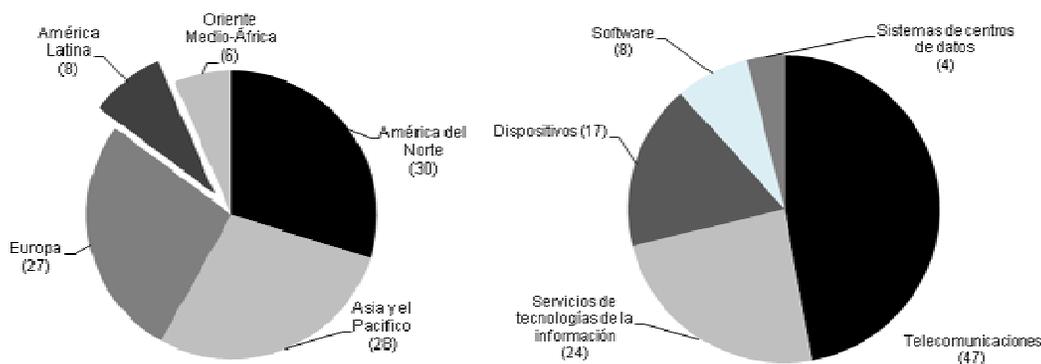
<sup>30</sup> Para mayor detalle: <http://www.mer-link.co.cr/index.jsp>.

<sup>31</sup> Véase: <http://www.open-contracting.org/>.

rubro en la región alcanzó a 295.000 millones de dólares en 2011, cerca de 5,2% del PIB (CEPAL, 2013c).

En el gráfico 26 se presenta la composición del gasto mundial por región y sector de aplicación. El gasto de América Latina fue equivalente a 8% del total mundial, como resultado de un crecimiento sostenido que alcanzó a 12,1% en 2011, el segundo más alto después de la región de Asia Pacífico<sup>32</sup>. El gasto mundial en TIC se descompone en telecomunicaciones (47%), servicios TIC (24%), dispositivos (17%), software (8%) y centros de datos (4%).

**GRÁFICO 26**  
**COMPOSICIÓN DEL GASTO MUNDIAL EN TIC, SEGÚN REGIÓN**  
**Y SECTOR DE APLICACIÓN, 2011**  
*(En porcentajes)*



Fuente: CEPAL (2013c) sobre la base de Gartner Market Databook, 2012.

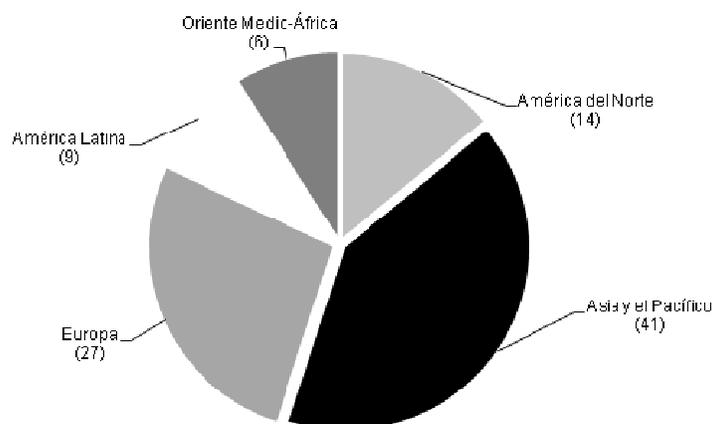
El mercado de internet en América Latina ha alcanzado a 133 millones de personas en 2012 (ComScore, 2012). Durante el período 2008-2012, la región fue la segunda con más rápido crecimiento de la población que usa Internet (15% promedio anual), después de la de Medio Oriente-África. Como el promedio de crecimiento anual en el mundo fue de 10%, América Latina aumentó su participación de 7,3% a 9% el mismo lapso (véase el gráfico 27).

La utilización de las TIC en la gestión pública constituye un pilar fundamental para la modernización y eficacia del Estado. El mejoramiento del desempeño del sector público, a través de la adopción del gobierno electrónico como herramienta hacia la modernización y buen gobierno, a través de la oferta integrada de información y servicios en línea para la ciudadanía y el fortalecimiento de los elementos participativos, han impulsado la formulación de estrategias nacionales y locales de gobierno electrónico, para lograr una administración pública más transparente, eficaz y democrática, adaptando sus servicios a las necesidades de la ciudadanía y las empresas y fortaleciendo las relaciones con éstos.

En este sentido, se hace necesario impulsar e intensificar el uso de internet en las actividades gubernamentales, en vías de avanzar en las estrategias de desarrollo del gobierno electrónico de los países de la región, como una forma de lograr el anhelado mejoramiento de la calidad de los servicios públicos.

<sup>32</sup> Economía digital para el cambio estructural y la igualdad (CEPAL, 2013c) <http://www.cepal.org/Socinfo>.

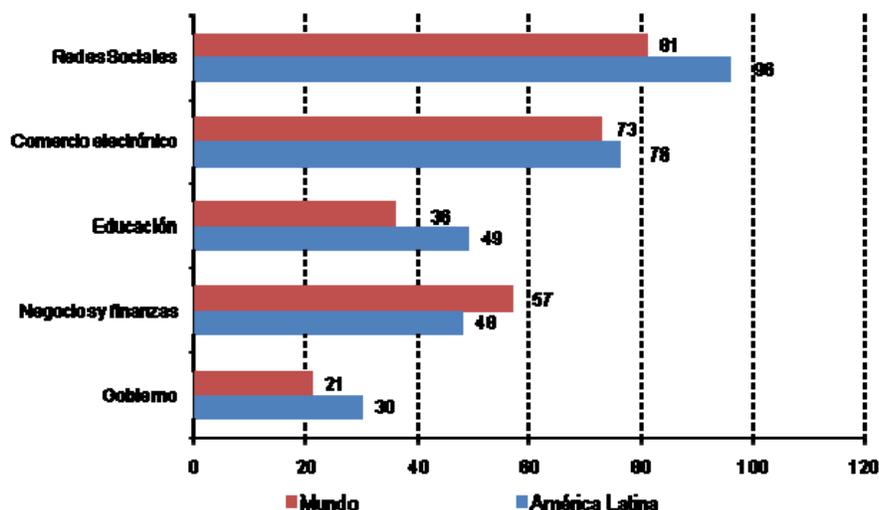
**GRÁFICO 27**  
**DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DE USUARIOS DE INTERNET, 2012**  
*(En porcentajes)*



Fuente: CEPAL (2013c) sobre la base de ComScore (2012).

Actualmente, los servicios de gobiernos aún son incipientes comparativamente a otros usos de Internet como son las redes sociales, que alcanzan 96% de los usuarios, superior al promedio internacional de 81%. En América Latina los servicios de gobierno y la educación atraen audiencias mayores que el promedio mundial. En 2012, el 30% de los usuarios de internet de la región accedía a sitios de gobierno, mientras que el promedio mundial alcanzaba a 21% (véase el gráfico 28).

**GRÁFICO 28**  
**PRINCIPALES USOS DE INTERNET EN AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO, 2012**  
*(En porcentajes de usuarios)*



Fuente: CEPAL (2013c) sobre la base de ComScore Futuro Digital-Chile 2012.

## 1. Las agendas digitales en la región

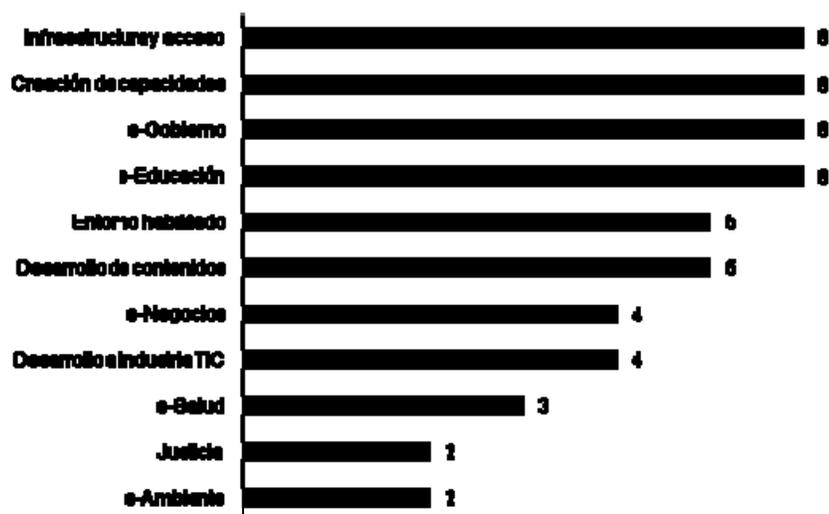
En todo el mundo hay una tendencia a la formulación e implementación de estrategias digitales cada vez más integrales. Las primeras iniciativas de política pública integral de TIC surgieron a fines de los años 1990 y principios de la década de 2000. Países como Chile y Colombia fueron pioneros, formulando estrategias o agendas digitales nacionales. La generación de agendas digitales fue estimulada por iniciativas internacionales, como las dos Cumbres Mundiales para la Sociedad de la Información (CMSI) de 2003 y 2005, la inclusión de las TIC en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM) y la formulación de sucesivos planes regionales de acción sobre la sociedad de la información en América Latina y el Caribe (eLAC 2007, eLAC 2010 y eLAC2015).

La región ha sido activa en el diseño y lanzamiento de estrategias digitales. De una muestra de 23 países, en 21 se desarrollaron agendas digitales a partir de 2005, año de inicio del proceso eLAC<sup>33</sup>. Actualmente, 15 de ellos cuentan con agendas digitales vigentes. Desde 2010, varios desarrollaron o están en proceso de elaboración de nuevas agendas (Argentina, Barbados, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Uruguay, Ecuador, Colombia, México, Panamá y Paraguay).

Las agendas digitales recientes han incorporado progresivamente nuevas áreas de intervención, aumentando su complejidad e integralidad. En la muestra de seis países (véase el gráfico 29), el énfasis de las políticas se concentra en el desarrollo de la infraestructura y el acceso.

Las estrategias de e-educación y e-gobierno son el tipo más común y más desarrollado de estrategias sectoriales, siguiéndoles en importancia iniciativas para el desarrollo de la industria TIC. En otros campos de aplicación, como e-salud, justicia y e-ambiente, las iniciativas son menos frecuentes y no siempre están vinculadas a una estrategia nacional para el sector.

**GRÁFICO 29**  
TEMAS EN LAS AGENDAS DIGITALES DE SEIS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



Fuente: CEPAL, 2013c.

<sup>33</sup> El eLAC es un plan de acción para América Latina y el Caribe, acorde con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), con visión de largo plazo —hacia el año 2015— que plantea que las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) son instrumentos de desarrollo económico y de inclusión social. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) actúa como Secretaría Técnica de este plan de acción regional, coordinando labores, monitoreando avances, publicando boletines informativos e intercambiando información entre los actores relevantes multi-sectoriales.

Entre las iniciativas públicas recientes destacan las orientadas a mejorar la conectividad en banda ancha en las instituciones públicas de la región, resaltando iniciativas de conexión entre éstas y la ciudadanía, instituciones de educación y salud, y gobiernos locales. Algunos ejemplos importantes son el Plan Nacional Argentina Conectada, el Plan Nacional de Banda Ancha y el proyecto de ciudades digitales de Brasil, la estrategia digital de Chile, el plan de banda ancha Vive Digital de Colombia, la agenda digital de México y el plan Ceibal de Uruguay, entre los más destacados.

## 2. Un panorama del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe

La función cada vez más importante del gobierno electrónico en la promoción del desarrollo inclusivo y participativo ha ido de la mano con las crecientes demandas de transparencia y rendición de cuentas en todas las regiones del mundo. El gobierno electrónico ha cambiado en gran medida las expectativas de lo que los gobiernos pueden y deben hacer, al valerse de modernas tecnologías de la información y las comunicaciones para fortalecer los servicios públicos y el desarrollo equitativo centrado en las personas.

El sondeo de las Naciones Unidas sobre gobierno electrónico presenta una evaluación sistemática del uso de las TIC para transformar y reformar el sector público, mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, el acceso a los servicios públicos y la participación ciudadana en 193 países miembros de Naciones Unidas. Este estudio hace hincapié en el rol del gobierno electrónico como un motor de desarrollo de los pueblos.

Para hacer el estudio comparativo, se calcula un *Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (IDGE) de las Naciones Unidas*. Este es un indicador compuesto que mide la predisposición y la capacidad de las administraciones nacionales para utilizar las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la prestación de los servicios públicos. Se basa en un estudio integral de la presencia en línea de los 193 Estados miembros que evalúan las características técnicas de los sitios web nacionales, así como las políticas de gobierno electrónico y las estrategias que en general aplican los sectores específicos en la prestación de los servicios esenciales. La evaluación es una medición relativa, es decir que califica el desempeño del gobierno electrónico de los países respecto del de los demás países; no es una medición absoluta. Los resultados están tabulados y combinados con un conjunto de indicadores que comprenden la capacidad de un país para participar en la sociedad de la información, sin la cual los esfuerzos de desarrollo del gobierno electrónico tienen una utilidad inmediata limitada. Si bien el modelo básico se mantiene constante, el significado preciso de estos valores varía de una edición a otra del estudio, a medida que cambia la comprensión del potencial del gobierno electrónico y evoluciona la tecnología subyacente. Esta distinción es importante porque también implica que es un marco comparativo que se propone abarcar varios enfoques que pueden evolucionar con el tiempo, en lugar de basarse en una trayectoria lineal con una meta absoluta.

Matemáticamente, el *IDGE* es el promedio ponderado de tres puntuaciones normalizadas de las dimensiones más importantes del gobierno electrónico, a saber: a) alcance y calidad de los servicios en línea, b) el Estado de desarrollo de la infraestructura en telecomunicaciones, y c) el capital humano inherente. Cada uno de estos conjuntos de índices constituye en sí una unidad de medida compuesta que puede extraerse y analizarse de forma independiente.

$$IDGE = (0.34 * \text{índice de servicios en línea}) + (0.33 * \text{índice de infraestructura en telecomunicaciones}) + (0.33 * \text{índice de capital humano})$$

El estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico 2012, concluye que muchos han puesto en marcha iniciativas de gobierno electrónico, así como aplicaciones de las tecnologías de la información y las comunicaciones para la ciudadanía, con el fin de mejorar la eficacia del sector público y simplificar aún más los sistemas de gobernanza a favor del desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2012). Las soluciones tecnológicas innovadoras han logrado un reconocimiento especial entre los líderes del gobierno electrónico, como procedimiento para revitalizar los rezagados sectores económico y social.

La conclusión general que se obtiene del estudio, en medio del ambiente recesivo mundial actual, es que aunque conviene continuar con la prestación de servicios, los gobiernos deben empezar a replantearse, progresivamente, los aspectos sobre gobierno electrónico y gobernanza electrónica haciendo más hincapié en los vínculos institucionales entre las estructuras gubernamentales de diferentes niveles, con el objetivo de crear sinergias para un desarrollo sostenible inclusivo. Un aspecto importante de este enfoque es ampliar la proyección del gobierno electrónico para lograr una función transformadora del gobierno que conduzca a instituciones y procesos consistentes, coordinados e integrados a través de los cuales tenga lugar el desarrollo sostenible.

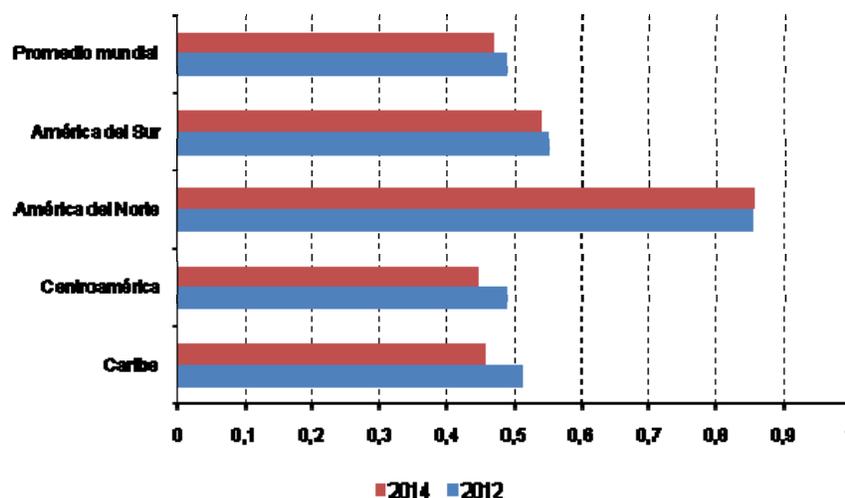
En el contexto mundial actual, en el que las vidas humanas se han interconectado aún más, los gobiernos han estado aprovechando al máximo las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), para ofrecer a la ciudadanía la sostenibilidad tan necesaria en los servicios económicos y sociales. Como parte de este cambio desde el gobierno electrónico hacia el gobierno abierto, se ha dado una creciente convicción de que los esfuerzos para lograr un acercamiento holístico de la gobernanza del desarrollo sostenible requieren un planeamiento nacional estratégico para asegurar eficacia, transparencia, capacidad de respuesta, participación e inclusión en la prestación de los servicios públicos.

### 3. Resultados del estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico, 2014

Como parte de su esfuerzo por avanzar en los servicios a la ciudadanía, los países desarrollados han puesto más atención a los conceptos de portal de gobierno integrado y reingeniería de procesos de servicios auxiliares en el diseño de las capacidades del gobierno electrónico. Las estrategias de gobierno electrónico buscan soluciones centradas en el usuario, que permiten coordinar procesos de gobernanza y sistemas entre las múltiples esferas de la administración pública.

Como se observa en el gráfico 30, todas las subregiones, en conjunto, mejoraron el desempeño de las Américas. Los países de la región mejoraron su desempeño en cuanto a gobierno electrónico en los últimos dos años, lo que contribuyó a aumentar el promedio subregional en un 12%, aproximadamente. La mayoría de los países también se posicionaron entre los primeros sesenta lugares de las clasificaciones mundiales.

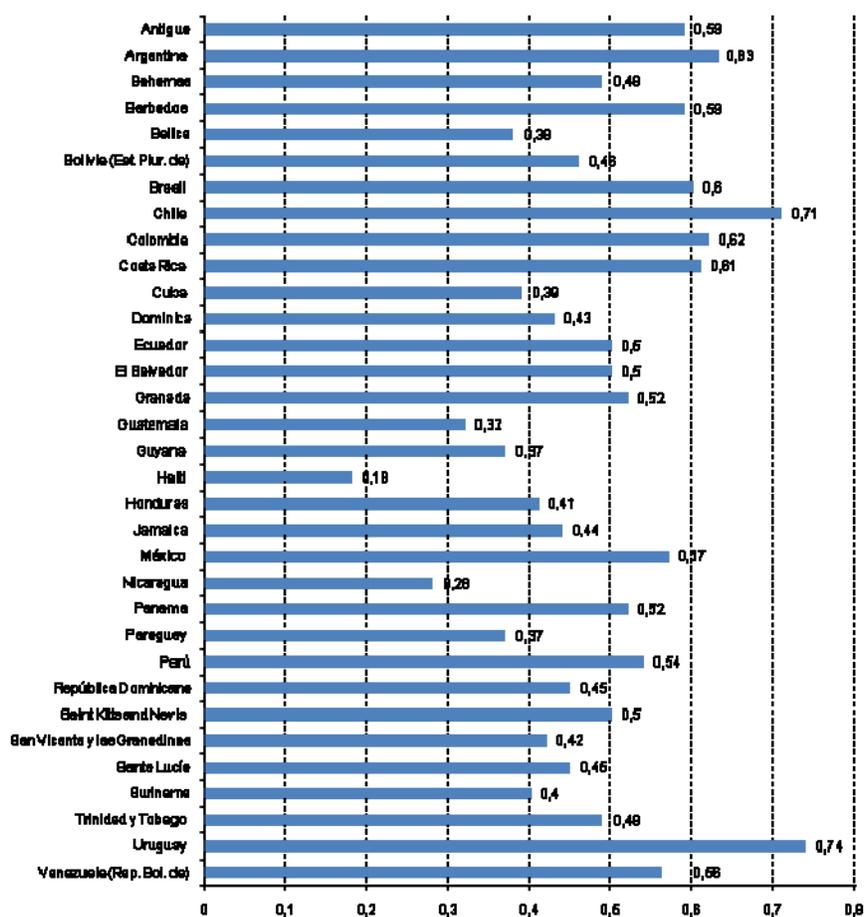
**GRÁFICO 30**  
**ÍNDICE DE DESARROLLO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO (IDGE)**  
**A NIVEL REGIONAL DE LAS AMÉRICAS**



Fuente: Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, 2014.

Al igual que en años recientes, el IDGE regional para las Américas está por encima de la puntuación media mundial, con la mayoría de sus países concentrada en los primeros 100 puestos del ranking. Los países de América Central y el Caribe todavía se encuentran en la mitad inferior de la clasificación, sin embargo, ello refleja la clara división entre estas subregiones y el resto de las Américas. Uruguay, ampliamente reconocido como el país en el Sur con la mayor de las exportaciones per cápita de software, ha demostrado grandes progresos en IDGE y sus componentes entre 2012 y 2014, con servicios en línea crecientes en un 55% y mejorando la infraestructura de telecomunicaciones en un 27%. A pesar de que el país es reconocido por la alta calidad de su sistema de educación superior en las áreas de la tecnología y la informática, su Índice de Capital humano ha disminuido en un 10%. Haití sigue siendo en la parte inferior de la clasificación, pero está demostrando algunas mejoras. En 2012, el IDGE era 0.337 puntos menor que el promedio mundial, mientras que en 2014 el país ha reducido ligeramente la brecha con una diferencia de 0.2903. Haití se ha enfrentado a grandes dificultades en el pasado que obstaculizaron su desarrollo, incluido el gran terremoto en 2010 (véase el gráfico 31).

**GRÁFICO 31**  
**ÍNDICE DE DESARROLLO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO 2014**



Fuente: Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, 2014.

A pesar de una mejoría rápida, América del Sur, América Central y el Caribe enfrentan algunos desafíos en cuanto a su prestación de servicios en línea. En particular, la brecha de infraestructura y calidad de banda ancha en el acceso van en desmedro de los servicios en línea. Países como Costa

Rica, El Salvador, Honduras y Belice tienen su índice de Infraestructura en Telecomunicaciones tirando abajo sus valores generales IDGE. La tasa de penetración de Internet de México es muy baja en relación con sus otros componentes, una disminución que podría explicarse en parte por el nuevo subcomponente (banda ancha inalámbrica) añadido en el índice. En México sólo 9,83 habitantes de cada 100 tienen suscripción a banda ancha inalámbrica, en comparación con el promedio mundial de 23,57 abonados por cada 100 habitantes. En segundo lugar, un vacío en activos complementarios, como la educación de TI o la alfabetización digital, crea déficit en recursos humanos, la gestión empresarial y la investigación y el desarrollo para el sector de las telecomunicaciones. El Índice de Capital Humano para América del Norte es mucho más alto que para todas las demás subregiones: Canadá y los Estados Unidos de América tienen un promedio de Índice de Capital Humano de 0,9170, mientras que en el resto del continente este índice oscila alrededor de 0,70. En general, las debilidades institucionales en el diseño de políticas, la organización de los programas y la coordinación de las partes interesadas afectan las buenas prácticas de gobierno electrónico. Los países con mayor ranking ya han superado el proceso de proporcionar claridad sobre el marco institucional para el gobierno electrónico. El índice de servicios en línea de América Central (0.4006) es más bajo que el resto de la región, sin embargo, todavía es más alto que el promedio mundial (0.3919).

Por otra parte, la región, especialmente América del Sur y el Caribe, ha demostrado gran mejora en la mayoría de los indicadores económicos y sociales, ya que han superado la crisis de la deuda de la década de 1980 y otros shocks más recientes. Este progreso se hizo eco de una mejora significativa en las condiciones de vida de la población. Sin embargo, la región se enfrenta ahora las incertidumbres del crecimiento sostenible en vías de modernizar y revitalizar las actividades productivas tradicionales. Así, los gobiernos de la región están dando ahora una mayor atención al concepto de gobierno electrónico y sus beneficios para el desarrollo nacional sostenible.

Las nuevas redes y plataformas TIC, tanto públicas como privadas, están cambiando radicalmente los modelos de negocio y prestación de servicios públicos. Los países de la región pueden ahora tomar ventaja de la nueva y creciente demanda para los bienes y servicios TIC en los sectores público y privado para aprovechar la consolidación y el surgimiento de una mejor gobernanza. Durante el período de 2010 a 2012 la importación de bienes TIC creció un 3% en América del Sur y el Caribe. Mientras que estas importaciones crecieron sólo un 1,9% para todo el mundo. Frente a los problemas de sostenibilidad y rápido crecimiento de los mercados, la región puede aprovechar los sectores de las TIC para ofrecer mejores soluciones y servicios eficientes. El Gobierno de Trinidad y Tobago, por ejemplo, ha introducido una nueva línea en su Portal para facilitar los negocios y el comercio, la transformación de las industrias nacionales, las empresas el dinamismo y la competitividad. El desarrollo del gobierno electrónico en la región también se ha beneficiado de la Pequeña y Medianas empresas (PYME) que representan la mayoría de las empresas privadas, que representan el 99% de las empresas y el 67% del empleo en 2013.

Las compras públicas (*e-procurement*) abre nuevas oportunidades para las micro y pequeñas empresas, y el suministro de los datos del gobierno en formato abierto puede facilitar en gran medida los servicios urbanos, como región las Américas tiene una población de rápido crecimiento con grandes concentraciones en las zonas urbanas.

En términos de desarrollo del Gobierno electrónico, cabe destacar el Centro de Innovación para el Desarrollo de e-Gobierno que fue establecido por el Gobierno de Colombia junto con UNDESA y el PNUD en 2013. Esta iniciativa promueve un marco de implementación de gobierno electrónico que va más allá de la tecnología. Su objetivo es la creación de una base de conocimientos, la identificación de las tendencias y mejores prácticas en gobierno electrónico para potenciar el rendimiento de las instituciones públicas a nivel internacional, regional, nacional y local. El proyecto también tiene como objetivo el desarrollo y la promoción de un modelo sostenible para ser extendido a un público amplio, incluyendo servicios de innovación no sólo como parte de una institución, sino también en la web a través del centro de innovación virtual.

Otro ejemplo es la Agencia para el desarrollo de e-Gobierno de Uruguay que promueve un amplio acceso a las TIC; la adquisición de habilidades y conocimientos para lograr una mayor

cohesión social e integración para el futuro de los jóvenes; proporcionar soluciones innovadoras para mejorar los servicios y la calidad de la atención que se le da a la sociedad, simplificar los procedimientos y procesos; y proporcionar apoyo a los usuarios en relación con consultas e iniciativas relacionadas con los ámbitos de competencia de la Agencia. También fortalece los vínculos con el mundo académico, la sociedad civil y las organizaciones internacionales, mejora la sinergia entre el Estado y las empresas; y promueve el desarrollo de software nacional.

Si bien, la medición del avance en gobierno electrónico de un país es un gran reto, índices como el generado por la Organización de las Naciones Unidas dan un punto de referencia para proporcionar una clasificación numérica del desarrollo del gobierno electrónico de los Estados miembros, y más allá de que este enfoque tiene sus propias debilidades, nos dan una aproximación a la definición de indicadores medibles, relativamente homogéneos y consensuados por los principales actores a cargo de las estrategias digitales de los países. Sin embargo, no necesariamente debe ser un referente obligatorio dado que cada país posee sus propias características geográficas, culturales, sociales, económicas y tecnológicas. Por tanto, es necesario seguir trabajando en base a cada realidad o contexto país, así como también analizar, compartir y aplicar, si esto fuera posible, las buenas prácticas de aquellos más desarrollados o avanzados en estas materias.

#### **4. El tránsito de las estrategias de gobierno electrónico a las políticas y planes del gobierno abierto**

En los últimos años, el paradigma de gobierno abierto se ha posicionado en la agenda internacional como un conjunto de políticas y estrategias para responder a los desafíos por avanzar en materia de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas e integridad. Se trata de abrir nuevos espacios para la participación ciudadana, promoviendo un mejoramiento en el uso de los recursos fiscales y la generación de nuevos modelos de gestión y provisión de servicios públicos, a través del uso intensivo de plataformas digitales e innovaciones de carácter cívico que le han dado un nuevo impulso a las tradicionales estrategias de gobierno electrónico en el mundo.

Las políticas de gobierno abierto se sustentan en la articulación de tres principios fundamentales: 1) La transparencia, que supone proporcionar información sobre lo que está haciendo el gobierno, poner a disposición sus fuentes y bases de datos, y publicar los planes de actuación, por los que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y un permanente control social; 2) La participación, para promover el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de las políticas públicas y a facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos, creando nuevos espacios de encuentro y diálogo que favorezcan el protagonismo, implicación y deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos; y 3). La colaboración, que significa comprometer e implicar a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas públicos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad. Ello supone la colaboración, cooperación y el trabajo coordinado no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones, organizaciones de la sociedad civil y demás actores, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente.

La aplicación de estos principios se ha ido materializando en iniciativas concretas que han permitido mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos en formatos abiertos (para facilitar la rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones) a través de plataformas tecnológicas y las posibilidades que alberga la web 2.0; y favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público, social y cívico.

La decisión de abordar el gobierno abierto como una nueva forma de hacer buen gobierno se plasmó durante el 66° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en septiembre de 2011, donde se lanzó a nivel mundial el “*Open Government Partnership*” (OGP), una iniciativa liderada por los gobiernos de Estados Unidos y Brasil y a la que a la fecha se han acogido 64 países (véase el mapa 1), 15 de ellos de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay)<sup>34</sup>.

**MAPA 1**  
**MIEMBROS DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO<sup>a</sup>**



Fuente: Elaboración propia a partir de Open Government Partnership, 2013, <http://www.opengovpartnership.org/>.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

<sup>a</sup> En el mapa se destacan en verde los países que actualmente cuentan con planes de acción mientras que los destacados en color rojo son las recientes incorporaciones a la Alianza para el Gobierno Abierto durante el año 2013 o que todavía se encuentran formulando sus compromisos (Australia, Irlanda y Malawi, y Mongolia y Trinidad y Tobago, respectivamente).

Al pertenecer a esta iniciativa, cada país debe construir —bajo mecanismos en línea y presenciales de consulta pública— un plan de acción que contenga los compromisos a asumir, teniendo como principios los siguientes pilares fundamentales:

- Mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales;
- Apoyar la participación ciudadana a través de la transparencia sobre la formulación de políticas y la toma de decisiones y el establecimiento y uso de vías para solicitar la opinión del público;
- Promover estándares de integridad profesional en todos los gobiernos;
- Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas;
- Los compromisos asumidos por pilares estratégicos se ven plasmados en 5 ámbitos de acción:
  - Mejorar los servicios públicos
  - Incrementar la integridad pública

<sup>34</sup> Para mayor detalle sobre esta iniciativa se puede consultar: <http://www.opengovpartnership.org/>.

- La gestión efectiva de los recursos públicos
- Crear comunidades seguras
- Incrementar responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas

Para el caso de América Latina y el Caribe, si se suman las iniciativas contenidas en los 14 planes de acción formulados y en fase de implementación, se alcanza la significativa cifra de 328 compromisos. Considerando la clasificación de base que sustenta el modelo que promueve la AGA, se presenta una matriz preliminar en cuyo desglose se muestra la distribución de los compromisos para cada país de la región según la adscripción a alguno de los cinco ámbitos de acción de la alianza (véase el cuadro 17).

**CUADRO 17**  
**DESGLOSE DE COMPROMISOS DE LOS PLANES DE ACCIÓN NACIONALES,**  
**POR PAÍS Y EJE ESTRATÉGICO (ÁMBITO DE ACCIÓN)**

País / Núm. de compromisos en el plan de acción	Ejes estratégicos de la AGA				
	Mejoramiento de los servicios públicos	Incremento de la integridad pública	Gestión más efectiva de los recursos públicos	Creación de comunidades más seguras	Incremento de la responsabilidad corporativa
Argentina <sup>a</sup> (19)	6	11	2	--	--
Brasil (32)	4	22	5	--	1
Chile (19)	4	11	--	1	3
Colombia (27)	8	13	6	--	--
Costa Rica (23)	9	11	3	--	--
El Salvador (21)	3	14	3	--	1
Guatemala (3)	--	1	2	--	--
Honduras (20)	7	6	7	--	--
México <sup>b</sup> (55)	7	22	19	--	7
Panamá <sup>a</sup> (5)	--	5	--	--	--
Paraguay <sup>a</sup> (15)	7	3	5	--	--
Perú (47)	8	37	2	--	--
República Dominicana <sup>a</sup> (24)	5	15	4	--	--
Uruguay (18)	7	6	5	--	--
<b>Total (328)</b>	<b>75</b>	<b>177</b>	<b>63</b>	<b>1</b>	<b>12</b>
Porcentaje del total (aproximado)	22,86%	53,96%	19,09%	0,30%	3,65%

Fuente: Elaboración propia actualizada sobre la base de Ramírez-Alujas y Dassen (2012 y 2014).

<sup>a</sup> Para los casos de Argentina, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay y República Dominicana, las diversas iniciativas se agruparon bajo el criterio de la correspondencia/aproximación a alguno de los cinco desafíos de la AGA. Esto se debe a que los compromisos originales no venían clasificados de ese modo en sus planes de acción. Su descripción se dirigía más a la suscripción de los principios que orientan a la AGA (transparencia, participación, rendición de cuentas e innovación y uso intensivo de las tecnologías).

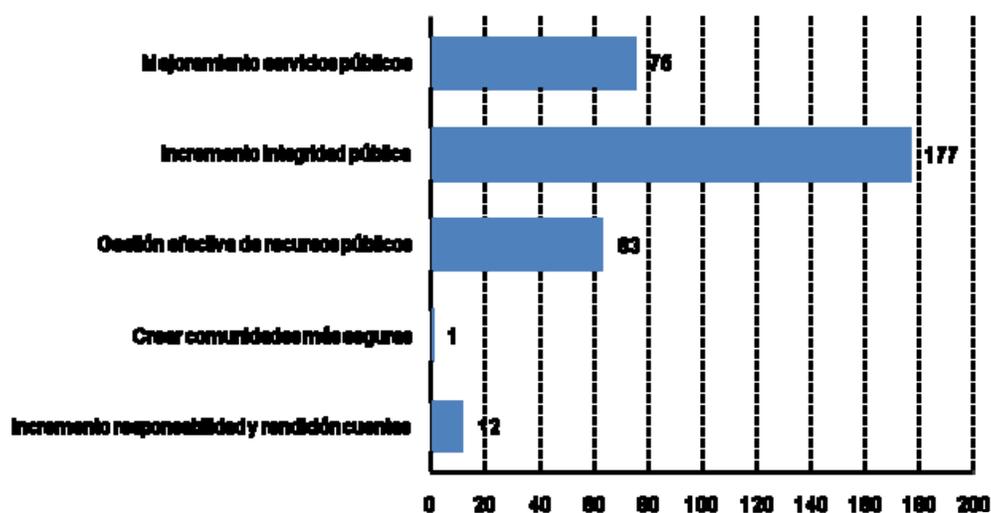
<sup>b</sup> Para el caso de México, el número total de compromisos resultan de la sumatoria del Plan de Acción Original (PAO) (19 iniciativas) más los adicionales contenidos en el Plan de Acción Ampliado (PAA) (36 iniciativas).

Este primer acercamiento da cuenta de la heterogeneidad, tanto en los focos como en la cantidad de compromisos, que pueden observarse en los planes de acción en la región (véase el gráfico 32). Ello además refleja, de manera preliminar, las áreas de interés que para cada país han sido más relevantes al momento de formular sus planes y la apuesta inicial que sustenta los esfuerzos por promover el ideario del gobierno abierto como estrategia nacional en cada caso. Complementariamente, a partir de este desglose es posible obtener una visión panorámica de carácter agregado acerca de los ejes que son

prioritarios en la agenda regional de gobierno abierto (Naser y Ramírez-Alujas, 2014). En ello, destacamos por orden de cantidad:

- Los compromisos que se asocian al incremento de la integridad pública llevan la delantera con 177 iniciativas en total.
- El ámbito de mejoras en los servicios públicos ocupan la segunda posición con 76 compromisos.
- Los compromisos vinculados a la gestión efectiva de los recursos públicos alcanzan los 63 compromisos.
- Los desafíos vinculados al incremento de la rendición de cuentas y responsabilidad corporativa agrupan un conjunto total de 12 compromisos; y finalmente.
- Existe un compromiso formalmente establecido en materia de crear comunidades más seguras.

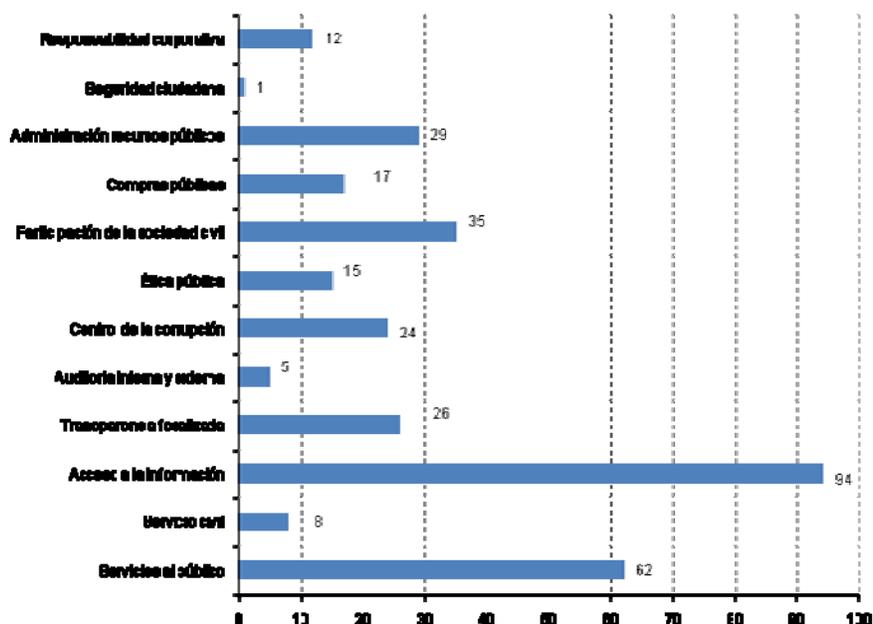
**GRÁFICO 32**  
**DESAFÍOS DE GOBIERNO ABIERTO Y COMPROMISOS EN LA REGIÓN**  
*(Número de compromisos agregados por eje AGA)*



Fuente: Elaboración propia (sobre la base de Ramírez-Alujas y Dassen, 2014).

Finalmente y en lo que se refiere al agregado de iniciativas más específicas por eje temático (véase el gráfico 33), se destacan de manera relevante los temas de acceso a información pública con 94 compromisos, dentro de los cuales se contabilizan 25 iniciativas en el ámbito particular de apertura y reutilización de datos públicos. Por otro lado, en el ítem relativo a *servicios al público* con 62 compromisos, se instala con fuerza la agenda más tradicional de gobierno electrónico, digitalización de trámites y procesos, entre otros. Otro ámbito relevante se observa en la presencia de 35 compromisos en materia de participación ciudadana y mayor involucramiento de la sociedad civil en los asuntos públicos (uno de los principios que sustentan la idea de gobierno abierto). Por último, el resto de compromisos responden a temáticas de carácter más permanente en la agenda regional y que han venido siendo foco de preocupación de los gobiernos y sector público en la región en la última década, como son los temas de administración eficaz y eficiente de los recursos públicos (29 compromisos) y compras públicas (17), transparencia focalizada (26 compromisos), lucha contra la corrupción (24) y ética pública (15), entre otros.

### GRÁFICO 33 PRINCIPALES COMPROMISOS EN LA AGENDA REGIONAL DE GOBIERNO ABIERTO



Fuente: Ramírez-Alujas y Dassen, 2014.

## 5. Algunas buenas prácticas en los países de la región

Algunos países de la región están trabajando fervientemente por cumplir los planes de acción comprometidos involucrando activamente a la ciudadanía a través de consultas públicas, mesas de trabajo, jornadas participativas, etc. En el caso de Brasil, se están llevando a cabo procesos de evaluación participativos del primer plan de acción desarrollado. En Uruguay se han realizado consultas públicas a la ciudadanía como es el caso de “*Mi plan es escucharte: Consulta pública sobre gobierno abierto*” y el espacio “*Seguí participando: Espacio de Opinión sobre Gobierno Abierto*”. En Perú se creó una comisión multisectorial y una matriz de indicadores para dar seguimiento y evaluación de los resultados generados por su plan de acción. Por su parte, Chile presentó, en noviembre de 2012, el *Instructivo Presidencial N° 005 sobre Gobierno Abierto* el cual establece que los órganos del Estado deberán, de manera proactiva, poner a disposición de la ciudadanía la mayor cantidad posible de información y datos factibles de ser publicados, en formatos que permitan su reutilización. De este modo, se busca impulsar la colaboración de la ciudadanía en el diseño y control de las políticas públicas, la transparencia de los gobiernos, la entrega de mejores servicios y la innovación.

## 6. Retos y desafíos de los procesos de gobierno electrónico en el marco del gobierno abierto

Aun cuando los beneficios que puede brindar la implementación de un gobierno electrónico a todos los niveles de la sociedad son enormes, se pueden encontrar rechazos y reticencias especialmente al interior de los estamentos públicos. Esto, debido a que este nuevo paradigma trae consigo un cambio en la manera de pensar, de actuar y de compartir la información. Se requiere hacer reestructuración de procesos, innovación en los servicios, utilización de nuevas tecnologías, etc. Esto provoca resistencias,

temores al uso de las nuevas tecnologías, inseguridades al asociar tecnología con pérdida de puestos de trabajo, rechazo a capacitarse en áreas nuevas o emergentes, entre otros. A menudo este cambio se percibe por parte de algunos funcionarios como una pérdida de poder, especialmente cuando este se ha construido sobre la base de haberse apropiado de información que ahora es de amplio acceso y compartida por todos.

Por tanto, será necesario realizar procesos paulatinos, sensibilizar y hacer partícipe a los actores involucrados y establecer un vínculo estrecho con el sector privado en todo el ciclo de implementación, es decir, desde la visión y la fase de planificación, hasta su desarrollo, monitoreo y evaluación.

El mejoramiento de la calidad de los servicios públicos o hacer más eficientes las operaciones gubernamentales son sólo pasos intermedios, pues los objetivos más importantes del gobierno electrónico tienen que ver con lograr políticas públicas y programas gubernamentales eficientes que entreguen buenos resultados basados en indicadores de gestión acorde a los objetivos estratégicos de cada institución, fortaleciendo los modelos de gestión que privilegien los resultados por sobre los procedimientos y prioricen la transparencia en la gestión. Este beneficio que presta el gobierno electrónico es quizás uno de los más importantes, pero al mismo tiempo uno de los mayores retos, pues supone la existencia de buenos sistemas de gestión, de integración de sistemas multisectoriales, transversales y sinérgicos para lograr la ejecución, monitoreo y evaluación de los procesos de cumplimiento de programas, proyectos y políticas públicas.

El informe de las Naciones Unidas (2012), indica que no obstante se requiere un financiamiento adecuado para fortalecer el gobierno electrónico, también plantea que existen retos para reducir la brecha digital y aumentar el acceso a los servicios públicos en poblaciones vulnerables y comunidades alejadas. Ahora, más que nunca, los servicios móviles, la colaboración abierta y distribuida (crowdsourcing), la computación en la nube y los quioscos de servicios electrónicos, entre otras innovaciones de este tipo, deben sustentarse, fortalecerse y ponerse a disposición de todos los segmentos de la sociedad. La difusión permanente de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y la reducción de la brecha digital permitirían empoderar a todas las partes interesadas, de manera que los compromisos se transformen en acciones<sup>35</sup>.

Por tanto, la gran tarea es que los países de la región logren avanzar en la implementación de sus propias estrategias de desarrollo de gobierno electrónico y de gobierno abierto disminuyendo las brechas respecto de los países más avanzados y los que se encuentran más rezagados. Para ello, es necesario que los líderes políticos impulsen acciones concretas e integrales para el correcto diseño de estrategias tecnológicas estandarizadas que viabilicen la implementación de un gobierno en línea con requerimientos de interoperabilidad, de infraestructura, de carácter legal y de seguridad sobre servicios transaccionales para lograr el éxito de un proyecto TIC gubernamental.

---

<sup>35</sup> Sha Zukang, Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales y Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20).

### **III. Procesos y gestión pública: planificación, presupuesto, ejecución, seguimiento y evaluación, y rendición de cuentas**

#### **A. La planificación en América Latina y el Caribe**

En la región la instauración de sistemas de planificación para el desarrollo con mirada prospectiva, más atentos a las necesidades ciudadanas, y conectados con sistemas de evaluación, de ‘responsabilización’ y de rendición de cuentas, se ha vuelto una necesidad y un aspecto ineludible para enfrentar los actuales desafíos de la gestión pública. Estos procesos han implicado, a su vez, reformas de la administración pública y la introducción de una gestión para resultados asociada al desarrollo sustentable en la mayoría de los países de América Latina y El Caribe. Lo anterior tiene su mayor expresión en la revalorización de instrumentos como los planes nacionales de desarrollo, o el establecimiento de prioridades de políticas de Estado que reflejan los compromisos de mediano y largo plazo de los gobiernos, el desarrollo de presupuestos orientados a resultados, el fortalecimiento de la función pública y de los mecanismos de gobernanza, entre otros elementos de vital importancia para una gestión pública de calidad. En este capítulo pasamos revista a los principales elementos que configuran el actual modelo de procesos asociados al ciclo de gestión pública para el desarrollo.

#### **1. Planes Nacionales de Desarrollo en América Latina (PND)**

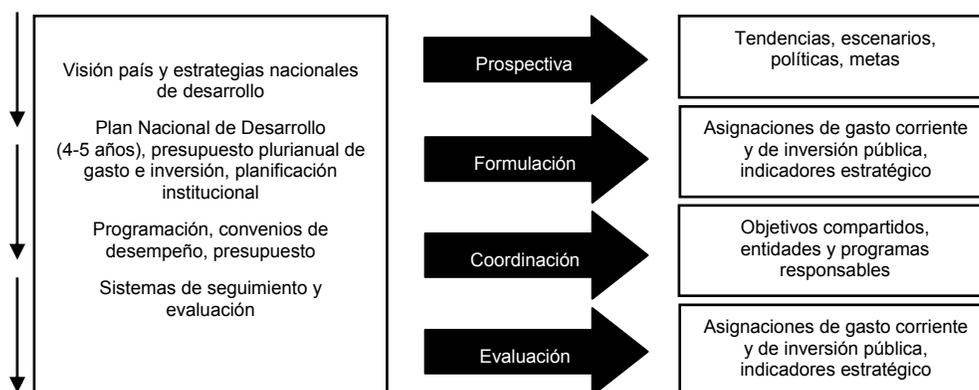
Durante los últimos años se ha observado una revalorización de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y/o lineamientos estratégicos a nivel gubernamental, como herramienta para dar coherencia al proceso de planificación para el desarrollo, en aras de aumentar la efectividad de las políticas públicas. La institucionalidad, contenidos, metodologías y horizonte de la planificación gubernamental en los países de América Latina y el Caribe es variada, así como los instrumentos que conviven junto a dichos planes, tal como son los marcos de gasto plurianual, los sistemas de monitoreo y evaluación, y los mecanismos de rendición de cuentas.

La revisión de las realidades de los planes en la región (Armijo, 2014) constata un énfasis en la definición de prioridades de política, la articulación entre el plan y el presupuesto, y la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación de los resultados que sirvan a la creación de indicadores para el proceso de toma de decisiones y la rendición de cuentas. De este modo, la mayoría de las agendas gubernamentales de la región incorporan, como idea fuerza, el logro de resultados

concretos que impliquen mejoras en el bienestar de la población y la noción de definición de una estrategia en el más alto nivel de gobierno, que trascienda un período gubernamental e involucre una mirada de Estado más allá de los gobiernos de turno.

La función de planificación gubernamental dispone de diferentes niveles funcionales, siendo de particular importancia el nivel más alto como aparece en el diagrama 3, que tiene como producto principal los *Planes y/o Lineamientos Estratégicos Gubernamentales*, los cuales priorizan los objetivos de políticas públicas que comprometen alcanzar los gobiernos durante un período determinado y que pueden ser monitoreados por indicadores que muestran el avance de sus metas. Al respecto es preciso distinguir entre la visión país y las Estrategias Nacionales de Desarrollo (END), de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), en cuanto los primeros trascienden al período de gobierno y constituyen cartas de navegación de largo plazo. Además poseen diferentes grados de articulación con los segundos y dependen en términos generales de las disposiciones legales de cada país.

**DIAGRAMA 3**  
**FUNCIONES E INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Armijo, 2014.

## 2. Institucionalidad y características de los planes

La forma en que los países definen sus prioridades de gobierno y se sirven de instrumentos para establecer sus planes de largo y mediano plazo es diversa. En la mayoría de los casos existen *Planes Nacionales de Desarrollo (PND)*, o en su defecto, se observan documentos menos formales y que son expresión de la agenda o programa de gobierno a partir de ejes prioritarios, o lineamientos estratégicos<sup>36</sup>.

La gestión e implementación de tales planes suele estar bajo la competencia de los ministerios de planificación o de hacienda. Asimismo, en algunos países se establece la obligatoriedad del plan, lo que implica la necesaria vinculación de éste con el presupuesto y la definición de planes sectoriales, territoriales e institucionales a partir del plan a nivel nacional.

<sup>36</sup> En los casos de Argentina, Chile y Uruguay existen otros instrumentos para el establecimiento de las prioridades de política y de agenda gubernamental. En Chile se establecen a partir del documento “Ejes Prioritarios de Gobierno”, en Argentina es básicamente el “Programa de Gobierno”, y en Uruguay constituyen “Prioridades Estratégicas Gubernamentales”.

En cuanto a la *Visión País*, en general ésta posee características tales como una orientación a la mejora de la calidad de vida de la población, un diagnóstico pormenorizado de la situación por sectores en base a estadísticas confiables y reconocidas, la definición de líneas de base para el establecimiento de metas, y en casos específicos, se señala la calidad participativa en su generación. Usualmente estos instrumentos no generan compromisos de financiamiento.

Los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) en la región en general constituyen puntos de inflexión en la gestión de las políticas aplicadas hasta el momento, por tanto subyace en su discurso la necesidad de un cambio paradigmático tendiente a fortalecer la efectividad de éstas, propiciándose así una gestión orientada a resultados, vinculados al presupuesto, y un involucramiento mayor de la sociedad civil y los actores institucionales, así como una amplia crítica a las soluciones de corto plazo.

En el diagnóstico de los planes existe un reconocimiento de las falencias del accionar gubernamental referidas principalmente al combate de la pobreza, la falta de competitividad, los problemas de seguridad y la falta de credibilidad ciudadana. Pero, asimismo, existe consenso respecto a la necesidad de solución de estos problemas y de avanzar en el desarrollo de acciones concretas para resolverlos. De esta forma, los planes de la región propugnan el fortalecimiento de la planificación estratégica gubernamental, la cual reconoce estos escenarios complejos y cambiantes.

Por otra parte, el financiamiento de los proyectos prioritarios que aparecen vinculados a las metas comprometidas en los planes de los países de la región generalmente no se especifica. Aunque en algunos países se establecen montos de inversión pública en programas y proyectos prioritarios (como los casos de Colombia, Costa Rica, El Salvador y Perú) ello es más bien la excepción, no la regla.

### **3. Los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y los sistemas de monitoreo y evaluación, rendición de cuentas y de presupuesto**

En la mayoría de los países de la región conviven los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y los sistemas de monitoreo y evaluación, y de rendición de cuentas. En la estructura que se da en éstos se identifican tres niveles de planificación, articulados a la generación de indicadores de tipo estratégico (macro y meso) y de gestión a nivel micro.

Los sistemas de monitoreo se valen de un conjunto de indicadores que dan cuenta del cumplimiento de las metas establecidas en los planes de cada país. Sin embargo, la mayor parte de los indicadores rinde cuenta del avance a nivel de productos (cantidad de viviendas construidas, número de subsidios entregados de forma efectiva, número de alumnos matriculados, etc.) y no de resultados, en cuanto a la medición del impacto de las políticas. Tal situación se explica debido a que los ciclos presupuestarios establecen un monitoreo anual, de forma coincidente con la duración del presupuesto del año fiscal. Así, la revisión de metas y los balances distan mucho de ser instrumentos que retroalimenten decisiones de gasto público e identifiquen el impacto de las políticas y los desafíos de mediano y largo plazo.

Las metas que contienen los planes aluden a objetivos de mediano y largo plazo. Las prioridades de política pública que un gobierno establece en un plan nacional, se espera contribuyan a las soluciones del problema público que da origen a dicha política. De esta manera los indicadores debieran informar sobre el avance de los objetivos relacionados con el bienestar colectivo, como por ejemplo: percepción de victimización, disminución de brechas de aprendizaje escolar según quintil de ingreso, calidad de empleo, tiempos de viaje seguro, equidad en el acceso a espacios públicos, etc. Sin embargo, obtener resultados intermedios o finales implica enfrentarse con la complejidad de la producción pública, situación que explica los problemas para medir los impactos de las políticas públicas, tal como: la intangibilidad de los resultados, la multiplicidad de las organizaciones públicas, la indivisibilidad de los productos y resultados, y factores externos que influyen en los resultados de las políticas, entre la dificultades más comunes.

Una de las características de los planes es el intento de vincular la información sobre las metas de éstos con el presupuesto anual. En la región existen ciertas rigideces institucionales, tanto del proceso presupuestario como de los actores o arreglos institucionales, que dificultan una vinculación entre el desempeño y el presupuesto. Entre ellas tenemos:

- Excesiva reglamentación de la vinculación entre metas del plan y el presupuesto
- Centralización de las decisiones presupuestarias en el ámbito ministerial
- Importantes atribuciones del congreso en la aprobación del presupuesto
- Fuerte preeminencia de los controles internos y externos por sobre el desempeño
- Escaso desarrollo del servicio civil
- Escasas capacidades técnicas de los ministerios sectoriales
- Debilidad y/o complejidad de los sistemas de monitoreo y evaluación

El cuadro 18 resume las principales características de los planes de cada país.

#### **4. Prioridades de política contenidas en los planes**

Si bien cada plan en la región posee particularidades, niveles de desagregación de contenidos, énfasis y otros elementos diferentes, es posible decir que existen temas comunes que se comprometen con metas concretas, en ese sentido, se presentan a continuación los ejes (prioridades y temáticas) más frecuentes que se observan en los planes:

- *Crecimiento económico, Producto Interno Bruto per cápita, empleo y competitividad:* Ejes que centran las metas de los planes sobre la base del crecimiento económico y el mejoramiento de los niveles de competitividad.
- *Metas de presión fiscal y de estructura tributaria:* dimensiones que enfatizan metas de recaudación fiscal, así como la fijación de metas de nivel y composición de los ingresos tributarios.
- *Pobreza y equidad:* tema presente en todos los planes de la región relacionados con la erradicación o disminución de la pobreza, expresando la necesidad de avanzar en la distribución del ingreso.
- *Priorización del gasto en infraestructura pública:* gran parte de las metas se relaciona con la necesidad de mejorar los servicios básicos, como el acceso a agua potable y el saneamiento, recolección y tratamiento de residuos sólidos, dotación de energía eléctrica, entre otros.
- *Seguridad ciudadana:* una parte importante de las metas se relaciona a este eje, en particular a lo referido a la disminución de la tasa de homicidios.
- *Estado-Administración pública, gobernabilidad y transparencia:* se revaloriza el papel del Estado y de la administración pública, reforzándose la idea del fortalecimiento institucional y la capacidad de implementar políticas públicas integradas y consistentes. Así, un pre-requisito de la planificación para el desarrollo es la planificación del propio sector público.

**CUADRO 18**  
**PLANES NACIONALES DE DESARROLLO, SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN Y MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS**

País	Instrumento de Planificación de Mediano y Corto Plazo <sup>a</sup> / Institución a cargo del Plan	Tipo de Sistema de Monitoreo y/o Evaluación de las metas del PND / Lineamientos	Frecuencia de Rendición de Cuentas de las metas y Tipo de Informe	Instancia de Control político del cumplimiento de las metas	Consecuencias del cumplimiento de los compromisos establecidos en el PND
Brasil	Plano Plurianual Mais Brasil (PPA 2012 – 2015) Ministerio de Planificación (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão)	Sistema de Monitoreo de Plan Plurianual (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN) Casa Civil Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión Tribunal de Cuentas	Informe al Tribunal de Cuentas Anual	Tribunal de Cuentas de la Unión	Ninguna
Bolivia	Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien Ministerio de Planificación del Desarrollo	Existe un sistema de monitoreo de los indicadores de los Planes Operativos Anuales del Presupuesto y el Plan de Inversión Plurianual	Anual	Congreso	Ninguna
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014 “María Teresa Obregón Zamora” Ministerio de Planificación	Sistema Nacional de Evaluación de Resultados SINE Ministerio de Hacienda	Informe de Rendición de Cuentas Anual	Contraloría General de la República	...
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos” Departamento Nacional de Planeación / Presidencia de la República	SINERGIA, SISMEG	Informe de Rendición de Cuentas Anual	Congreso	...
Chile	No existe Plan Nacional de Desarrollo , existe el documento “Chile País Desarrollado 2018: Más Oportunidades y Mejores Empleos” y se establecen metas de las prioridades de la agenda 2014 en base al programa de Gobierno Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Sistema de Seguimiento de Ejes Estratégicos	Informe del Estado de la Nación Anual	Congreso	...
Ecuador	Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	SIGOB	...	Congreso	...
El Salvador	Plan Quinquenal de Desarrollo 2012 – 2014 Presidencia de la República	No existe	...	...	...

Cuadro 18 (conclusión)

País	Instrumento de Planificación de Mediano y Corto Plazo a / Institución a cargo del Plan	Tipo de Sistema de Monitoreo y/o Evaluación de las metas del PND / Lineamientos	Frecuencia de Rendición de Cuentas de las metas y Tipo de Informe	Instancia de Control político del cumplimiento de las metas	Consecuencias del cumplimiento de los compromisos establecidos en el PND
Guatemala	Visión: Plan de la Esperanza 2008 – 2012 El Plan Nacional fue diseñado por instituciones de carácter político y no estatal, y estuvo a cargo del partido de Gobierno (período 2008 – 2012) Unidad Nacional de la Esperanza en coordinación con su Instituto Programático	No existe	...	...	...
Honduras	Plan de Nación 2012 – 2022 Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa	Sistema de Seguimiento de Metas Gubernamental	...	...	...
México	Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 Presidencia de la República	SED	Informe de Rendición de Cuentas Anual	Al Congreso	...
Perú	Plan de Bicentenario: El Perú hacia 2021 (2010 – 2021) Centro Nacional de Planteamiento Estratégico	...	Informe de Rendición de Cuentas Anual	...	...
Panamá	Plan Nacional de Desarrollo...	...	...	...	...
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2010 – 2030 Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	No existe	Informe de Rendición de Cuentas Anual	...	...
Uruguay	No existe Plan Nacional de Desarrollo, existen planes específicos y por sector...	Se está construyendo un Sistema de Evaluación de Programas Públicos.	Informe de Rendición de Cuentas Anual	Al Congreso	...

Fuente: Elaboración propia con base en Armijo, 2014.

<sup>a</sup> En la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo se detallan las características del instrumento similar. En caso de no existir un Plan de Mediano Plazo (entendido como el que se ejecuta durante un período determinado de Gobierno que no trasciende al inmediatamente siguiente período) se escoge el Plan de Largo Plazo disponible.

## 5. Desafíos

La lección que el análisis por país deja (Armijo, 2014) es la de incorporar planes nacionales de desarrollo en la región cuando no existan, y de optimizar el funcionamiento de éstos en caso que ya existan, dejando de lado su posible carácter político como elemento relevante o “*moneda de cambio*” en campañas presidenciales y su impacto en el proceso electoral. Asimismo, la vinculación del presupuesto con las prioridades gubernamentales ha demostrado ser una instancia que plasma el éxito en los planes.

A pesar del protagonismo y relevancia que tienen los planes nacionales de desarrollo en los últimos años, hay una fuerte crítica respecto del rol que juegan estos instrumentos en el diseño e implementación de prioridades estratégicas gubernamentales. Se observa que —con escasas excepciones— los planes nacionales de desarrollo son un marco de referencia que “ordena” un programa de gobierno y que dista mucho de ser una herramienta articuladora de prioridades de política que se exprese también en un financiamiento con una perspectiva de mediano y largo plazo. Al parecer, la mayor utilidad de los planes y/o lineamientos es servir de instrumentos para dar cuenta del logro de metas emblemáticas comprometidas en un período gubernamental. Y, en algunos casos, se intenta articular el presupuesto anual a dichas metas, con pocos resultados efectivos.

Los escasos estudios que existen alrededor de estos instrumentos señalan que las condiciones estructurales en el proceso de formulación de políticas públicas presentes en la mayor parte los países de la región dificultan que los instrumentos de planificación jueguen un rol clave en la definición e implementación efectiva de las prioridades de desarrollo. Estas dificultades apuntarían a la escasa visión de largo plazo en los países, cortoplacismo electoral de los gobiernos, escaso involucramiento de los parlamentos en la exigencia del cumplimiento de compromisos y la débil institucionalidad del servicio civil que no permite establecer una cadena de responsabilización por los resultados comprometidos.

Algunas de las preguntas pertinentes para avanzar en la identificación de las mejores prácticas tienen que ver, por ejemplo, con que si finalmente los instrumentos de planificación, presupuesto, monitoreo y evaluación permiten contar con información estratégica para asignar mejor los recursos. O sea:

¿Es el presupuesto más estratégico a partir de los PND?

¿Hasta qué punto los esfuerzos de los PND (establecimiento de planes sectoriales, institucionales, definición de metas, etc.), han redundado en una mejor priorización del gasto público y el presupuesto se ha establecido conforme a las definiciones de los planes?

¿Qué tipo de estructura de planes es más funcional para apoyar el presupuesto y la rendición de cuentas?

¿Se requiere que existan estructuras tan rígidas para articular el plan (prioridades) con el presupuesto?

¿Es posible articular un instrumento netamente político y de rendición de cuentas de un programa de gobierno con instrumentos de planificación institucional y programático presupuestario como existe en parte importante de las experiencias latinoamericanas?

Un requisito fundamental para que se implementen las prioridades de política de manera efectiva, es alcanzar altos niveles de coordinación entre los diferentes ministerios que son responsables por los objetivos de desarrollo presentes en el plan. Lamentablemente los planes sectoriales donde se expresan las políticas de desarrollo, tal como se dan en la región, no alcanzan a contar con arreglos institucionales suficientemente fuertes para generar incentivos que faciliten la implementación y ejecución efectiva de éstos.

Junto con reformas políticas que fortalezcan las capacidades de la administración pública, la posibilidad de materializar las metas para el desarrollo requiere impulsar arreglos institucionales que faciliten la implementación de prácticas presupuestarias afines a la sostenibilidad de los planes.

El presupuesto juega un rol clave en la medida que sus funciones se dirigen a la mantención de la disciplina fiscal, la eficiencia en la asignación de recursos de acuerdo a las prioridades gubernamentales y a la provisión de servicios con eficacia y calidad. Asimismo se requieren mecanismos de gestión que procuren la coordinación y responsabilización de las entidades por el cumplimiento de las estrategias.

La presupuestación plurianual puede ser una respuesta fiscal amplia para los problemas señalados, dado que facilita la integración entre los procesos de formulación de políticas, planificación y presupuesto. Lo que se observa en la mayor parte de los países es un conjunto de funciones y programas a distintos niveles de gobierno que no están claramente financiados, con objetivos demasiados ambiciosos que están alejados de la realidad fiscal del país y sin claridad respecto a su financiamiento a mediano plazo.

Asimismo, la periodicidad anual del ciclo presupuestario limita la identificación de objetivos e indicadores de impacto o resultado intermedio. Vinculado al presupuesto anual solo es posible identificar indicadores de producto y proceso, y a lo más algunos de resultado intermedio. Tener mejores indicadores de resultado final o impacto requiere de un marco de gasto plurianual.

## **B. Los procesos presupuestarios en América Latina y el Caribe**

### **1. Principales características de la gestión financiera pública**

La gestión financiera pública (GFP) presenta importantes avances en los últimos 20 años. Como señalan Cangiano, Curristine y Lazare (2013) el concepto de GFP es una definición de tipo “paraguas”, que cubre a un conjunto de herramientas y sistemas destinados a producir información, procesos y reglas que ayudan a dar soporte a las decisiones en materia de política fiscal, así como proveer instrumentos para su implementación. Entre estos instrumentos es posible mencionar reglas fiscales, consejos fiscales, marcos de gastos de mediano plazo, presupuesto basado en resultados, así como sistemas integrados de administración financiera.

Para el logro de los principales objetivos de la GFP, los cuales presentan un orden jerárquico —mantener la solvencia fiscal, eficaz asignación de los recursos y la provisión eficiente de los bienes y servicios públicos (Schick, 2008)— es necesario que sus instrumentos y sistemas funcionen de forma adecuada e interrelacionada entre sí. Pero, como indica Shick (2002), también es necesario que se cuente con tres “*palancas del cambio*” que ayudan a promover el logro de los objetivos de la GFP: a) contar con nueva información; b) implementar procesos optimizados, y c) establecer reglas que restrinjan o promuevan ciertos comportamientos por parte de los actores participantes.

A continuación se presentan tres instrumentos que forman parte de la gestión financiera pública, cuyo análisis permite estudiar distintas dimensiones de la gestión del presupuesto público, ya que cada uno de estos instrumentos está relacionado con los tres principales objetivos de la GFP. Los instrumentos son el marco de gasto de mediano plazo (MGMP), el presupuesto por programas (PPP) y los sistemas integrados de administración financiera (SIAF). Así, el MGMP se refiere tanto al objetivo de mantener la solvencia fiscal como a la eficaz asignación de los recursos, mientras que el PPP se relaciona con la eficaz asignación de los recursos y la provisión eficiente de los bienes y servicios públicos. Por su parte los SIAF producen información oportuna, relevante y confiable para la toma de decisiones sobre la eficaz asignación de recursos y la provisión eficiente de los bienes y servicios públicos, generando un mejor ambiente de control en un marco de solvencia fiscal. A su vez, estos tres instrumentos también están relacionados con las tres “*palancas del cambio*” antes mencionadas, ya que generan nueva información (MGMP y SIAF), ayudan a implementar procesos optimizados (PPP y SIAF) y apoyan el funcionamiento de reglas (MGMP, PPP y SIAF). Por lo tanto, al estudiar este

conjunto ilustrativo de instrumentos es posible analizar distintas dimensiones de la GFP en el caso de los países de América Latina y el Caribe.

## 2. Marco de gasto de mediano plazo (MGMP)

El presupuesto público es una herramienta fundamental para la implementación de las políticas públicas de los gobiernos. Sin embargo, el horizonte anual de los presupuestos tradicionales trae consigo ciertas limitaciones que reducen su potencial para una correcta ejecución de las políticas gubernamentales. En términos de la eficiencia del gasto, las políticas públicas tienen implicaciones que exceden el ejercicio fiscal anual. A su vez, el logro de los objetivos de los programas públicos, ya sea por un proceso de implementación gradual como por el efecto de los procesos administrativos involucrados en la gestión de las políticas públicas, puede extenderse más allá del año calendario. Cuando estos factores no se consideran pueden impactar tanto sobre la solvencia fiscal como sobre la eficaz asignación de los recursos al no contar con información de calidad que permita proyectar la situación fiscal en forma adecuada y la asignación de fondos a las opciones de políticas públicas de mayor impacto en sus destinatarios.

El Marco de Mediano Plazo (MMP) constituye una herramienta institucional cuyo objetivo es extender el horizonte de planeación de las políticas públicas más allá del período anual. El nivel de detalle y el tipo de proyecciones incluidas determina el tipo de MMP. El primer tipo de MMP se denomina Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), y generalmente, se limita a establecer y presentar un set agregado de proyecciones y objetivos respecto a variables macroeconómicas y fiscales. En segundo lugar, se encuentra el Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP). El mismo incluye las proyecciones del MFMP y adiciona estimaciones de gasto de mediano plazo para cada unidad administrativa. El objetivo es dar mayor previsibilidad de los gastos de las unidades, consistentes con los objetivos de disciplina fiscal establecidos. Finalmente, el Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP) constituye un instrumento más amplio que incluye proyecciones de gasto por programas y adiciona elementos de presupuesto por resultados.

Los MMP pueden contribuir al logro de los principales objetivos de la GFP. En el caso del objetivo relativo a mantener la solvencia fiscal, al implementar un MMP es posible promover una mejor administración intertemporal de la política fiscal. En este sentido, los actores políticos tienen mayor dificultad de subestimar los efectos interanuales de nuevas iniciativas de políticas bajo estos marcos, y por lo tanto se explicita de mejor forma la proyección de los gastos, ingresos y resultado fiscal. En segundo lugar, los MMP pueden tener un efecto sobre los resultados fiscales a través de su impacto en las instituciones presupuestarias; por ejemplo al favorecer la transparencia fiscal, situación que está relacionada con el logro de mejores resultados fiscales<sup>37</sup>.

Los canales a través de los cuales un MMP contribuye a la eficaz asignación de los recursos también son múltiples. Concretamente, a partir de lograr una mejor articulación entre políticas y presupuesto, estos instrumentos facilitan una mejor asignación intrasectorial e intersectorial, brindan una mayor previsibilidad presupuestaria a los ministerios, e impulsan la adopción de la planificación estratégica en estas instituciones. La implementación de los MGMP favorece especialmente la eficaz asignación de los recursos al facilitar un mejor proceso de selección entre distintas alternativas de políticas públicas, considerando sus costos y beneficios de manera integral, a la vez que brindan un mayor control y supervisión de los programas y proyectos que tienen un horizonte plurianual de ejecución.

En los países de América Latina (véase el cuadro 19), los MMP comenzaron a implementarse de manera generalizada a mediados de la década pasada<sup>38</sup>, y en la actualidad a lo menos 13 países cuentan con marcos de mediano plazo, tanto bajo la forma de MFMP, como MPMP y en menor medida MGMP<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Ver Alesina y Perotti, 1998; von Hagen, 2006; Hallerberg, Strauch, y von Hagen, 2009.

<sup>38</sup> Filc y Scartascini (2010) y Vega (2011).

**CUADRO 19**  
**ESTADO DE SITUACIÓN DE MARCOS DE MEDIANO PLAZO EN PAÍSES SELECCIONADOS**  
**DE AMÉRICA LATINA**

País	Marco de gasto de mediano plazo								
	Marco presupuestario de mediano plazo								
	Marco fiscal de mediano plazo								
	Proyecciones PIB	Proyecciones de inflación	Proyecciones de gastos agregados	Proyecciones de ingreso agregado	Proyecciones de gastos por unidad administrativa	Proyecciones de gastos por función	Proyecciones de ingresos desagregadas	Proyecciones de gastos por programa	Proyecciones de resultados
Argentina	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Brasil	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Colombia	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	No
Chile	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	No	No
El Salvador	Si	Si	Si	Si	No	No	No	No	No
México	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	No	No
Perú	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
República Dominicana	No	No	No	No	No	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Filc y Scartascini (2010).

### **Análisis de casos seleccionados de Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)**

**Argentina** cuenta con un MFMP, MPMP y MGMP (véase el cuadro 20). En el caso del MFMP se publica en el mensaje de remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto (PLP) de la Administración Pública Nacional, es decir, del gobierno federal, para un horizonte de tres años y presenta las proyecciones de las variables macroeconómicas (PIB nominal, variación real y nominal del PIB, variación de precios implícitos, inflación, consumo, inversión, exportaciones, importaciones, tipo de cambio nominal). A su vez, se elabora y publica desde 1998 un MGMP con un horizonte de tres años, el cual es remitido al Congreso con carácter informativo, como instrumento complementario al presupuesto anual. Por su parte, las Leyes N° 25.152 de Convertibilidad Fiscal y N° 25.917 del Régimen de Responsabilidad Fiscal establecen la información y cobertura que debe presentar el MGMP.

A su vez, la suspensión de la aplicación de los límites establecidos en la Ley de Responsabilidad Fiscal genera que el MGMP no se relaciona con reglas fiscales. El Proyecto de Ley de Directivas Presupuestarias de **Brasil** presenta el MFMP para un horizonte temporal de tres años según lo dispuesto por la Ley Complementaria N°101 de Responsabilidad Fiscal (véase el cuadro 23). En el Anexo Metas Fiscales se estiman las variables macroeconómicas (crecimiento real del PIB, la tasa SELIC efectiva y el tipo de cambio nominal), principales agregados fiscales (ingresos, gastos y resultados), reconocimiento de pasivos y deuda líquida. En el caso del MGMP, se introdujo en Brasil en el 2000 y es uno de los más desarrollados por el importante rol que ocupa la planificación en el ciclo presupuestario.

El mismo cubre a la administración general, incluyendo a los organismos descentralizados, fondos fiduciarios y empresas públicas, e incluye proyecciones de variables macroeconómicas, ingresos, gastos por objeto y función, gastos por unidad administrativa y gastos por programas junto a las metas físicas. Asimismo, contiene las proyecciones de transferencias de recursos de origen nacional a provincias por regímenes, el perfil de vencimientos de la deuda pública, la inversión real directa por organismo y los gastos que se prevé financiar con préstamos de organismos internacionales de crédito. Si bien el MGMP debe reflejar las prioridades establecidas en los planes estratégicos de los distintos ministerios y agencias, esto no sucede en la práctica.

<sup>39</sup> Los países que en el año 2013 cuentan con MMP son los siguientes: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, México, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

**CUADRO 20**  
**PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS MARCOS DE MEDIANO PLAZO**  
**EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA**

País	Tipo de instrumento	Horizonte temporal	Relación con planificación	Relación con reglas fiscales	Publicación en web
Argentina	MFMP	3 años	No	No	Si
	MGMP	3 años	No	No	Si
Brasil	MFMP	3 años	Si	Si	Si
	MGMP	4 años	Si	Si	Si
Colombia	MFMP	10 años	Si	Si	Si
	MPMP	4 años	Si	Si	No
Chile	MFMP	4 años	No	Si	Si
El Salvador	MFMP	5 años	No	No	Si
México	MFMP	6 años	No	Si	Si
Perú	MFMP	3 años	No	Si	Si
	MGMP	3 años	Si	Si	No

Fuente: Elaboración propia.

El presupuesto anual del gobierno federal se vincula formalmente con el sistema de planificación que abarca cuatro años, denominado Plan Brasil. Este plan es aprobado por ley al inicio de cada período presidencial. Las directivas presupuestarias deben aprobarse en cada ejercicio fiscal por ley y son el instrumento que relaciona el plan con el presupuesto anual.

En el presupuesto de Brasil hay tres horizontes de planificación. El primero es una fase de largo plazo indicativa (ocho años), luego una fase de programación que contiene un horizonte de presupuesto multianual de cuatro años —que se revisa anualmente— en donde la asignación de los recursos presupuestarios se define por programas y actividades en línea con los objetivos de gobierno. Las proyecciones de ingresos, variables macroeconómicas y resultados fiscales se definen en este marco (incluyéndose también estimaciones para los gobiernos sub nacionales).

El monto global asignado a programas es consistente con las proyecciones de ingresos y metas fiscales del período. Los programas se determinan bajo los objetivos sectoriales y se categorizan como objetivos generales de gobierno. En los últimos años se están realizando modificaciones legislativas que intentan mejorar el vínculo y la coordinación entre el presupuesto anual y el plan (PPA), dado que se han observado algunos desvíos en el cumplimiento de metas fiscales.

En **Colombia** el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) es un documento que presenta los resultados y propósitos de la política fiscal, mediante un recuento general de la actividad económica y fiscal del país en el año anterior (véase el cuadro 23). Asimismo, presenta las estimaciones para el año en curso y para los diez años siguientes y es consistente con la meta de superávit primario y endeudamiento público. EL MFMP está definido por las autoridades económicas y presupuestales en un proceso de arriba hacia abajo (*top-down*). Por su parte, el marco de gasto de mediano plazo (MGMP) contiene las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los techos de gasto de funcionamiento e inversión para cada uno de los sectores, distribuidos por componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación (PGN) para un periodo de cuatro años. Asimismo, incluye las proyecciones de gasto en servicios de la deuda. Está relacionado con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en tanto determina las proyecciones de recursos para su ejecución. El MGMP se presenta para aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y se revisa anualmente. El gasto se estima de abajo, desde los diferentes sectores, hacia arriba (*bottom-up*) asociado con las políticas actuales y nuevas. Estas proyecciones forman parte de una serie de ejercicios anuales de programación estratégica de recursos, con los que cada sector revisa y ajusta sus objetivos, metas y programas de gasto. El Ministerio de Hacienda puso a disposición de los sectores tres formatos para la elaboración de las propuestas de proyecciones de ingresos desagregados por fuente de financiamiento

y naturaleza económica; apertura de gastos por su naturaleza económica; y para los programas sus indicadores, línea de base y metas físicas proyectadas

En el caso de **Chile** es posible observar la presencia de la proyección financiera del gobierno central consolidado como MFMP con el objeto de alinear su presupuesto con las tendencias de mediano plazo de sus ingresos y gastos públicos en el marco de los parámetros definidos por la regla de balance estructural (véase el cuadro 23). Estas proyecciones financieras se presentan en el informe de finanzas públicas que se adjunta al proyecto anual de Ley de Presupuestos del Sector Público que prepara el Ministerio de Hacienda. Se publican desde el 2000, involucran un horizonte de cuatro años, e incluyen proyecciones de variables macroeconómicas, ingresos y gastos presupuestarios y no presupuestarios, así como el resultado fiscal que incorpora el cumplimiento de la meta de balance estructural. A su vez, también se incorporan proyecciones desagregadas de los ingresos como parte del MFMP, pero no se incluyen proyecciones desagregadas de los gastos por unidad administrativa o por función. Por lo tanto, Chile no cuenta con un MPMP<sup>40</sup>.

En **El Salvador** el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) constituye el instrumento básico de la planificación financiera y contiene la proyección de las principales variables macroeconómicas, los agregados fiscales (ingresos, gastos, inversión, resultados fiscales y endeudamiento público) para un período de cinco años, siendo su ámbito de aplicación el Sector Público No Financiero (véase el cuadro 23). El MFMP se publica en el Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto y contribuye para la elaboración del presupuesto. En este marco, El Salvador está impulsando el desarrollo de un MGMP para generar mayor previsibilidad en la determinación de necesidades presupuestarias y evaluar como impactan los cambios de las políticas y nuevos programas en las finanzas públicas. Este instrumento requerirá tomar las cifras globales de gasto y establecer la proyección de las asignaciones presupuestarias a nivel institucional, considerando las restricciones fiscales del mediano plazo.

**México** presenta desde el 2002 el MFMP en los criterios generales de política económica que se publican junto al Proyecto Anual de Ley de Presupuesto (véase el cuadro 20). Este incluye un análisis de la evolución de la economía y las finanzas públicas con un horizonte de seis años y se revisa anualmente. El MFMP contiene proyecciones de las principales variables macroeconómicas, recursos presupuestarios petroleros y no petroleros, gastos en servicios personales, pensiones, subsidios y gasto de capital. Asimismo, se proyecta el resultado fiscal y los requerimientos financieros del sector público. Por último las proyecciones se presentan en porcentajes del PIB.

La elaboración del MFMP en **Perú** se dispuso en la Ley de Responsabilidad Fiscal y Transparencia. Es elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) desde el 2000, se publica y se emplea en el ciclo presupuestario para la determinación de los techos de gasto y de endeudamiento (véase el cuadro 23). El MFMP es validado por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y posteriormente es aprobado por el Consejo de Ministros.

En términos de agregados fiscales, presenta los datos del presupuesto ejecutado de años anteriores, los estimados del año actual y los proyectados de los tres años siguientes para los gastos presupuestarios y no presupuestarios, ingresos, variables macroeconómicas y resultados fiscales. En particular, se orienta al cumplimiento de la regla fiscal. En 2010 el MEF comenzó a elaborar el Presupuesto Multianual de la Inversión Pública (PMIP), el cual proyecta la inversión por función, nivel de gobierno y gobiernos regionales, para los tres años subsiguientes.

Este instrumento contribuye para identificar el espacio fiscal para incorporar en el presupuesto nuevos proyectos de inversión. Las iniciativas de inversión deben estar alineadas con la política nacional y sectorial y los objetivos de desarrollo nacional del Plan Bicentenario el Perú 2021. El PMIP se presenta junto al presupuesto del ejercicio en el mes de septiembre y se actualiza en el mes de enero del siguiente ejercicio. En base a la experiencia del PMIP el MEF decidió avanzar en el desarrollo del MGMP. Así, el MGMP comenzó a formularse en el año 2012, abarcando un periodo de

<sup>40</sup> Erik Parrado, Jorge Rodríguez y Andrés Velasco 2012.

cuatro años, el cual en el año 2013 se redujo a 3 años, considerando como ámbito de aplicación el gobierno nacional y gobiernos regionales, exceptuando en esta instancia a los gobiernos locales. Los años posteriores al próximo ejercicio fiscal son referenciales. Los ingresos se proyectan por fuentes de financiamiento y el gasto se proyecta por unidades administrativas, clasificación económica y programas, considerando en esta última categoría el nivel de financiamiento necesario para la entrega de los productos y actividades, de acuerdo con los indicadores de producción física y metas. El MGMP tiene como objetivo establecer los límites de gasto globales, así como el de las grandes políticas, concordante con la situación económica y fiscal, que se materializan en los programas presupuestales definidos en el marco de la iniciativa de Presupuesto Basado en Resultados del Perú<sup>41</sup>.

Si bien la **República Dominicana** no dispone de MMP en funcionamiento efectivo, cuenta con un conjunto de precondiciones y elementos que promueven la introducción de un MGMP: i) existe un marco legal que promueve una gestión orientada a resultados y enfocada en el mediano y largo plazo; ii) cuenta con reglas que dictan la obligación de preparar un Marco Financiero Plurianual y Presupuesto Plurianual; iii) en la Estrategia Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público se formulan objetivos prioritarios de gobierno, metas de mediano plazo y estrategias para alcanzar dichas metas; iv) el Consejo de Gobierno tiene asignada de manera formal la responsabilidad de aprobar documentos estratégicos del gobierno en materia de planificación y presupuesto; v) el Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública contiene información sobre las proyecciones de mediano plazo de los gastos de inversión; y, vi) varios sectores cuentan con planes estratégicos al existir la obligación formal de prepararlos.

### 3. Presupuesto por programas

La implementación de un Presupuesto por Programas (PpP) es una de las iniciativas de los países de la OECD que introdujeron reformas en sus procesos presupuestarios buscando privilegiar la información de desempeño asociada al gasto público como criterio principal para priorizar las asignaciones de recursos públicos, generalmente en un marco de presupuesto basado en resultados. Las principales ventajas asociadas a la adopción de un PpP son:

- Provee una clasificación común para comparar y seleccionar entre distintas alternativas disponibles y factibles para el logro de los objetivos planteados.
- Mejora la vinculación de la planificación con los presupuestos públicos.
- Facilita una mejor asignación de recursos, al fortalecer la relación insumo (asignaciones financieras) con niveles de producción de bienes y servicios.
- Contribuye a la reducción de las rigidices y la dinámica incrementalista del gasto.
- Ofrece una perspectiva de planeación de mediano plazo de las iniciativas de políticas públicas contenidas en el presupuesto.
- Facilita implementar evaluaciones de programas y evaluaciones de impacto al identificar claramente los gastos asociados a las distintas iniciativas de políticas públicas.
- Colabora con la implementación de incentivos salariales para los recursos humanos del sector público en base a establecer claramente medidas de desempeño asociadas a sus tareas y actividades.
- Sirve como base para avanzar en mediciones de desempeño más elaboradas en áreas particulares.
- Permite mayor libertad a los ministerios/agencias para definir la forma en que producen los distintos bienes / servicios bajo su responsabilidad.

<sup>41</sup> Para más detalles ver página <http://www.mef.gob.pe>.

Otra de las ventajas más relevantes con respecto a otras opciones para estructurar el presupuesto, en conjunto a la clasificación institucional, señala que el presupuesto por programas es la alternativa que en mayor medida ha demostrado buenos resultados para su implementación en forma transversal en todas las áreas del presupuesto del sector público. Otras opciones como el presupuesto basado en costos unitarios o la modalidad comprador-proveedor (*purchase-provider*) han mostrado resultados satisfactorios en áreas específicas del sector público como salud y educación, pero limitaciones al intentar aplicarse a un nivel más amplio, donde la presencia de bienes públicos puros es más generalizada.

En forma más específica, desde el punto de vista de la gestión presupuestaria es posible definir que un programa presupuestario representa líneas de producción, que transforman insumos (*inputs*), que agrupan una serie de productos (*outputs*), que pueden ser bienes o servicios vinculados a un mismo resultado esperado (*outcomes*), el cual se encuentra bajo la responsabilidad de una determinada institución pública. Conceptualmente un programa presupuestario debe elaborarse a partir de las definiciones estratégicas de cada sector (dependientes a su vez de las definiciones globales de política del gobierno), donde se establecen los resultados esperados. Para lograr estos resultados las instituciones públicas, en sus distintos niveles organizacionales generan bienes y servicios, tanto intermedios como finales, a partir de la combinación de una serie de insumos tales como personal, bienes de consumo, equipamiento, etc., mediante un determinado proceso productivo. Bajo este esquema, los insumos tienen un costo, cuyo valor monetario se refleja en el presupuesto mediante los rubros presupuestarios. De esta forma, un programa busca reflejar la relación productiva existente entre los insumos, los productos y los resultados esperados.

Desde la perspectiva de la gestión presupuestaria, el foco se ubica en primer lugar en la relación insumo - producto ya que es la que con mayor claridad permite asociar los recursos asignados y los productos obtenidos de cada programa. En segundo lugar, desde el punto de vista de la evaluación presupuestaria, el foco puede estar tanto en los productos, a través de la introducción de indicadores de desempeño, como en los resultados obtenidos, mediante la realización de evaluaciones de programas o evaluaciones de impacto.

Sin embargo en el caso de las evaluaciones de impacto es necesario tener en cuenta que las mediciones resultan más complejas y costosas y en especial, si se trata de resultados finales, en muchos casos es difícil identificar la medida en que estos responden a la acción del Estado o a otras causas.

En resumen, formular y ejecutar el presupuesto por programas significa reflejar los procesos productivos que llevan a cabo las instituciones públicas y, por tanto, expresar las relaciones insumo-producto, así como las relaciones entre los productos que se producen en el ámbito de las mismas. En particular, es necesario considerar con especial atención los siguientes requisitos que deben estar necesariamente presentes para constituir un programa presupuestario:

- *Insumos*: son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo), maquinarias/equipo y servicios para el logro de un producto (bien o servicio). Se reflejan en los rubros presupuestarios.
- *Productos*: son los bienes o servicios que surgen como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de insumos en un proceso productivo. Los bienes o servicios producidos poseen características cualitativas y, en la mayoría de los casos, pueden cuantificarse. Ejemplo: raciones alimentarias, vacunas, kilómetros de caminos construidos, horas de capacitación, etc.
- *Indicadores de desempeño*: los cuales brindan información sobre distintas dimensiones (eficacia, eficiencia, economía y calidad) y ámbitos de control (insumo, proceso, producto y resultado) del desempeño de los programas.

- *Resultado esperado*: los objetivos de los programas presupuestarios asociados a resultados intermedios, deben alinearse con los objetivos estratégicos de política del gobierno asociados a resultados finales.
- *Unidad responsable*: una o varias unidades ejecutoras, responsables de llevar a cabo el respectivo proceso productivo (unidades administrativas).

Con respecto a los resultados de los programas, es recomendable que se especifiquen en referencia a resultados intermedios y no a los de alto nivel, o resultados finales, pues tienden a establecer en forma más clara la relación entre los programas, los objetivos y los resultados. En contraste, los objetivos de alto nivel a menudo cubren un conjunto más amplio de entidades gubernamentales y, por ello, tienden a ser amplios y difusos en relación a los programas presupuestarios. En el presupuesto por programas el gasto se estructura según sus objetivos, y luego se desagrega por rubro presupuestario, en lugar de estructurarse solo por rubro presupuestario o por tipo de insumos (salarios, suministros, equipos, etc.) como en un presupuesto tradicional.

Esta es una herramienta muy eficaz, ya que indica cuántos recursos se están destinando al logro de determinados resultados para los ciudadanos y las ventajas de los programas en relación con sus costos. Un presupuesto por programas requiere generar y presentar públicamente información básica sobre los resultados y los costos de cada programa, incluyendo:

- Objetivos del programa.
- Productos clave que produce el programa.
- La forma en que el programa pretende alcanzar sus objetivos (actividades, proyectos, etc.).
- Indicadores de desempeño y resultados de evaluaciones de cada programa.
- Costos de los programas.

La clasificación por programas es una tarea compleja que requiere un cuidadoso diseño y coordinación. Por ejemplo, la clasificación por programas debe abarcar la totalidad del gasto del gobierno. Muchos países de bajos ingresos han adoptado clasificaciones por programas que excluyen componentes importantes del gasto, como por ejemplo, los costos de las remuneraciones de los empleados públicos. A su vez, el presupuesto por programas exige que se efectúen mejoras en el sistema integrado de administración financiera que permitan registrar el gasto de manera continua por programa.

Una mención aparte merece la relación entre planificación y presupuesto por programas. El presupuesto por programas se inserta de forma natural en la planificación asociada a la formulación de un marco presupuestario a mediano plazo, aunque éste no debe considerarse un prerrequisito de aquélla. Un marco presupuestario a mediano plazo tiene por objeto mejorar la priorización del gasto. La manera ideal de mejorar la formulación de la política de gasto es explotar al máximo la información sobre los productos y objetivos, y considerar el impacto de las decisiones de gasto en los costos a mediano plazo.

A su vez, la planificación sectorial a mediano plazo, en particular en los sectores de servicios, como salud, educación, infraestructura y actividades económicas puede proporcionar información esencial sobre objetivos y resultados a los ministerios ejecutores. No obstante, para garantizar una sinergia eficaz entre los planes sectoriales y los presupuestos basados en resultados, el proceso de planificación tendrá que integrarse plenamente en el ciclo presupuestario.

Los procesos de planificación a nivel nacional también son un medio útil para coordinar y ordenar los planes sectoriales de acuerdo con las prioridades nacionales clave, como el crecimiento económico y la reducción de la pobreza; pero dichos planes tienen que ser simples y adaptables, y estar totalmente integrados en la “etapa estratégica” del ciclo presupuestario antes mencionada.

El Presupuesto por Resultados (PpR) implica la utilización sistemática e institucionalizada de información de desempeño en todo el ciclo presupuestario, con el fin de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y la eficiencia operativa, en un marco de solvencia fiscal y transparencia. La implementación de un PPR implica contar con un proceso presupuestario que tiene como objetivo que los decisores claves consideren en forma sistemática la información de desempeño y/o los resultados alcanzados por los programas para la asignación de recursos. En el cuadro 21 se sintetizan las principales características de este tipo gestión presupuestaria en relación con una gestión presupuestaria tradicional.

Una iniciativa de presupuesto por resultados no debe verse como una iniciativa aislada, y debe considerarse como parte de un conjunto de reformas más amplias a menudo conocido como “gestión por resultados” que tiene por objeto enfocar la gestión pública más en los resultados obtenidos que solo en el cumplimiento de las normas y procesos. Este modelo abarca todo el ciclo de gestión, desde la planificación estratégica; el presupuesto; la gestión financiera, auditoría y adquisiciones; gestión de programas y proyectos; y monitoreo y evaluación.

**CUADRO 21**  
**PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA TRADICIONAL**  
**Y GESTIÓN PRESUPUESTARIA POR RESULTADOS**

Presupuesto Tradicional		Presupuesto por Resultados
Insumos	Referencia	Desempeño
Cumplimiento de Normas	Énfasis	Cumplimiento de Resultados
Corto Plazo	Perspectiva Temporal	Mediano y Largo Plazo
Gestión Rígida	Gestión de las Agencias	Gestión Flexible
Inercia	Asignación de Recursos	Planificación Estratégica
Evaluación de Cumplimiento de Normas y Procesos	Monitoreo y Evaluación	Evaluación de Desempeño

Fuente: Elaboración propia.

En su forma más elemental, el presupuesto por resultados busca promover que los actores claves de la gestión presupuestaria tengan en cuenta sistemáticamente la información de desempeño asociada al gasto público. Los requisitos esenciales de esta forma elemental de presupuestación por resultados son los siguientes:

- Estructurar el presupuesto de acuerdo a una clasificación de presupuesto por programas.
- Incorporar información sobre los objetivos y resultados del gasto del gobierno, recogida en indicadores de desempeño y en una forma simple de evaluación de los programas.
- Diseñar/modificar la etapa de formulación presupuestaria con el propósito que facilite el uso de información de desempeño para la toma de decisiones sobre la asignación de recursos.
- Contar con un sistema de información financiera que de soporte sistemático al registro, control y generación de reportes sobre la información financiera y desempeño.

Así, el presupuesto por resultados agrega nuevos eslabones a la cadena de valor público, tomando como base una clasificación presupuestaria por programas como uno de sus pre-requisitos para una implementación más eficiente.

### **Análisis de casos seleccionados de presupuesto por programas**

El presupuesto del nivel federal de **Argentina** utiliza la clasificación de presupuesto por programas, al estructurarse en programas, subprogramas, proyectos y, en un nivel inferior de desagregación, en

actividades y obras. La cobertura es integral -a nivel de cada ministerio, agencia/organismo descentralizado y unidades ejecutoras- de todo el presupuesto, lo cual requiere metodológicamente la existencia de partidas no asignables a programas, las cuales se asignan a la categoría de Actividades Centrales. La denominación de la unidad ejecutora especifica los responsables de las respectivas categorías programáticas. Si bien la Argentina es pionera en la región en esta clasificación, sus estructuras requieren una actualización en función de que no son plenamente consistentes con los objetivos llevados a cabo por las instituciones ni con la estructura administrativa de los mismos. Al respecto, existen actualmente iniciativas en la Subsecretaría de Presupuesto destinada a fortalecer esta situación. Se definen indicadores de producción de bienes y servicios y avances físicos para los programas, proyectos de inversión y actividades comunes de mayor relevancia en el presupuesto. Se realiza de manera comprehensiva un seguimiento físico y financiero de las metas físicas del presupuesto nacional. Sin embargo, no existe una instancia de vinculación entre el seguimiento de variables físicas y financieras a los fines de evaluar mejor la gestión. Se registran pruebas piloto para la implementación de indicadores de resultados en distintos organismos, aunque no se encuentra sistematizado ni institucionalizado. La Dirección de Evaluación Presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto analiza la ejecución financiera y física de los programas, proyectos de inversión y actividades comunes de mayor relevancia en el presupuesto. En la Cuenta de Inversión presentada por la Contaduría General de la Nación al Congreso de la Nación se evalúa al cierre de cada ejercicio el avance de las metas físicas de los programas presupuestarios y se comentan los resultados alcanzados de la gestión institucional anual a partir de información remitida por los programas. Sin embargo, no se incorpora la información sobre el seguimiento de la ejecución física y financiera generada por estas instancias para mejorar la etapa de formulación del presupuesto. Los indicadores aún no se han constituido en un elemento relevante para la toma de decisiones de carácter presupuestario. No existen mecanismos de asignación presupuestaria que incentiven la eficiencia y la eficacia en la gestión de las instituciones. Se está trabajando en algunos ministerios para avanzar en PBR.

**Brasil** cuenta con una clasificación por programas detallada. Los programas están organizados por la línea principal del programa y de la actividad del programa. Los programas/proyectos detallan objetivos, iniciativas, actividades/obras y la unidad presupuestaria del órgano ejecutor. Todas las entidades gubernamentales deben tener su trabajo organizado por programas. Brasil cuenta con una larga tradición en planificación. Los programas responden a los objetivos de los planes sectoriales que, a su vez, se enmarcan en el Plan Plurianual (PPA) que establece las metas a ser alcanzadas durante el período de gobierno. Los procesos de monitoreo y evaluación han sido incorporados al ciclo de gestión de los programas a través del PPA desde 2000. El sistema fue creado y concebido de manera descentralizada con el fin de posibilitar la adaptación de los procesos de monitoreo y evaluación a las necesidades y aspectos específicos de las organizaciones públicas. La Comisión de Monitoreo y Evaluación actúa como coordinador. Se adopta el proceso de monitoreo del Plan y de sus programas en sus aspectos estratégico y táctico-operacional. Los programas tienen objetivos, metas e indicadores físicos y financieros (anuales y plurianuales) que se registran en el Sistema Integrado de Presupuesto y Planificación (SIOP). Existe un sistema de indicadores que da cuenta de la ejecución presupuestaria y otro que informa sobre el alcance de las metas de los programas y los proyectos. Los ministerios cuentan con buenos sistemas de información sobre los bienes y servicios (productos) que producen a los efectos de avanzar hacia el PBR, en particular Salud. Las evaluaciones anuales de los programas y del Plan se iniciaron junto con el Plan 2000-2003 y se desarrollan siguiendo la metodología de autoevaluación –que es responsabilidad de los gestores respectivos– asociada a la meta-evaluación, a cargo del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG). La Secretaría Pública de Inversión (SPI) del MPOG, mediante el Sistema de Información Gerencial y de Planificación (SIGPLAN) monitorea el cumplimiento de los objetivos y las metas del gobierno. En el MPOG también se implementan las evaluaciones de impacto de los programas, los proyectos y las estrategias sectoriales. El uso de la información producida por los sistemas de monitoreo y evaluación en los procesos de planificación y elaboración del presupuesto aún no es sistemático. No se ha creado un sistema de indicadores de desempeño que se utilice durante la discusión de las asignaciones presupuestarias.

En **Colombia** el presupuesto de gastos distingue gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión. En particular, se clasifican por programas los gastos de inversión, donde se incluyen los programas sociales. Los mismos se clasifican en programas, subprogramas, proyectos y sub proyectos<sup>42</sup>. El Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación de Colombia (SINERGIA) es uno de los más consolidados de América Latina. Uno de los componentes principales de SINERGIA es el Sistema de Seguimiento a las Metas de Gobiernos (SIGOB), un sistema de indicadores de desempeño que hace un seguimiento al progreso en las Metas Presidenciales. Asimismo, se monitorean las metas y los resultados del plan cuatrienal del gobierno y de los resultados de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Plan Colombia: Visión 2019. Los indicadores de desempeño se centran en procesos, productos y resultados. Además, parten de una visión piramidal, pasando desde objetivos estratégicos a sectoriales y de gestión. Los indicadores se incluyen en la matriz de seguimiento que se anexa en el anteproyecto de presupuesto. Los programas que se enmarcan en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) disponen de indicadores de desempeño y de metas anuales y plurianuales que permiten obtener información sobre la calidad del gasto. El segundo componente de SINERGIA está dado por las evaluaciones. Las mismas abarcan desde procesos hasta impactos (según la cadena de valor), e incluyen distintas metodologías y enfoques, como por ejemplo evaluaciones institucionales, de diseño, de procesos, de impacto y evaluaciones rápidas. Se ha definido una agenda cuatrienal y otra anual para la evaluación de los impactos. Sin embargo, no se incluyen los resultados de las evaluaciones en la discusión del presupuesto. No se definieron los mecanismos, procedimientos e incentivos que garanticen la institucionalización permanente de los procesos de monitoreo y evaluación en el marco del ciclo presupuestal. Los instrumentos desarrollados se encuentran aún desarticulados de la gestión del gasto, por lo cual la información del monitoreo y evaluación no suele ser oportuna para la toma de decisiones presupuestales.

En el caso de **Chile** si bien la estructura del presupuesto incluye la categoría de programa, la definición de programa es algo ambigua y genérica. Además, tan solo se emplea la categoría programa en forma agregada no empleando desagregaciones de sus componentes en sub programas, actividades, proyectos u obras. De esta forma, la estructura programática del presupuesto no provee información detallada de los gastos por objetivos, y los programas presupuestarios de cada agencia están más asociados a la estructura organizativa que a los objetivos de cada gasto. La transparencia referente a la asignación de recursos a cada objetivo es confusa, debido a la inclusión de montos en ciertos programas presupuestarios que representan transferencias a otros programas presupuestarios. A su vez, los programas presupuestarios en la Ley de Presupuestos no son acompañados por una declaración de objetivos (resultados propuestos) o servicios / productos claves de cada uno de ellos. Por otra Chile cuenta con un sólido Sistema de Evaluación y Control de Gestión, el cual cuenta con instrumentos que pueden agruparse en tres tipos: aquellos que evalúan programas existentes, los que examinan programas nuevos y los que evalúan la gestión de las instituciones. Dentro del primer grupo se incluyen la Evaluación de Programas Gubernamentales y la Evaluación de Impacto. En el segundo grupo es posible identificar la Evaluación de Programas Nuevos, que se inició en 2009, e implica diseñar la evaluación desde que se planifica o inicia la ejecución de un nuevo programa público. Por último, el tercer grupo está conformado por las Evaluaciones Comprehensivas del Gasto, instrumento utilizado para el examen completo de la gestión de las instituciones. A estos instrumentos se añade el desarrollo de indicadores de desempeño que pueden considerarse como el instrumento básico para el seguimiento y evaluación de los programas, así como las definiciones estratégicas, y la adopción de incentivos monetarios asociados a compromisos de gestión institucional, mediante el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). De esta forma Chile cuenta con un sistema de evaluación del desempeño que genera información oportuna para la toma de decisiones en el ciclo presupuestario, presentando el desafío de mejorar su estructura de programas para fortalecer la

<sup>42</sup> Una parte de los programas de inversión y de las transferencias tiene una estructura programática que guarda correspondencia con los objetivos, las estrategias y los programas del PND.

integración entre la información financiera y la de desempeño generada por las evaluaciones y los indicadores de desempeño.

El presupuesto de **El Salvador** se estructura por áreas de gestión, que se desagregan en unidad presupuestaria y línea de trabajo reflejando las estructuras organizacionales de las instituciones. Al nivel de línea de trabajo se presentan en forma separada líneas destinadas a gastos corrientes y líneas destinadas a gastos de capital, situación que dificulta la identificación y proyección de los costos de operación y mantenimiento de las inversiones. A su vez, la estructura presupuestaria incluye la categoría de actividades que se emplea en forma similar a como se debería hacer de acuerdo con un presupuesto por programas. Sin embargo, si bien es posible asimilar la categoría de unidad presupuestaria a programa presupuestario y la categoría línea de trabajo a sub programa presupuestario, en estricto rigor estas categorías no son completamente compatibles y resulta necesario un ajuste metodológico para su homologación. Con respecto al proceso de formulación presupuestaria utilizando la estructura de áreas de gestión, la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda solicita a los ministerios información a nivel de actividades, que incluya indicadores de desempeño (Plan 7-Proyecto de Presupuesto Institucional), aunque no se ejerce ningún tipo de seguimiento durante la ejecución. Cabe notar que el sistema integrado de administración financiera (SAFI) no tiene funcionalidades correspondientes al seguimiento de metas e indicadores de desempeño. Sin embargo, es posible observar avances en la utilización del presupuesto por programas en ciertos sectores. En el año 2011 el ramo Agricultura y Ganadería había definido indicadores de desempeño para los programas del Plan de Agricultura Familiar (PAF), identificando los productos ofrecidos y los efectos esperados mediante tal oferta bajo una estructura de presupuesto por programas. Por su parte, se había realizado un ejercicio piloto de PPR en el ramo Salud Pública y Asistencia Social, donde se mostraban avances en sus planes estratégicos, los cuales definían sus objetivos, programas y productos (bienes y servicios que planea ofertar).

Los programas presupuestarios de **México** se clasifican —a nivel de cada estructura administrativa (Ramo/Unidad Responsable)— en: 1) Grupo de Gastos: programable y no programable; 2) Grupo de Programas: programas federales y programas gasto federalizado; 3) Finalidad de los programas; y, 4) Modalidad de los programas. A partir de estas clasificaciones cada programa tendrá una “letra” de codificación. Los programas y proyectos se integran en el presupuesto a través de la Matriz de Marco Lógico (denominada Matriz de Indicadores para Resultados, MIR) con sus correspondientes actividades/obras. No se aplica la categoría subprograma. El presupuesto incluye la estrategia programática de cada ramo, la cual detalla la misión, objetivos, metas, estrategia, prioridades de gasto y asignación presupuestaria, y programas presupuestarios prioritarios. En el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), se realiza el monitoreo de los programas del presupuesto federal, el cual se lleva a cabo utilizando la información de la MIR de los programas. Se definen indicadores para cada componente de la MIR: objetivos, indicadores y metas para resultados, con su correspondiente unidad responsable. El análisis realizado por el SED se refiere al grado de cumplimiento de cada uno de los niveles de la MIR (de actividad, componente, propósito y fin). Si bien la MIR se utiliza para facilitar el monitoreo y evaluación del diseño, operación y resultados alcanzados por un programa, esta tarea a veces se dificulta por la gran cantidad de indicadores. El segundo pilar del SED es la evaluación de resultados de los programas federales (definidos dentro del Plan Anual de Evaluaciones-PAE); el cual, a su vez, posee dos subcomponentes. Por un lado, la evaluación de resultados de los programas federales (incluyendo la de los programas sociales a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL), y la evaluación de procesos y la calidad de los servicios públicos, realizada bajo el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Con base en su experiencia y capacidades, el CONEVAL brinda asistencia técnica en el área de monitoreo y evaluación y coordina la evaluación de todos los programas sociales, teniendo a su cargo la evaluación de políticas y programas que realiza a través de evaluaciones de consistencia y resultado, de diseño, impacto, procesos, estratégicas, población potencial/objetivo, integrales de desempeño, complementarias y específicas. Las evaluaciones pueden ser hechas por expertos o por entidades de carácter nacional o internacional. La SFP garantiza el cumplimiento de estándares de gestión dentro de

las dependencias a través de métodos de certificación. Finalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dirige el proceso de PBR y tiene bajo su responsabilidad asegurar que la información generada por todas las dependencias se canalice hacia el proceso de toma de decisiones presupuestarias. Sin embargo, aún no se han logrado incorporar sistemáticamente los resultados de las evaluaciones en la discusión presupuestaria.

La estructura presupuestaria de **Perú** sigue la metodología de la Matriz de Marco Lógico con enfoque institucional por pliegos para los gastos clasificados dentro de programas presupuestales. A su vez también se utiliza la categoría de “Asignaciones Presupuestarias que no Resultan en Productos” para aquellos rubros presupuestarios asociados a actividades no incluidas en programas presupuestales. En el año 2012 se habían definido 60 programas presupuestales. Para estos programas presupuestarios cada resultado específico se relaciona con productos o proyectos y estos se subdividen en actividades, acciones de inversión y obras. Los programas no suelen contar con la categoría de subprograma que ayudaría a ordenar de mejor forma el diseño y ejecución del programa. Se identifican metas a nivel de resultados específicos de los programas y mensurados por indicadores de desempeño. Se definen indicadores físicos y valores financieros asociados a los resultados, productos/proyectos y actividades/acciones de inversión/obras. Los programas suelen incluir una gran cantidad de metas físicas y financieras asociadas a productos y principalmente actividades que suelen dificultar el seguimiento de la ejecución. Se realizan desde 2008 evaluaciones de proyectos, programas o políticas en razón a su diseño, ejecución, eficiencia, eficacia e impacto y resultados en la población<sup>43</sup>. Si bien los resultados de las evaluaciones establecen compromisos formales de mejora sobre el desempeño de las entidades, los mismos no se consideran a la hora de asignar recursos en el presupuesto.

El presupuesto de **República Dominicana** se organiza por programas, subprogramas, proyectos y actividades/obras. Se contempla, a su vez, la utilización de una estructura institucional, capítulo y subcapítulo que representan los distintos ministerios y entidades, así como sus dependencias organizacionales. Se definen indicadores de desempeño (metas físicas y valores financieros) para algunas instituciones. La Secretaría de Educación es la que posee mayor conocimiento y experiencia en la formulación de planes sectoriales y en el monitoreo de indicadores y metas. La Secretaría de Salud Pública y Acción Social utiliza indicadores de gestión. Si bien la utilización de convenios de desempeño dispuesta por el marco legal permitiría avanzar en la definición y concertación de las metas para el seguimiento en base a resultados, aún no se establecieron contratos de desempeño para la mayoría de las instituciones. El SIAF no posee funcionalidades que le permitan dar cuenta de la programación y evaluación de la producción física. La evaluación presupuestaria se limita actualmente al aspecto financiero y no aborda ninguna dimensión vinculada al desempeño. Las actividades de monitoreo y evaluación se realizaron principalmente en los sectores Salud y Educación. La evaluación del presupuesto no está articulada en forma adecuada dentro del ciclo presupuestal anual. La formulación del presupuesto es, en gran medida, inercial e incremental. No se ha definido una fase de revisión del gasto (ejecución física de los programas) que permita tomar decisiones sobre redistribución estratégica de recursos de acuerdo con resultados alcanzados. De esta manera, en el momento de definir los toques institucionales de gasto, se tienen en cuenta, fundamentalmente, los gastos del año anterior. Se han realizado algunas experiencias piloto de PBR en los sectores de Educación y Salud.

#### **4. Sistemas integrados de administración financiera**

Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) constituyen uno de los instrumentos centrales para generar información financiera sobre el desempeño del sector público. En especial los sistemas de información que procesan, almacenan y exponen información sobre la gestión de las finanzas públicas, los cuales habitualmente se denominan **Sistemas Integrados de Administración**

<sup>43</sup> Denominadas “evaluaciones independientes”. Para mayor detalle ver: [http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2131&Itemid=101532&lang=es](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2131&Itemid=101532&lang=es).

**Financiera (SIAF).** Este concepto hace referencia al uso de TIC en la gestión financiera con el fin de apoyar las decisiones presupuestarias, las responsabilidades fiduciarias y la mejora del desempeño de las agencias públicas, así como la preparación de los Estados y reportes financiero contables del sector público (Diamond y Khemani, 2005).

En términos generales un SIAF se compone de un conjunto de subsistemas núcleo que operan interrelacionados. Estos subsistemas son presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público. A su vez, el SIAF cuenta con el apoyo de un conjunto de subsistemas complementarios, los cuales se interrelacionan con los subsistemas del núcleo. Estos subsistemas son gestión de recursos humanos, compras y contrataciones, inversión pública y administración de bienes, entre otros. Existen enfoques conceptuales en los cuales algún subsistema particular actúa como eje central del SIAF. Por ejemplo, en los primeros SIAF desarrollados en la región, como es el caso de Brasil, el subsistema de tesorería funciona como núcleo del sistema, mientras que en otros casos es el subsistema de contabilidad. Sin embargo, una visión más actual plantea como enfoque la integración e interrelación entre todos los subsistemas que conforman un SIAF. En este marco, se presta especial atención a la integración unívoca y automática entre el plan de cuentas contables y el clasificador presupuestario, así como al diseño de un módulo destinado a definir distintos niveles de desagregación y captura de la información de acuerdo a las demandas y necesidades de los distintos niveles decisorios del sector público (Uña, 2011). En definitiva, las funciones centrales del SIAF tienen que ver con una visión moderna de gestión de los recursos públicos, cuyos objetivos son la promoción de mejoras en la gestión operativa, así como también el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la solvencia fiscal. Para ello, el SIAF requiere la generación constante de información confiable, oportuna y relevante, lo cual constituye un requisito para la toma de decisiones fundamentadas por las autoridades públicas, así como para la generación de un mejor ambiente de control.

Sin embargo, a pesar de la importancia que revisten los SIAF en el marco de una política fiscal responsable y en el mejoramiento de la calidad de gasto público, su nivel de desarrollo en la región es dispar. En forma estilizada, es posible definir tres grandes generaciones de SIAF en la región. La primera generación de estos sistemas tuvo como principal objetivo generar información sobre la ejecución presupuestaria en base caja y la consolidación de los balances contables de la administración pública. Bajo este enfoque, el subsistema de tesorería tiene un rol preponderante sobre el resto de los subsistemas, bajo el liderazgo de la Tesorería General de los Ministerios de Hacienda. Una segunda generación de SIAF, en especial los desarrollados a partir de mediados de la década del 90' presentan una visión más integrada entre los distintos subsistemas que conforman la gestión financiera. En particular, el subsistema de Presupuesto cobra mayor protagonismo, con el fin de registrar en forma oportuna los compromisos y obligaciones que asume el sector público. A su vez, en ciertos casos se incorpora información sobre indicadores físicos asociados a la ejecución financiera del presupuesto. Desde el punto de vista de las TIC, cabe señalar que los avances en materia de software, las capacidades de procesamiento de grandes volúmenes de datos y la introducción masiva de internet brindan un mejor soporte tecnológico al sistema. En esta segunda generación de SIAF son las secretarías de hacienda / direcciones de presupuestos, quienes asumen el liderazgo. En incipiente desarrollo se encuentra la tercera generación de SIAF, la cual, además de fortalecer aspectos en relación a las generaciones anteriores, busca potenciar la interoperación del SIAF con otros sistemas clave para la gestión de los recursos públicos, como son los sistemas de compras y contrataciones, recursos humanos, los sistemas nacionales de inversión pública, o los sistemas propios del negocio de instituciones particulares. Por otro lado, la tercera generación de SIAF busca incorporar instrumentos de control de gestión y evaluación que promuevan un mejor desempeño del sector público. A nivel institucional, las secretarías de hacienda / direcciones de presupuestos continúan liderando estos procesos, pero con un mayor participación de las áreas de planificación y evaluación de la gestión (véase el diagrama 4).

**DIAGRAMA 4**  
**EVOLUCIÓN DE LOS SIAF EN AMÉRICA LATINA**



Fuente: Farías y Pimenta (2012).

Así, considerando estas tres “generaciones” de SIAF en la América Latina, primera generación (SIAF), segunda generación (SIAF 1.0), y tercera generación (SIAF 2.0) es posible clasificar, a modo de ejemplo, a un grupo de países de la región en tres grupos relacionados al nivel de desarrollo de su SIAF. El primer grupo, conformado por Uruguay, México y Brasil, tiene en funcionamiento sistemas de tipo SIAF. El segundo grupo, conformado por Paraguay, El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Colombia opera con sistemas SIAF 1.0, mientras que Chile desarrolló y se encuentra implementando un sistema SIAF 2.0, proceso que iniciaron también Argentina y Perú (véase el cuadro 22).

## 5. Principales conclusiones

Al analizar el Estado de situación del MGMP en la región, instrumento que tiene como objetivo priorizar, formular y ejecutar los recursos y gastos bajo una perspectiva de mediano plazo, colaborando con los objetivos de mantener la solvencia fiscal a la eficaz asignación de los recursos, es posible observar avances sustantivos en la región en su adopción. En el año 2013, a lo menos 13 países cuentan con Marcos de Mediano Plazo (MMP) bajo la forma de Marco Fiscal de Mediano Plazo —Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, México, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela— mientras que países como Argentina, Brasil, Colombia y Perú muestran avances hacia la implementación de MGMP, práctica habitual en países desarrollados, donde en el año 2008 el 46% de los países contaba con este tipo de instrumento. A su vez, una implementación efectiva de un MGMP implica por una parte, una estrecha relación con las reglas de solvencia de fiscal. En esta dimensión la región muestra incipientes avances, especialmente en los casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Por otra parte, también es necesario lograr una eficaz integración del MGMP con el ciclo presupuestario anual, en la cual nuevamente es posible observar avances más consolidados en Argentina, Brasil, Colombia y Perú. De esta forma, en relación a la adopción de MGMP la región muestra sólidos avances que con seguridad en los próximos años, en un marco de estabilidad macro fiscal, se consolidaran y ampliaran al resto de los países.

**CUADRO 22**  
**PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS SIAF EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA**

País	Sistema	Órgano rector	Metodología de desarrollo	Plataforma tecnológica	Características funcionales	Cuenta única del tesoro
Argentina	SIDIF (Sistema Integrado de Administración Financiera)	Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Desarrollo in-house	Módulos multicapas en plataforma cliente-servidor y en plataforma web. Utilización de software libre y de software propietario	El SIDIF cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, contando con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública	El sistema da soporte a la CUT
Brasil	SIAFI (Sistema integrado de Administración Financiera) y SIOP (Sistema Integrado de Orcamento e Planeamiento)	Secretaría del Tesoro Nacional (SNT) del Ministerio de Hacienda (SIAFI)/ Secretaría del presupuesto Federal (SPF) del MPOG (SIOP)	Desarrollo in-house	Open source y software libre. Mayormente plataforma monolítica y aplicaciones multicapas en plataforma cliente-servidor, con algunas aplicaciones web. El proyecto SIOP se desarrollo con software open source en un 100%	El SIAFI cubre la fase de ejecución presupuestaria con módulos de presupuestos, contabilidad, tesorería y deuda pública. El SIOP cubra la fase de formulación presupuestaria y da soporte a la fase de ejecución presupuestaria para la SFP	El sistema da soporte a la CUT
Colombia	El SIIF (Sistema Integrado de información Financiera)	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)	Desarrollo in-house	Productos de Software Microsoft 100% con un diseño multicapas bajo plataforma web	El SIIF cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, contando con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública	El sistema da soporte a la CUT
Chile	SIGFE (Sistema de información para la Gestión Financiera del Estado)	Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda	Desarrollo tercerizado	Productos de software Oracle 100% bajo plataforma web con metodologías BPM+SOA	El SIGFE cubre la fase de ejecución presupuestaria, contando con módulos de presupuesto, contabilidad y tesorería General de la República	No se implemento CUT
El Salvador	SAFI (Sistema de Administración Financiera Integrado)	Dirección Nacional de Administración Financiera e Innovación del Ministerio de Hacienda	Desarrollo in-house	Plataforma cliente-servidor con diseño de multicapas de software, operando sobre una base de datos centralizada. Cuenta con un módulo de información Gerencial desarrollado sobre un aplicativo de mercado (IBM)	SIAFI cubre las fases de formulación y ejecución presupuestaria, contando con módulos de contando con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública	No se implemento CUT

Cuadro 22 (conclusión)

País	Sistema	Órgano rector	Metodología de desarrollo	Plataforma tecnológica	Características funcionales	Cuenta única del tesoro
Perú	SAFI (Sistema Integrado de Administración Financiera) y Proyecto SIAF II (2012-2015)	Viceministro de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas	Desarrollo in-house	Plataforma cliente-servidor con diseño de multicapas de software, utilizando software propietario y open source. La nueva versión del SIAF se está desarrollando bajo plataforma web	El SIAF cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, contando con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública	El sistema da soporte a la CUT
República Dominicana	SIGEF (Sistema Integrado de Gestión Financiera)	Secretaría de Estado de Finanzas	Desarrollo in-house	Plataforma web, con diseño multicapas, utilizando software propietario y open source	El SIGEF cubre las fases de formulación, ejecución presupuestaria, contando con módulos de contando con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública	El sistema da soporte a la CUT

Fuente: Elaboración propia.

En relación al presupuesto por programas, al analizar un conjunto seleccionado de países de la región —Argentina, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, México, Perú y República Dominicana— se observa que cuentan con una estructura de presupuesto por programas que se aplica en forma universal sobre el presupuesto, como es el caso de Argentina, Brasil, Chile y República Dominicana, cada uno con sus particularidades, o en forma parcial, como los casos de Colombia, México y Perú. El caso de El Salvador presenta una estructura particular por áreas de gestión. Pero, a pesar de su utilización mayormente generalizada, los potenciales beneficios de la utilización del presupuesto por programas aún no se concretan. Parte de las razones de esta situación son las debilidades existentes tanto en la implementación de sistemas de evaluación y control de gestión presupuestaria que incorporen información de desempeño al ciclo presupuestario, como es el caso de El Salvador y República Dominicana, o en las debilidades presentes en la integración de la información de desempeño y de las evaluaciones al ciclo presupuestario, como es en el caso de Argentina y Brasil. Sin embargo, a la vez es posible observar mejoras sustanciales en la incorporación de información de desempeño al ciclo presupuestario, como por ejemplo en los casos de Colombia y Perú, mientras que Chile mantiene una posición de avanzada, aún entre los países de la OECD, con respecto a su sistema de control de gestión presupuestario.

En las últimas décadas es posible observar distintos enfoques conceptuales para el desarrollo de los SIAF, en los cuales el subsistema de tesorería, el de presupuesto o el de contabilidad, actúan como eje central. A nivel de funciones, los SIAF en la región cuentan con los subsistemas núcleo —presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública— y se están desarrollando de manera cada vez más frecuente interfaces con sistemas de apoyo a la gestión financiera, en especial sistemas de compras y contrataciones y sistemas de inversión pública, como es el caso de Argentina y Brasil. Por otra parte, una funcionalidad muy relevante para los SIAF es dar soporte a la implementación de una Cuenta Única del Tesoro (CUT). Como es posible observar en 5 de los 7 casos de SIAF de la región analizados se da soporte a una CUT (Argentina, Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana).

Por último, es posible observar el desarrollo de una tercera generación de SIAF en América Latina y el Caribe, la cual además de fortalecer aspectos de las generaciones anteriores, como la gestión presupuestaria, el registro contable, y gestión de la caja, busca potenciar la interoperación del SIAF con otros sistemas clave para la gestión de los recursos públicos, como son los sistemas de compras y contrataciones, recursos humanos, los sistemas nacionales de inversión pública, o los sistemas propios del negocio de ciertas instituciones, así como incorporar instrumentos de control de gestión y evaluación que promuevan un mejor desempeño del sector público.

A modo de resumen, es posible señalar que la región muestra avances relevantes en instrumentos claves de la gestión presupuestaria, que forman parte de la gestión financiera pública, como es el caso del Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Presupuesto por Programas y los Sistemas Integrados de Administración Financiera (PPPSIAF). Sin embargo, para consolidar estos avances es necesario fortalecer el apoyo y compromiso institucional de las altas autoridades económicas y políticas de cada país, junto a la definición de roles y procedimientos que promuevan su implementación efectiva con el fin de fortalecer la solvencia fiscal, la eficaz asignación de los recursos y la provisión eficiente de los bienes y servicios públicos, considerando las persistentes desigualdades sociales presentes en la región.

### **C. La ejecución de la política pública**

Las principales maneras de implementación de las políticas públicas es a través de la ejecución de proyectos de inversión, el desarrollo de programas públicos, la prestación de servicios públicos, y el establecimiento de regulaciones y su fiscalización. Cada uno de estos elementos puede ejecutarse mediante modelos o sistemas de gestión pública que, independiente de sus características, buscan el logro de resultados en la sociedad. En esta sección se analizará la situación en América Latina y El

Caribe desde el punto de vista de la “gestión pública” para las distintas intervenciones en la ejecución de las políticas públicas.

## 1. Proyectos de inversión

Una de las formas de satisfacer las necesidades ciudadanas, es mediante la ejecución de proyectos de inversión, los cuales pueden ser de diverso tamaño y tipo, y estar suscritos en diversos sectores de actividad económica, como son la educación, la salud, el transporte, la energía, etc.

En los países de la región existen necesidades de inversión en todos los sectores que superan con creces los recursos disponibles para su financiamiento. Por ello es fundamental la priorización y selección de los mejores proyectos desde el punto de vista de su rentabilidad socioeconómica. En consecuencia, la evaluación de proyectos de inversión pública es parte importante del acervo de sistemas administrativos destinados a mejorar la gestión de los gobiernos.

La evaluación de proyectos sirve tanto en las instancias previas a la toma de decisiones de asignación de los recursos públicos como a las posteriores, cuando el propósito es medir los resultados que se obtienen de la operación del proyecto. Debido a la existencia de diferentes tipos de proyectos posibles de evaluar, se requiere del desarrollo de diferentes metodologías y técnicas que correspondan a la naturaleza del proyecto (costo-beneficio, costo-impacto, costo-eficiencia, etc.).

Otro elemento relevante en la gestión de los proyectos de inversión es la correcta identificación de la necesidad que lo origina. Al respecto es esperable la existencia de algún método de participación ciudadana que justifique la necesidad, así como la presentación de proyectos en forma coordinada por diferentes entidades públicas. También es relevante la planificación de los proyectos dentro de un plan nacional que permita la complementariedad y sinergia entre las inversiones en busca de objetivos nacionales, lo que idealmente debiera verse reflejado en la incorporación en un programa de inversiones. Dentro del ciclo de la inversión pública, también es esperable la existencia de un seguimiento físico-financiero de los proyectos, que permita la correcta ejecución de éstos desde el punto de vista técnico, financiero y administrativo. En todas las etapas del proceso de gestión de inversiones, es posible la utilización de sistemas informáticos que faciliten la gestión, así como elementos de transparencia que informen a la población de la inversión realizada con fondos públicos y sus resultados.

Finalmente, luego de ejecutados los proyectos de inversión, es posible evaluar si los resultados e impactos esperados se cumplieron o no, mediante evaluaciones ex post, que comparan el resultado real con los beneficios y costos estimados en la evaluación ex ante. Así, si se detectan desviaciones respecto a lo planificado, se estudian sus causas y se extraen lecciones que sirven de retroalimentación para todo el sistema.

Todos los elementos antes descritos hacen parte de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) que, con cobertura y resultados variables, se han venido desarrollando en la mayoría de los países de la región a contar de la década de 1980.

## 2. Institucionalidad de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP)

Según resultados preliminares de una encuesta de CEPAL-ILPES de 2014<sup>44</sup>, el 40% de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) están ubicados bajo la órbita de los ministerios de planificación. Por su parte, la misma encuesta arroja que el 100% de los países cuentan con bancos de proyectos informatizados, de los cuales un 80% son bancos únicos y centralizados.

---

<sup>44</sup> Encuesta realizada en el marco del encuentro anual de la Red SNIP para el año 2014 cuyos resultados finales se publicarán próximamente.

Otro dato interesante surge de encontrar que un 73% de los países respondientes destacaron relaciones entre los dictámenes de los SNIP y las prioridades de los planes nacionales de desarrollo, aunque con diferentes matices. Al respecto, fueron aprobados el 71% de los proyectos presentados en los SNIP entre 2010 y 2013.

La relevancia de los SNIP en la gestión de la inversión pública en los países, así como el importante vínculo entre inversión pública y planificación queda en evidencia al considerar el instrumental y potencial de estos sistemas para las mejoras en eficiencia y calidad de la inversión pública.

### **3. Caracterización de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP)**

Para analizar en mayor detalle los elementos que componen el ciclo de inversión pública, reflejado en los SNIP, el ILPES aplicó una encuesta a los países que participaron en el Tercer Seminario de la Red de Sistemas de Inversión Pública de América Latina y el Caribe, realizado en Santa Cruz de la Sierra en mayo del 2013<sup>45</sup>.

La encuesta consta de dos secciones: a) la primera busca levantar información de caracterización de los sistemas de inversión pública de los países, con la verificación de la existencia de elementos de un sistema de inversión; y b) la segunda sección levanta la información para la construcción de indicadores cuantitativos, referidos al resultado del funcionamiento de estos sistemas. Los resultados obtenidos se presentan a continuación (véase el cuadro 23).

#### **Plan nacional de inversiones**

Destaca positivamente en este tema la existencia en Honduras de un programa de inversión pública, de carácter plurianual, actualizable anualmente, con un marco temporal compatible con el programa financiero de mediano plazo, conformado por el conjunto de programas y proyectos sectoriales e institucionales, propuestos por las mismas entidades del sector público, previamente analizada y evaluada su viabilidad económica y social; y definida según la asignación de recursos en conformidad con el periodo de ejecución. Adicionalmente este programa cumple con los lineamientos de política de inversión establecidos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, en relación con la definición de áreas y sectores prioritarios y con los criterios para la asignación de recursos financieros.

En Argentina también existe un plan nacional de inversión pública, que se formula anualmente, con una proyección de tres años, y que es parte del proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional, que cuenta con información complementaria del Plan Plurianual de Inversión. En Panamá existe el Plan Quinquenal de Inversiones, actualizado anualmente, que está conformado a partir del plan quinquenal de inversiones de la mayor parte de las instituciones del sector público.

Los planes de inversiones mencionados están correctamente asociados a presupuestos plurianuales, y consideran proyectos que se encuentran dentro del plan estratégico de los gobiernos, siendo ejemplos a seguir en el tema armonización plan / presupuesto, al menos a nivel de la inversión del gobierno central, pues a nivel subnacional no existe esta situación de planificación presupuestal.

<sup>45</sup> La encuesta fue presentada por el ILPES en el seminario señalado, para posteriormente ser enviada formalmente a los representantes de los siguientes países: Bolivia, Perú, Argentina, Chile, Guatemala, Costa Rica, Uruguay, México, Colombia, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay República Dominicana, Ecuador y El Salvador. De estos países solamente Argentina, Chile, Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay respondieron la encuesta.

**CUADRO 23  
CARACTERIZACIÓN DE LOS SNIP**

Elemento SNIP	Argentina	Chile	Guatemala	Honduras	Panamá	Paraguay
El país tiene un Plan Nacional de Inversiones u otro instrumento de planificación de inversión	Si	No	No	Si	Si	No
El Plan Nacional de Inversiones o similar cuenta con marco presupuestario	Si	N/A	N/A	Si	Si	N/A
Los proyectos de inversión a nivel de gobierno central responden al Plan Nacional de Inversiones o similar.	Si	N/A	No	Si	Si	N/A
Los proyectos de inversión a nivel subnacional responden al Plan Nacional de Inversiones o similar.	No	N/A	No	No	Si	N/A
Existe presentación y evaluación de proyectos en forma asociada (grupo de proyectos)	Si	Si	No	No	No	Si
Existe un sistema informático que sostenga el sistema (Banco de Proyectos)	Si	Si	Si	Si	SI	Si
Existe un sistema formal de seguimiento físico / financiero de los proyectos.	Si	Si	Si	SI	SI	Si
Existe participación ciudadana / privada en la formulación y/o presentación de los proyectos	Si	Si	No	Si	No	Si
Existe un mecanismos de transparencia a la ciudadana / privados respecto a los proyectos	Si	Si	Si	Si	No	Si
Existe apertura de datos del SNIP	Si	Si	Si	Si	No	Si
Existe un sistema de evaluación ex-post de los proyectos	No	Si	No	No	No	No
Posee el SNIP Metodologías sectoriales de evaluación socioeconómica de proyectos.	No	Si	Si	Si	Si	Si

Fuente: Elaboración propia e base a encuesta a directores de SNIP, 2013.

N/A: No aplica.

### **Presentación de programas de inversión (grupos de proyectos)**

El manejo de los proyectos agrupados como programas en los sistemas de inversión es algo incipiente en la región. Si consideramos los casos con información, encontramos experiencias interesantes en Panamá, en donde se permite la presentación de programas (grupos de proyectos), siempre y cuando se cuente con el detalle de cada uno de los proyectos que están contenidos. En Chile sólo hay una experiencia implementada de formulación y evaluación a nivel integrado, correspondiente a los planes marco de desarrollo territorial, mientras que en Argentina sólo ocurre con los programas que solicitan

financiamiento internacional, los cuales están compuestos por una cartera de proyectos, que igualmente se evalúan de forma independiente.

En general las iniciativas de manejo de programas o grupos de proyectos son muy incipientes, considerándose sólo como una suma de proyectos, más que como un programa integral que considere las sinergias de los proyectos individuales.

### **Sistema informático**

Los países pertenecientes a la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública tienen sistemas informáticos que apoyan la operación de sus respectivos SNIP. Estos sistemas obviamente poseen distintos niveles de desarrollo, aunque la mayoría de ellos se caracteriza por contar con un “banco de proyectos” y estar disponibles en un sitio web.

### **Seguimiento físico y financiero**

En la mayoría de los países de la Red de Sistemas de Inversión Pública de América Latina y el Caribe existe seguimiento de los proyectos, pero éste seguimiento es básicamente financiero, es decir, se centra en la ejecución presupuestaria, que es llevada a cabo a través de sistemas de seguimiento presupuestarios como el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) en Chile, y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) en Honduras.

No obstante lo anterior, destaca en este tema, como una buena práctica de seguimiento del avance físico, lo encontrado en Paraguay, donde la normativa vigente (Decreto de lineamientos para la elaboración de anteproyectos de presupuesto) considera la presentación o actualización anual de un plan de ejecución del proyecto (PEP) a la Dirección de Sistema de Inversión Pública (DSIP) del Ministerio de Hacienda, a través de un cuestionario y planillas que deben ser llenados por la unidad ejecutora de proyectos y verificados por los analistas de la DSIP para el control del avance físico.

### **Participación ciudadana**

Respecto a la participación ciudadana en la gestión de los proyectos de inversión se encuentra una gran variabilidad respecto a las exigencias y formas de participación. Así, por ejemplo, en Panamá y Guatemala no se contempla para nada este aspecto, mientras que en Paraguay varios proyectos cuentan en su metodología de formulación con planes participativos a través de los cuales la ciudadanía interactúa con los ministerios sectoriales en la determinación de los objetivos. En Honduras la metodología de formulación y evaluación de proyectos incluye el módulo de análisis de involucrados, que permite que los programas y proyectos formulados reflejen las necesidades de inversión de la población y su participación.

La participación ciudadana en muchos países se ha centrado en la temática ambiental, por ejemplo en Chile, donde se contempla esta participación en proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental, o en Argentina donde en algunas ocasiones las dependencias han llevado algún tipo de mecanismo de participación ciudadana o privada, especialmente en las evaluaciones de impacto ambiental, debido a la exigencia de las jurisdicciones provinciales.

### **Transparencia**

En general la transparencia en la gestión de los proyectos de inversión se ha centrado en el acceso público a los sistemas de bancos de proyectos disponibles en el portal web respectivo, en donde se puede apreciar el listado de los proyectos, y en algunos casos el Estado de algún proyecto de interés y su ejecución financiera. Salvo en Panamá, en el resto de los países consultados toda la información correspondiente al SNIP se encuentra a nivel de proyecto y puede consultarse libremente en la página web.

## Evaluación ex post

La evaluación ex post de los proyectos de inversión es un tema incipiente en los países de la región, teniéndose conocimiento sólo de Chile que ha realizado un avance al respecto, estando los demás países como Paraguay y Argentina en un proceso de diseño de sistemas y metodologías para la evaluación ex post de los proyectos.

En Chile existe un proceso de evaluación ex post de corto plazo (al término de la ejecución de los proyectos) que se lleva a cabo a través de un sistema informático inserto en el BIP- Banco Integrado de Proyectos (con acceso restringido a los actores participantes del proceso) para evaluar el resultado de la ejecución a nivel de costos, plazos, magnitudes y otros indicadores. Además existe un proceso de evaluación ex post de mediano plazo (a proyectos en operación entre 3 y 7 años) para evaluar los flujos de costos, operación y mantenimiento del proyecto, así como el efecto intermedio sobre la comunidad. Adicionalmente, se está trabajando en sentar las bases para ejecutar una evaluación de largo plazo (impacto), tarea que partió con el análisis de las metodologías de evaluación de impacto de programas adaptadas a proyectos de inversión en infraestructura y con la definición de líneas de base para proyectos de gran envergadura.

## Metodologías

Respecto al diseño y aplicación de metodologías de evaluación ex ante para diferentes tipos de proyectos, la situación de los países es variable, aunque con un mediano avance y un número aún reducido de metodologías específicas desarrolladas. Lo anterior se refleja en los casos estudiados, con Panamá que cuenta con solo una metodología general aplicable a cualquier tipo de proyecto, Guatemala que ha desarrollado solo una metodología específica (proyectos de agua y saneamiento); Paraguay que tiene tres metodologías específicas (infraestructura educativa, vial y salud), o Argentina en donde se establecieron pautas metodológicas y requerimientos mínimos generales para la evaluación de los proyectos, sin imponer un determinado tipo de metodología por sector; y Honduras con una guía metodológica general para la formulación y evaluación de programas y proyectos de inversión pública, y sólo una metodología específica (programas y proyectos agrícolas de sistemas de riego y de agua potable y saneamiento). Chile destaca en este punto en la región, con 37 metodologías específicas para diferentes tipos de proyectos que pueden adoptar el enfoque costo-beneficio o costo-eficiencia. Y si la iniciativa de inversión presentada no es posible asociarla a alguna metodología específica, se aplica una metodología general. A continuación se presentan un conjunto de indicadores que cuantifican la gestión de los sistemas nacionales de inversión pública en los países con la información disponible a partir de quienes contestaron la encuesta mencionada antes (véase el cuadro 24).

Como se aprecia en el cuadro anterior, existe una gran diversidad en los resultados, según las características de los SNIP de cada país, los tamaños de los países y sus particularidades.

El indicador “porcentaje del presupuesto nacional que se corresponde a inversión”, presenta para el año 2013 diferencias notables entre países con proporciones del presupuesto público destinado a inversión de entre un 7% en Paraguay a un 44% en Panamá.

Respecto a los montos de inversión pública registrados en los SNIP, también hay diferencias considerables, cuya explicación puede atribuirse a los distintos tamaños y organización del Estado, con países como Honduras en donde la totalidad de la inversión está incorporada en el presupuesto nacional y en el SNIP; y países como Chile en que, a pesar de tener un sistema bastante desarrollado, sólo un tercio (34%) de la inversión pública total entra al sistema nacional de inversiones, indicador de magnitud similar al encontrado en Guatemala (39%).

**CUADRO 24**  
**INDICADORES DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE INVERSIÓN PÚBLICA**

Indicador	Argentina	Chile	Guatemala	Honduras	Panamá	Paraguay
Porcentaje del presupuesto nacional que corresponde a inversión (presupuesto 2013).	9%	-	22%	17%	44%	7%
Inversión pública que es registrada en el SNIP	95% (2012)	34% (2011)	39% (2012)	100% (todos los años)	-	-
Porcentaje de las entidades que hacen parte del Estado que deben registrar sus iniciativas de inversión en el SNIP. (2012)	94%	100%	76%	100%	87%	100%
Porcentaje de los funcionarios del SNIP que cuentan con formación universitaria en evaluación socio-económica de proyectos. (2012)	-	100%	57%	-	-	50%
Porcentaje del total de los proyectos presentados al SNIP que son recomendados positivamente. (2012)	100%	66%	50%	67%	-	100%
Proyectos inscritos en el SNIP para los cuales se ha calculado un VAN o VAC o CAE. (2012)	100%	-	0,2%	88%	-	20%
Número de proyectos que recibieron financiamiento a los cuales el SNIP les hace seguimiento físico financiero durante la ejecución. (2012)	2.006	-	4.333	-	3.657	211
Número de proyectos que han sido sometidos a evaluación ex post.	-	200 (2010) 666 (2011) 619 (2012)	0	-	-	-

Fuente: Elaboración propia e base a encuesta a directores de SNIP, 2013.

Institucionalmente se aprecian buenos resultados para todos los países respecto al uso de los sistemas de inversión, pues la gran mayoría de éstos cuenta con la totalidad o casi la totalidad de sus entidades públicas que registran sus inversiones en el SNIP, destacando el caso de Chile en donde además de las entidades del gobierno central y de las secretarías o ministerios, se incluye a los 346 municipios existentes en el territorio; lo mismo que Honduras que incluye en el sistema hasta las universidades públicas.

Respecto a la formación del recurso humano, y por consiguiente las capacidades técnicas o profesionales dedicadas al SNIP, existe poca información de parte de los países, conociéndose el número de funcionarios totales, pero no los que poseen capacitación en evaluación socioeconómica de proyectos, encontrándose este indicador solo para Chile (100%), Guatemala (57%) y Paraguay (50%).

Un indicador que debería dar cuenta de la calidad de los proyectos formulados es el “porcentaje de proyectos presentados al SNIP que son recomendados positivamente”. Para el año 2012 se observan buenos resultados para este indicador en los países sobre los cuales se consiguió información, con valores de 100% en Paraguay y Argentina, 66% en Chile, 67% en Honduras y 50% en Guatemala.

En general a todos los proyectos que son evaluados se les aplica la metodología de cuantificación de indicadores socioeconómicos como son el VAN, VAC y CAE, no aplicándose dicho instrumento a los proyectos que se presentan a modo de perfil. Esta razón explica que no se logre el

100% en los resultados obtenidos en el indicador “Proyectos inscritos en el SNIP para los cuales se ha calculado un VAN o VAC o CAE”, demostrando la universalidad de esta metodología en la región.

Respecto al seguimiento físico / financiero encontramos que los países realizan seguimiento al 100% de los proyectos. Este seguimiento es principalmente del tipo financiero, con un número de proyectos en seguimiento para el año 2012 de 3.657 en Panamá; 211 en Paraguay; 2.066 en Argentina y 4.333 en Guatemala.

Finalmente, tal como se describió anteriormente, el indicador del número de proyectos sometidos a evaluación ex post, muestra lo incipiente que es este tema en los países, pues solamente Chile presenta proyectos evaluados, en número creciente año tras año, alcanzando un total de 619 proyectos para el año 2012.

#### **4. Desafíos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública**

Existen importantes avances en los sistemas de evaluación y monitoreo de proyectos de inversión pública en los países estudiados. No obstante, se debe considerar que la información que se utilizó fue la entregada por los países que participan en la Red de SNIPs (16 en total), que han trabajado en el tema y presentan cierto desarrollo. Por ello, a pesar de los notorios avances alcanzados en la región, se requiere seguir trabajando en algunos aspectos sustantivos y desafíos que se proponen a continuación.

##### **Mejorar las capacidades de los equipos técnicos**

La operación de un SNIP requiere de personal altamente calificado capaz de aplicar en forma cotidiana metodologías, no siempre simples, a la preparación y evaluación de proyectos. Este requerimiento no es fácil de alcanzar y, más aún, de mantener en el tiempo, dada la alta rotación de funcionarios que suele existir en el sector público, en particular de aquellos más calificados. Por ello es imprescindible consolidar, como elemento fundamental en los SNIP, un programa de formación y perfeccionamiento permanente en el ámbito de la formulación y evaluación privada y social de proyectos. Esto puede lograrse con una administración directa o en convenio, con entidades con amplia experiencia en capacitación, como pueden ser organismos internacionales especializados como por ejemplo el ILPES de la CEPAL, universidades o centros de estudio; complementando con becas de perfeccionamiento para personal clave.

##### **Modernización de los sistemas de información**

Los sistemas de información son un elemento necesario para el manejo de los SNIP dado el enorme volumen de datos de proyectos que deben registrarse y procesarse. Por lo anterior, todos los SNIP, en mayor o menor medida, han dedicado importantes esfuerzos al desarrollo y modernización de sus bases de datos, conocidas usualmente como Bancos de Proyectos. Especialmente desafiante es aprovechar los avances en las TIC para mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia en el manejo de la información. Por ejemplo, los sistemas de información de los SNIP, más conocidos como Bancos de Proyectos, no han evolucionado aún a la utilización de datos en la nube, plataformas digitales con datos en formatos abiertos para uso social, y no todos aprovechan plenamente las potencialidades de la llamada Web 2.0 y las redes sociales.

##### **Fortalecer la transparencia**

Los sistemas de información no deben concebirse solo para el manejo interno de información sobre las inversiones, sino que deben considerar la entrega de información a la ciudadanía de los proyectos y programas presentados, evaluados, aprobados y ejecutados, de manera que exista transparencia en el proceso de inversión y sus resultados. Algunos SNIP ya ponen a disposición en la web información sobre los proyectos que registran, en general en forma limitada, pero no hay aún experiencias en la región de

SNIP que participen en iniciativas de gobierno abierto poniendo los datos que registran a disposición de la ciudadanía y organizaciones sociales en formatos estandarizados y fácilmente trabajables.

### **Consolidar y mejorar la evaluación socio-económica de proyectos**

La evaluación ex ante es fundamental para una correcta asignación de los recursos de inversión y, por tanto, para que los sistemas de evaluación se justifiquen con base en sus resultados. Por lo general la ejecución de las inversiones no tiene vuelta atrás; una vez iniciado un proyecto es poco probable que se abandone, aun cuando nueva información revele la inconveniencia de su ejecución. Por ello, es crucial contar con estudios ex-ante detallados y confiables (formulación y evaluación socio-económica) a fin de evitar la asignación de recursos a proyectos de dudosa rentabilidad.

Asimismo, es importante lograr que los resultados de las evaluaciones sean tomados en cuenta al momento de que las autoridades políticas decidan adelantar determinados proyectos, para lo cual la calidad y confiabilidad de dichas evaluaciones es un requisito. Otro desafío relacionado con la evaluación es continuar desarrollando las metodologías específicas a fin de cubrir un mayor número de sectores y tipologías de proyectos, así como desarrollar software que facilite la utilización de las metodologías.

### **Integración de los proyectos en planes de inversión de mediano plazo**

De nada sirve la planificación si no se traduce en acciones concretas conducentes al logro de los objetivos. Asimismo, inversiones dispersas y no conducentes a objetivos claros no lograrán atender objetivos estratégicos de mediano y largo plazo. Se requiere pues una buena integración de los proyectos y programas en planes de inversión de mediano y largo plazo alineados con los objetivos del plan nacional de desarrollo. Desafortunadamente, en la mayoría de los países de la región no se ha avanzado mucho en este sentido.

### **Incorporación plena las inversiones, costos de mantenimiento y gastos de operación en el presupuesto**

Complementario al punto anterior, mejorar la programación de la inversión pública en el presupuesto es un desafío importante. Se requiere establecer marcos y compromisos presupuestarios de mediano plazo para garantizar el financiamiento necesario para concluir obras con plazos de ejecución que superen el año fiscal. Asimismo, es de suma importancia incorporar en presupuestos futuros los requerimientos de inversión en mantenimiento de las obras, ya que si no se da un mantenimiento apropiado y oportuno el deterioro de la infraestructura se acelera incrementándose exponencialmente los costos para llevarla nuevamente a un pleno nivel de servicio. Por último, deben presupuestarse también los requerimientos de gasto corriente asociados a los gastos de inversión a fin de asegurar la continuidad de su operación.

### **Mejorar los sistemas de seguimiento físico-financiero**

Los SNIP nacieron con un enfoque de repositorio de proyectos candidatos a financiamiento, agregándose paulatinamente nuevas funcionalidades, en particular para dar seguimiento a las inversiones. Ello ya que un problema frecuente en los procesos de inversión es la baja ejecución de los proyectos una vez aprobados. En paralelo, los Sistemas de Integrados de Gestión Financiera —SIGFE— también fueron incorporando funcionalidades para permitir asociar avances financieros al avance físico de las obras. Ello llevó, en algunos países, a duplicidades en este tipo de aplicaciones, con la consecuente pérdida de eficacia y eficiencia. Se ha avanzado recientemente en el diseño de los sistemas de seguimiento físico-financiero de obras, así como en una integración de los SNIP y los SIGFE. Pero aún faltan avances en este campo en la mayor parte de los países de la región. Asimismo,

falta avanzar en cuanto al acceso de la sociedad civil a la información de seguimiento, para permitir el correcto control social y la eventual rendición de cuentas.

### **Institucionalizar la evaluación ex post**

Los SNIP centran su accionar en la evaluación ex ante y, en algunos casos, en el seguimiento físico y financiero de las obras. Pero para saber si el proyecto de inversión logra lo propuesto en cuanto a resultados e impactos esperados se requiere realizar una evaluación ex post. Esta no solo entrega información respecto al desempeño del proyecto evaluado, sino que, más importante aún, nos brinda lecciones respecto a cómo mejorar el diseño, y evaluar, implementar y operar los proyectos. Y gracias a estas lecciones aprendidas es posible ir mejorando, en un círculo virtuoso, la operación y los resultados e impactos de los SNIP en el desarrollo económico y social de los países. Desafortunadamente la evaluación ex post se realiza, en casi todos los países, de manera casuística, usualmente a requerimiento de entidades financieras multilaterales o agencias de cooperación técnica, y las lecciones aprendidas no se incorporan los procedimientos de los SNIP.

### **Integración de los programas públicos a los SNIP**

Los SNIP registran, en casi todos los países, los proyectos de inversión. Pero los programas públicos suelen quedar fuera de estos. Los programas nuevos no son, en casi todos los casos, sujetos a evaluación socio-económica en forma previa a asignarles recursos. Asimismo, la evaluación de resultados e impactos de programas públicos suele recaer en instituciones diferentes de aquellas que adelantan evaluación ex post de proyectos. Ello produce duplicidad de esfuerzos en algunos casos, como sucede en programas de obras múltiples, donde una entidad puede estar realizando evaluación ex post de proyectos incluidos en el programa mientras otra evalúa resultados e impactos del programa en su conjunto, sin que exista una adecuada coordinación.

## **5. Ejecución de programas y provisión de servicios públicos**

### **Modelos de gestión**

Los programas públicos son instrumentos con los cuales los Estados materializan las políticas públicas. Concretamente se usan para entregar bienes y servicios, los cuales pueden ser de naturaleza pública o esencial, como también bienes y servicios privados necesarios de proveer para el logro de algún objetivo que solucione un problema específico de una población y que, por tanto, generan valor público.

Según la naturaleza del programa público, existen diferentes formas de proveer o ejecutar estos programas en los diferentes países, e incluso dentro de un mismo país. Es posible encontrarse con la prestación o entrega directa del bien o servicio; mediante la entrega de incentivos al sector privado para que éste los provea; mediante la acción de organismos no gubernamentales, de gobiernos locales, etc. En el caso de los programas públicos, para obtener los resultados e impactos deseados, además de una eficaz y eficiente gestión, es necesario un buen diseño de los programas. Esto es, que exista un correcto diagnóstico de la situación a resolver y una adecuación de la solución propuesta a la necesidad. Este buen diseño sumado a una buena gestión, cualquiera sea el modelo a seguir, permitirá lograr un producto que finalmente solucione un problema y aporte a la función del Estado como garante del bien común y el desarrollo de los distintos sectores que lo conforman.

Según lo anterior, no es posible generalizar, categorizar ni evaluar a los países según el modelo de gestión de sus programas públicos, pues son muy variables. Tampoco hay una receta respecto a qué es lo óptimo, pues para considerar que existe o no una buena gestión pública, es necesario un análisis particular de cada programa, considerando las características de su población objetivo, los objetivos esperados, los bienes y servicios entregados, y los resultados obtenidos;

analizando si el modelo de gestión se adecúa al diseño del programa y si éste se implementa en pos de facilitar el logro del desempeño deseado.

### **Desafíos en la ejecución de programas públicos**

Considerando que no es posible recomendar un modelo óptimo para la “gestión” de los programas, pues no hay una receta copiable, sino que depende del tipo de programa y las condiciones propias de cada país, y dentro del país, de las características de la población objetivo, el desafío en este tema es realizar un monitoreo y evaluación de los modelos de gestión implementados para cada programa o grupo de programas públicos. Este monitoreo y evaluación debe considerar aspectos claves como son la estructura organizacional o funcional, el soporte de recursos humanos; los mecanismos de coordinación, asignación y transparencia de recursos; los procesos de producción de cada uno de los bienes y/o servicios que entrega el programa, con sus mecanismos, controles, insumos, productos, responsables y ejecutores, cada uno considerando las particularidades del programa y del país.

### **Provisión de servicios públicos**

Una de las principales formas que tienen los Estados para el suministro de bienes públicos esenciales, es la provisión de servicios públicos. Mediante éstos se ponen a disposición servicios como la educación y la salud, y otras prestaciones del Estado para el bienestar ciudadano, entre las que se encuentran el mantenimiento de la ley y el orden, la defensa, la protección de los derechos de propiedad intelectual, el fomento productivo, esparcimiento, sistemas para proteger a las personas de contingencias como el desempleo, la enfermedad, la pobreza durante la vejez, etc.

En los países existe gran heterogeneidad en el ejercicio de estas funciones, respecto a la forma de producir y entregar estos servicios, con la existencia de diferentes mecanismos, como son la prestación directa del servicio, la regulación o incentivos para que el sector privado los entregue, mecanismos mixtos de entrega, etc. Estos mecanismos han sido influidos por el desarrollo de una economía de mercado y el proceso de globalización, lo que sumado a las restricciones fiscales y a los cambios sociales, han generado diversos procesos de transformación de los Estados. Históricamente el sector público durante los últimos 70 años se desarrolló como un enorme proveedor de servicios, donde la interacción entre el Estado y sus ciudadanos es permanente, con una tendencia a un incremento del tamaño del Estado. En términos de gasto y de dotación de personal, este sector ha pasado de representar menos de una décima parte de los ingresos nacionales a ser ligeramente inferior a la mitad del ingreso nacional en la mayoría de los países desarrollados<sup>46</sup>.

En las últimas décadas esta tendencia se ha revertido al incorporarse nuevos mecanismos de interacción y cooperación del Estado con el sector privado, con lo cual el término de “sector público” también ha evolucionado. Según la metodología de *Government at a Glance* (OECD)<sup>47</sup>, los criterios para definir el ámbito público son: si el financiamiento de las instituciones comprendidas es público, si la propiedad es pública y criterios sectoriales como áreas que atiende el sector público con financiamiento público, sean estos provistos por el propio sector público o por empresas privadas, como es el caso en algunos países en materia de salud y educación. A continuación se muestra un resumen (véase el cuadro 25) del tipo de instituciones, nivel de gobierno y de su tipo de provisión y propiedad.

<sup>46</sup> Perspectivas Económicas de América Latina 2012 OCDE/CEPAL 2011.

<sup>47</sup> Ver: <http://www.oecd.org/gov/indicators/govtaglance>.

**CUADRO 25**  
**CARACTERIZACIÓN DE INSTITUCIONES Y LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS**

Nivel	Gobierno general		Corporaciones / Empresas públicas			
Instituciones que lo componen	Ministerios, defensa, subsectores funcionales (escuelas, hospitales públicos)	Seguridad Social	Instituciones privadas sin fines de lucro proveen de bienes públicos	Empresas privadas	Empresas públicas proveen de bienes y servicios públicos	Concesiones, monopolios legales
Tipo de provisión y propiedad	Instituciones con financiamiento y propiedad pública		Provisión de servicios públicos por privados, con financiamiento público	Provisión pública con propiedad pública		Provisión privada y propiedad privada de servicios públicos

Fuente: Resumido de *Government at a Glance*, (2009).

Como se aprecia en el cuadro anterior, existen distintos modelos de provisión de los bienes y servicios públicos que son responsabilidad de los Estados. Incluso dentro de un mismo país existen diferencias según la naturaleza del servicio, el tamaño del Estado, sus capacidades, las visiones de las autoridades políticas, etc. Al respecto, no existe una receta referida a qué modelo de entrega de los servicios es el óptimo, pues cualquiera que sea, dependerá de la calidad de la gestión y del contexto institucional. Un Estado “grande” o “pequeño” no es sinónimo de mejores resultados, por lo tanto, la respuesta no es necesariamente “más Estado” o “menos Estado”, sino “mejor Estado”, abocado a las tareas que desempeña con mayor calidad, a fin de generar confianza y promover el desarrollo socioeconómico de los países. La gestión pública debe adaptarse a los distintos modelos de gestión en la provisión de los servicios, generando “buenos productos” que cumplan con las expectativas ciudadanas. Esto requiere un Estado moderno, que considere mecanismos fluidos de relación entre las redes de los órganos públicos, organizaciones sin fines de lucro, ciudadanía y las empresas privadas.

Lo anterior no siempre es fácil, debido a que las instituciones públicas enfrentan en forma simultánea múltiples metas y deben responder a diversos mandatos y funciones que les atribuyen los procesos políticos mediante la legislación y atención de las necesidades de los ciudadanos. De esta manera, la correcta gestión pública debe considerar la aplicación de sistemas de equilibrio de los poderes, el fomento de la apertura y de la transparencia; así como los mecanismos de control y evaluación que permitan reducir el riesgo de corrupción, para que, con la participación de distintos organismos públicos y privados, puedan cumplirse los objetivos estratégicos del Estado.

Los países de América Latina y El Caribe cuentan con distintas formas de proveer servicios públicos, como la educación, la salud, el transporte urbano, la seguridad, etc., con grados variables de participación del sector privado. Un indicador pertinente para medir la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos es el Porcentaje de Gasto Público que es ejecutado por el sector privado (*outsourcing*) pero en la región no existe información disponible sistematizada que permita su análisis de manera consistente y comparable. Una forma de aproximarse a los resultados finales en la entrega de los servicios “externalizados” es mediante la opinión de la comunidad respecto al beneficio de las privatizaciones de los servicios públicos estatales, tal como se presenta en el cuadro 26.

**CUADRO 26**  
**GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS**  
**PÚBLICOS ESTATALES**

*(En porcentajes de encuestados que se declaran mucho más satisfechos y más satisfechos con los servicios privatizados)*

País	2008	2009	2010
Argentina	32,8	27,1	33,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	55,8	-	59,5
Brasil	53,7	57,2	55,0
Colombia	34,4	41,6	35,3
Chile	22,2	25,3	29,7
Ecuador	63,1	49,8	49,7
El Salvador	49,9	42,9	31,7
Guatemala	29,9	40,8	18,9
Honduras	-	40,2	43,0
México	-	-	40,9
Nicaragua	24,0	28,5	38,9
Panamá	21,0	38,8	39,7
Paraguay	41,1	34,4	43,2
Perú	30,1	33,6	32,1
Venezuela (República Bolivariana de)	-	-	44,0
República Dominicana	35,8	37,8	26,7

Fuente: Latinobarómetro (2010).

La encuesta a la que se hace referencia realiza la siguiente pregunta: “se han privatizado servicios públicos estatales, de agua, luz, etc.; tomando en cuenta el precio y la calidad; está usted hoy día mucho más satisfecho, satisfecho, menos satisfecho o mucho menos satisfecho con los servicios privatizados”. Los resultados muestran bastante diferencia entre los países, con una tendencia o percepción general negativa respecto a las privatizaciones, pues en la gran mayoría de los países menos de la mitad de los encuestados no están satisfechos. Guatemala lidera la insatisfacción, con menos del 20% del total de encuestados que se considera satisfecho en el último año. En el otro extremo se encuentra Brasil, que para en el mismo año muestra que un 55% de la población se encuentra satisfecho o muy satisfecho con la privatización de los servicios (véase el cuadro 29).

La diversidad encontrada entre los países también se presenta para un mismo país en los distintos años para los cuales hay información, no encontrándose ningún patrón en las respuestas.

La variabilidad de los resultados presentados anteriormente puede explicarse por los diferentes momentos y resultados en los procesos de privatización en los países; las diversas modalidades de implementación, las externalizaciones que se hayan presentado, las características de las empresas privadas, y variables propias de los ciudadanos, tales como aspectos culturales e idiosincrasia.

### **Desafíos para la provisión de servicios públicos**

El principal desafío de los países es *compatibilizar la eficiencia en la entrega de los servicios públicos con la calidad de estos servicios*, para lo cual no es posible entregar recetas, pero sí se esperaría un constante mejoramiento de los procesos, regulaciones y, en general, de la gestión de la provisión de los servicios, lo que requiere un permanente monitoreo y evaluación. Es por todo ello que el vínculo entre indicadores de desempeño, calidad de servicios públicos y marcos regulatorios son elementos cada vez más relevantes para una gestión pública de calidad (véase el recuadro 7).

## **RECUADRO 7**

### **INDICADORES DE DESEMPEÑO Y CALIDAD REGULATORIA (OCDE)**

La regulación juega un papel fundamental en el equilibrio entre el crecimiento económico, el desarrollo social y la preservación ambiental; la regulación es un factor de crecimiento y de calidad de vida. Los servicios públicos, por ejemplo, juegan un papel fundamental en el desarrollo de los países. De la forma en que estén organizados depende que los ciudadanos y las empresas puedan tener un crecimiento y desarrollo estables, sin incurrir en costos excesivos y dañar al ecosistema. Asimismo la inversión en infraestructura como estrategia anti cíclica a las crisis internacionales, y su correlación con el crecimiento del PIB, así como el papel de los reguladores en la reducción de la pobreza a través de los ODM son indiscutibles en la experiencia del desarrollo de la región.

¿Qué es la política regulatoria? Es un instrumento de política pública para alcanzar los objetivos de gobierno a través de la utilización de las normas, leyes y otros instrumentos para ofrecer mejores resultados económicos y sociales y por lo tanto mejorar la vida de los ciudadanos y las empresas.

La política regulatoria puede definirse en términos generales como una política explícita "a nivel de todo el gobierno", dinámica y coherente para perseguir la regulación de alta calidad. Una parte clave de los principios rectores de la OCDE para la Calidad y Desempeño Regulatorio es que los países adopten programas generales de reforma de la regulación que establecen los principios de "buena regulación", así como un marco para la aplicación. En este contexto, en 2005, la OCDE desarrolló indicadores de calidad normativa dentro de un marco de 12 temas de gobernanza regulatoria. Estos son la política reguladora, la gestión regulatoria y la coherencia de políticas, la planificación, los procesos de regulación, el acceso a la regulación, los procedimientos de consulta con las partes afectadas, análisis de impacto normativo, la simplificación administrativa de licencias y permisos, reducción y medición de administración cargas, la autoridad de supervisión reguladora central, la revisión ex-post y la evaluación, y el número de regulaciones. Para mayores informaciones respecto al sistema de indicadores, véase [www.oecd.org/regreform/indicators](http://www.oecd.org/regreform/indicators).

De acuerdo a la OCDE, un buen sistema de gestión regulatoria sistemáticamente coadyuva a identificar las mejores opciones de política pública. Permite proteger la salud, la seguridad pública y el medio ambiente, y contribuye a reducir las cargas innecesarias a la ciudadanía y la empresa privada. Promueve la transparencia en los procesos de diseño de regulación, como también en el acceso a información respecto a su implementación.

Fuente: OCDE, 2009. Improving the Quality of Regulations, OECD Observer Policy Brief, OCDE.

## **D. Los sistemas de seguimiento y evaluación**

Los países de la región han comenzado a realizar un conjunto de transformaciones de las estructuras y procesos de las instituciones del sector público con la creación de sistemas de evaluación como un componente fundamental de los procesos de gestión, junto con el desarrollo de sistemas integrados de medición e información que alimenten las decisiones estratégicas de los gobiernos y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. En los siguientes párrafos se presenta la situación de los modelos de gestión y los sistemas de evaluación que priman en la región, en relación con el diseño e implementación de las políticas públicas<sup>48</sup>.

### **1. Los fundamentos de la evaluación**

La gestión por resultados del desarrollo (GpRD) busca crear el mayor valor público posible con los recursos disponibles, con el propósito de generar cambios sociales con equidad y sostenibilidad, para lo cual utiliza en forma coordinada distintos sistemas e instrumentos de gestión que orientan la acción de los actores públicos. Dentro de estos instrumentos destacan los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) del quehacer público.

<sup>48</sup> Este capítulo se basó principalmente en el documento en vías de publicación "Sistemas de evaluación y políticas públicas en América Latina, se está avanzando?" preparado por Rosario Bello, consultora del ILPES.

Una correcta evaluación<sup>49</sup> debe tener un enfoque hacia adentro y hacia afuera, es decir, hacia la valoración de los procesos internos de control (modernización de la dotación de recursos humanos, operativos, tecnológicos, organizacionales, etc.); y hacia el sujeto de la intervención del Estado, es decir, el ciudadano, específicamente hacia la satisfacción de sus necesidades.

Existen cuatro razones principales que sustentan la creación de sistemas de monitoreo y evaluación en los países de la región: i) darle mayor racionalidad a los ajustes y correcciones fiscales dentro de un marco de modernización y racionalización de la gestión pública<sup>50</sup>; ii) la percepción de los gobiernos respecto a que deben pagar un costo político cada vez más alto por la mala gestión de programas públicos; iii) la mayor demanda de participación y transparencia por parte de la sociedad; y iv) una tendencia creciente de la ciudadanía por exigir servicios efectivos con respuestas sostenibles, lo que obliga al Estado a legitimarse sobre la base de un mejor desempeño público.

La evaluación, por tanto, es conceptualizada como una función crítica de la administración pública, y como un instrumento que consolida la información necesaria para alimentar las decisiones de presupuesto y la cuenta pública. No obstante lo anterior, la institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación no es fácil, pues requiere de un compromiso político, capacidades técnicas y una política de incentivos, tanto para realizar evaluaciones como para usar sus resultados en el proceso de toma de decisiones.

La evaluación sirve entonces para controlar el uso de los recursos públicos en la provisión de bienes y servicios públicos (justicia, salud, defensa, etc.), la administración de los grandes desequilibrios (macroeconómicos, sociales y ambientales), la acumulación de capital social, físico y humano; y la consolidación de los procesos de gobernabilidad democrática.

La actividad de evaluación, se puede plantear como una valoración en tres niveles articulados del quehacer público: macro (evalúa las prioridades políticas de largo y mediano plazo), meso (se enfoca a evaluar la política sectorial e intersectorial de mediano plazo y la institucionalidad pública que la opera) y micro (se centra en la medición de procesos de gestión y desempeño de corto plazo). Estos niveles deben hacer uso de un menú de distintos tipos de evaluaciones.

Definida de esta manera, la evaluación se convierte en un mecanismo articulador y transversal pues tiene el potencial de vincular los contenidos de formulación de las políticas públicas con su implementación, con la gestión de los recursos y los efectos sociales, y además, refleja la interacción entre los distintos sectores de gobierno. Como se aprecia en el diagrama 5, los sistemas de M&E buscan medir los resultados producidos por el gobierno (productos, resultados intermedios e impactos); proporcionar información sobre el desempeño de las políticas, los programas y los proyectos públicos (en los niveles nacional, sectorial o sub nacional); identificar qué funciona, qué no funciona y las razones; y proporcionar información sobre el desempeño de los gobiernos, de los ministerios y agencias, y de los supervisores y sus equipos de staff.

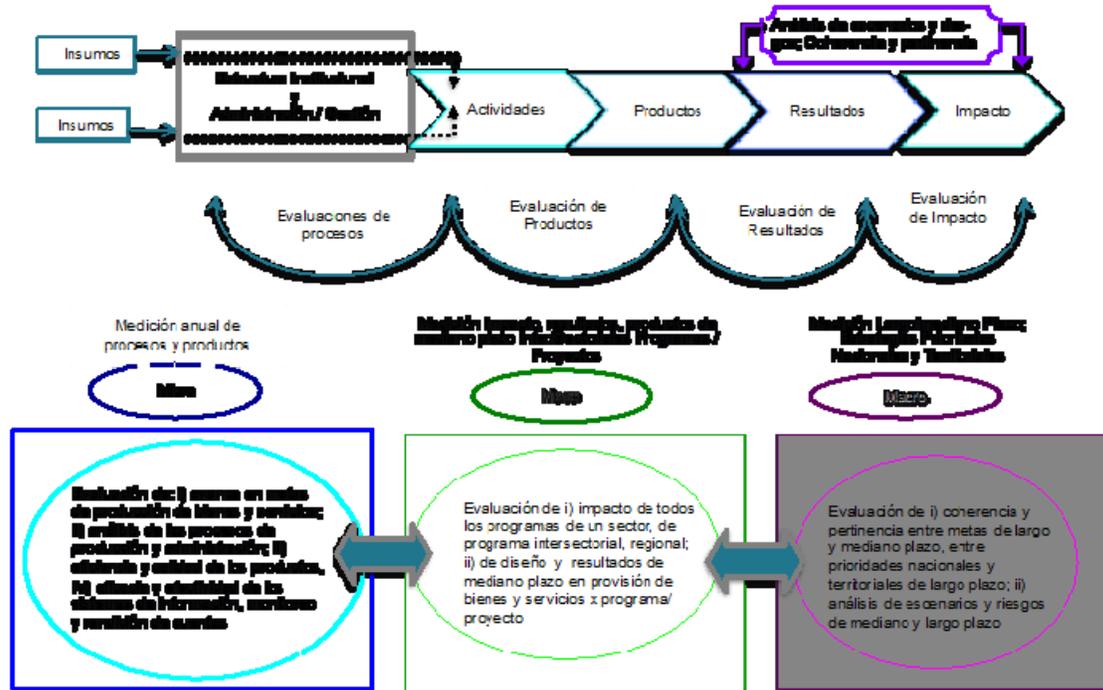
De esta manera, la evaluación se refiere al desempeño y debe mirarse desde el punto de vista de un “sistema”, donde los componentes son: 1) planificación-programación-presupuesto (por ejemplo, planes nacionales de desarrollo, planificación sectorial, planificación - programación

<sup>49</sup> Se define como aquella actividad que alimenta el presupuesto, las decisiones sobre prioridades públicas, y la rendición de cuentas sobre la concordancia entre prioridades de asignación de recursos y los éxitos o fracasos posteriores desde una óptica de impacto, eficacia, eficiencia, calidad y gestión.

<sup>50</sup> Cambios políticamente intencionados en los fines perseguidos por el estado o en su institucionalidad así como en las estructuras y procesos de organizaciones del sector público. Estos cambios están vinculados con “cuatro mega tendencias: i) los intentos por reducir el tamaño del estado; ii) la privatización o cuasi privatización de servicios públicos; iii) la incorporación de tecnologías de información y comunicaciones (TIC) en la producción y distribución de servicios públicos, y iv) el desarrollo de una agenda internacional enfocada en los temas de gestión pública, diseño de políticas públicas, y cooperación intergubernamental”. Véase Mauricio Olavarría (2010). “Efectividad en la Gestión Pública”. Universidad de Chile Revista de Ciencias Sociales N°52:11-36 (enero-abril).

presupuestaria, etc.); 2) monitoreo y evaluación (por ejemplo, sistema de indicadores de gestión y resultados, evaluación de gestión, productos, resultados intermedios, de Impacto, etc.); y 3) rendición de cuentas (por ejemplo, informes de evaluación anual, resultados de la gestión pública, memorias anuales, etc.).

**DIAGRAMA 5  
EVALUACIÓN EN LA CADENA DE VALOR Y TIEMPOS**



Fuente: Bello (2014).

Cualquiera sea el tipo de evaluación, requiere estar inserta en un sistema de M&E que contemple un levantamiento y recolección sistemática y regular de información suficiente para evaluar en forma objetiva los aspectos definidos. Adicionalmente, estos sistemas deben contar con una institucionalidad bien definida, que puede ser a nivel de agencia individual, sectorial, una secretaría, un comité ejecutivo, etc.

## 2. Sistemas de monitoreo y evaluación (M&E)

En el cuadro 30 es posible apreciar los diferentes niveles de desarrollo de los sistemas de M&E en la región, pudiéndose observar amplias diferencias entre los países: un grupo de ellos en un Estado más avanzado con un uso permanente, un sistema institucionalizado, metodologías e instrumentos formalizados, y utilización de la información para la toma de decisiones técnicas, presupuestarias y de alto nivel. Entre estos países se encuentran Chile, Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay.

En el resto de los países el sistema está en vías de institucionalización, desarrollando procesos de elaboración de los instrumentos y las metodologías, aunque aún hay países como Belice, El Salvador, Guyana, Nicaragua, Suriname, Haití, Trinidad y Tobago, en los cuales no existen sistemas de M&E institucionalizados.

**CUADRO 27**  
**USOS DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN Y MONITOREO (M&E)<sup>a</sup>**

¿Para qué se usa el sistema de monitoreo y evaluación, principalmente?	Muy frecuente: el sistema está institucionalizado y cuenta con metodologías e instrumentos formalizados.	Frecuente: el sistema está institucionalizándose y se están elaborando los instrumentos y las metodologías	Poco frecuente: el sistema está comenzando a implementarse
Para tomar decisiones técnicas y presupuestarias	Chile		
Para tomar decisiones de alto nivel	Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay	Bolivia, Ecuador, México	
Para corregir cumplimiento de metas		Argentina, Guatemala	Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Guyana

Fuente: Bello (2014).

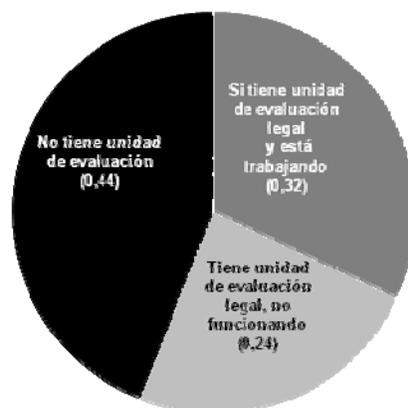
<sup>a</sup> Las variables del cuadro son de autoría de García y García (2010: 79).

### 3. Institucionalidad de los sistemas de monitoreo y evaluación

La evaluación debe ser una función crítica de la administración pública, y un instrumento que consolide la información necesaria para alimentar las decisiones de presupuesto y la cuenta pública. No obstante lo anterior, la institucionalización de los sistemas de M&E y de sus funciones no ha sido fácil, pues requiere de un compromiso de los niveles más altos del sector público y el apoyo de las autoridades políticas. Además, para que los ministerios tomen en serio el M&E, se han requerido fuertes incentivos tanto para ponerlos en marcha como para usar la información generada en el proceso de toma de decisiones.

La revisión de las experiencias en la región indica que los gobiernos, con mayor o menor celeridad, han desarrollado sistemas de evaluación. Entre 2012 y 2013, un 56% de los países de América Latina y el Caribe tienen sistemas de M&E formalizados legalmente, pero solo un 32% está en pleno funcionamiento (véase el gráfico 34), siendo los más adelantados Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

**GRÁFICO 34**  
**¿TIENE UNIDAD DE EVALUACIÓN?**  
(En porcentajes)



Fuente: Bello (2014).

En la mayoría de los países los sistemas de M&E se concentran preferentemente en cuatro entidades transversales que abarcan a todo el gobierno: la secretaría de planificación, la oficina de la presidencia o secretaría de hacienda, o una secretaría mixta hacienda-planificación. Es interesante notar que las funciones de planificación y evaluación están alojadas en la misma institución en más de la mitad de los países (58%), como se presenta a continuación (véase el cuadro 28).

**CUADRO 28**  
**INSTITUCIÓN RESPONSABLE DE PLANIFICAR Y EVALUAR**

Institución	Quién planifica por país	Quién evalúa por país
Institución Planificación	Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago.	Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Paraguay, Trinidad y Tobago, Venezuela
Oficina de la Presidencia	Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua.	El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá
Mixto: Finanzas y Planificación	Brasil, Jamaica, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.	Brasil, República Dominicana, Uruguay
Institución de Finanzas (o Hacienda)	Bahamas, Guyana, Panamá	Chile, México, Perú
Consejo o Comité especial Cada Institución	Argentina Belice	Argentina, Bolivia Belice

Fuente: Bello (2014).

El contenido de las reformas asociadas a la evaluación es relativamente similar en los países de la región: se introduce la noción de desempeño y de indicadores de resultados para medir eficacia, eficiencia y calidad de los bienes y servicios públicos; se fortalecen los mecanismos de monitoreo; se desarrollan sistemas de control de gestión; y se incorpora un menú de evaluaciones del quehacer público. También, se observan esfuerzos comunes tendientes a la construcción de objetivos, metas e indicadores cada vez más articulados que sienten las bases para una futura medición de la efectividad y pertinencia de las políticas públicas; y procesos de capacitación<sup>51</sup> de sus profesionales en metodologías de diseño de programas y definición de indicadores de desempeño.

No obstante las similitudes, la importancia, el foco y el uso que le dan los países a los diferentes tipos y métodos de M&E varía considerablemente. Cuando se monitorea el desempeño, algunos países se centran en los indicadores de desempeño de toda la cadena de resultados, es decir comenzando por los insumos y pasando por los procesos y los productos hasta culminar en resultados e impactos. Chile, Colombia y México muestran avances en la incorporación de un menú de evaluaciones que dan cuenta de manera más integral de la cadena de generación de valor público, incorporando también evaluaciones de impacto rigurosas y financiadas externamente al programa evaluado.

El resto de los países está focalizado mayoritariamente en alguna de las partes de la cadena con énfasis en las evaluaciones que miden los niveles de producción de los bienes y servicios provistos, sus costos y el desarrollo del cronograma de actividades. En éstos, el acento sigue colocado en la eficiencia del gasto, donde el control financiero y presupuestario constituye la base de dicha evaluación. De allí que las reformas introducidas tengan un marcado carácter contable. Respecto de los tipos y métodos utilizados para la evaluación, en la mayor parte de los países se evalúa con la información que se tiene disponible. Predominan las revisiones relativamente sencillas de programas que se basan, por ejemplo, en el examen de documentos, en entrevistas a las principales partes interesadas, en debates en grupos focales y en el uso de cualquier tipo de datos de los programas que esté disponible. En algunos países, se ha intentado avanzar

<sup>51</sup> Destacan México, República Dominicana, Costa Rica y El Salvador.

hacia una valoración de los resultados de las políticas y de la calidad de los servicios prestados a través de estudios de caso de índole cualitativo.

#### 4. Funcionalidad de los sistemas de monitoreo y evaluación

Los sistemas de M&E se concentran principalmente en proveer insumos para la toma de decisiones presupuestarias y la rendición de cuentas y, en menor medida, para la gestión de los programas, la planificación y la formulación de programas o políticas. Aunque los países difieren considerablemente en el énfasis que le ponen a estos usos de la información de M&E.

En este tema, destacan nuevamente Brasil, Colombia, Costa Rica y Chile, países en los cuales el sistema de M&E es muy utilizado, prestando servicios para la toma de decisiones nacionales o sectoriales, la gestión de programas, la rendición de cuentas y la formulación y/o mejoramiento de programas o políticas públicas (véase el cuadro 29).

**CUADRO 29**  
**USO DE LA INFORMACIÓN PROVISTA POR LOS SISTEMAS**  
**DE MONITOREO Y EVALUACIÓN**

País	Toma de decisiones presupuestarias	Planificación nacional o sectorial	Gestión de programas	Rendición de cuentas	Formulación y/o mejoramiento de programas o políticas
Argentina	x		x	x	x
Brasil	x	x	x	x	x
Bolivia (Estado Plurinacional de)		x	x	x	
Colombia	x	x	x	x	x
Costa Rica	x	x	x	x	x
Chile	x	x	x	x	x
Ecuador		x	x	x	
Guatemala	x	x		x	
Guyana	x	x			
Honduras	x				
Jamaica		x	x	x	
México	x	x	x	x	x
Nicaragua	x			x	
Panamá	x				
Paraguay	x		x	x	
Perú	x		x	x	x
República Dominicana		x	x	x	
Trinidad y Tobago	x				
Uruguay	x		x	x	

Fuente: Bello (2014).

En este ámbito, el uso de los indicadores de desempeño ha sido el instrumento que ha tenido mayor difusión en la región. Se busca que los decisores claves consideren en forma sistemática los objetivos previstos y los resultados alcanzados por los programas y las políticas públicas a lo largo de todo el ciclo (formulación, aprobación, ejecución y monitoreo y evaluación). Las experiencias más significativas en la región se han generado en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y República Dominicana (Martner, 2008)<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> R. Martner (ed.). (2008:11). Planificar y Presupuestar en América Latina. Serie Seminarios y Conferencias, N° 51, Santiago, Chile. ILPES /CEPAL enero.

## 5. Buenas prácticas en monitoreo y evaluación (M&E): el caso de Colombia

Colombia presenta un ejemplo interesante de seguimiento de los resultados e impactos de un conjunto de programas y proyectos sectoriales orientados al cumplimiento de metas de largo plazo con un enfoque piramidal.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) realiza la evaluación y el seguimiento de los resultados e impactos de las principales políticas y programas, y de la contribución de cada sector a los objetivos y prioridades nacionales del Plan Nacional de Desarrollo. Este análisis se sustenta en la información que produce el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA), el cual mediante la ejecución de evaluaciones de programas y del Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados (SIGOB), sigue el cumplimiento de las metas presidenciales, utilizando aproximadamente 500 indicadores, cuyos resultados se entregan en cuenta pública<sup>53</sup>.

La información proviene de los tres componentes que conforman SINERGIA:

- Seguimiento a resultados, verifica de manera continua el cumplimiento de las metas y objetivos prioritarios del PND (largo plazo) y planes sectoriales (mediano plazo) establecidos por los ministerios y departamentos administrativos;
- Evaluaciones focalizadas, análisis exhaustivos del funcionamiento, impacto y evolución de las principales políticas y programas del gobierno; y
- Sinergia territorial que realiza este seguimiento a nivel de los territorios al que suma una actividad de fortalecimiento institucional. La difusión de los resultados en el portal<sup>54</sup>, pone a disposición del público y sectores interesados los resultados de evaluación y seguimiento, para retroalimentar al gobierno, rendir cuentas a la ciudadanía y activar el control social.

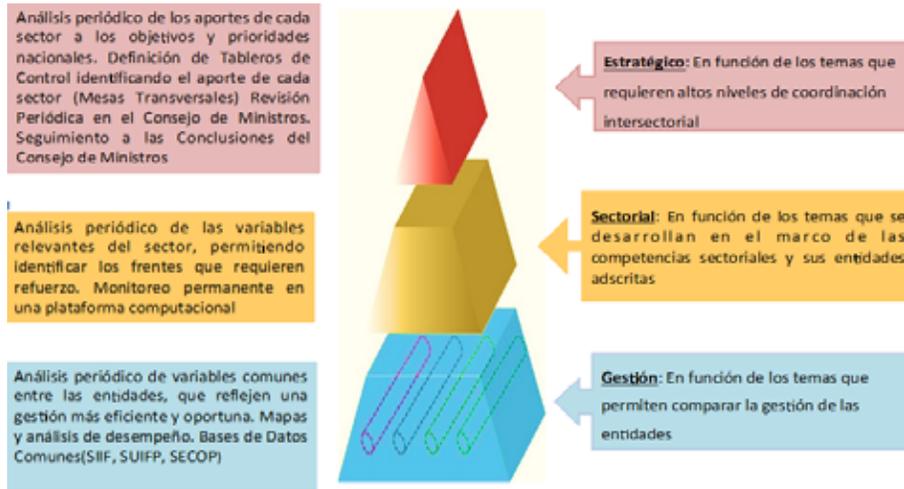
La producción de información por parte SINERGIA se sustenta en un análisis vertical e integrado de variables comunes entre las entidades relevantes del sector en tres niveles: a) gestión institucional, b) competencias sectoriales e instituciones adscritas, y c) temas estratégicos de la coordinación interinstitucional (véase el diagrama 6). De abajo hacia arriba, en el nivel de gestión se concentra una revisión periódica de las variables comunes de las instituciones en términos de su gestión. Para ello disponen de un conjunto de bases de datos<sup>55</sup> comunes y de mapas de desempeño comparado. En el nivel sectorial se realizan análisis periódicos de indicadores de productos y resultados asociados a la estrategia del sector, permitiendo verificar el cumplimiento de las metas y objetivos prioritarios establecidos por los ministerios y departamentos administrativos, e identificar los que requieren refuerzo. Para ello disponen de una plataforma computacional y de reuniones periódicas de análisis y explicación de los avances.

<sup>53</sup> Desde el año 2006 al 2012 se han ejecutado 88 evaluaciones, 14 Ejecutiva, 1 Ejecutiva y Resultados, 18 de Impacto, 2 de Impacto y Operaciones, 2 de Impacto y Resultados, 5 Institucional, 1 Institucional e Impacto, 1 Institucional y Operaciones, 5 Institucional y Resultados, 7 Línea de Base, 6 Operaciones, 1 Operaciones y Línea de Base, 6 Operaciones y Resultados, y 19 Resultados.

<sup>54</sup> [www.sinergia.dnp.gov.co/portaldnp](http://www.sinergia.dnp.gov.co/portaldnp).

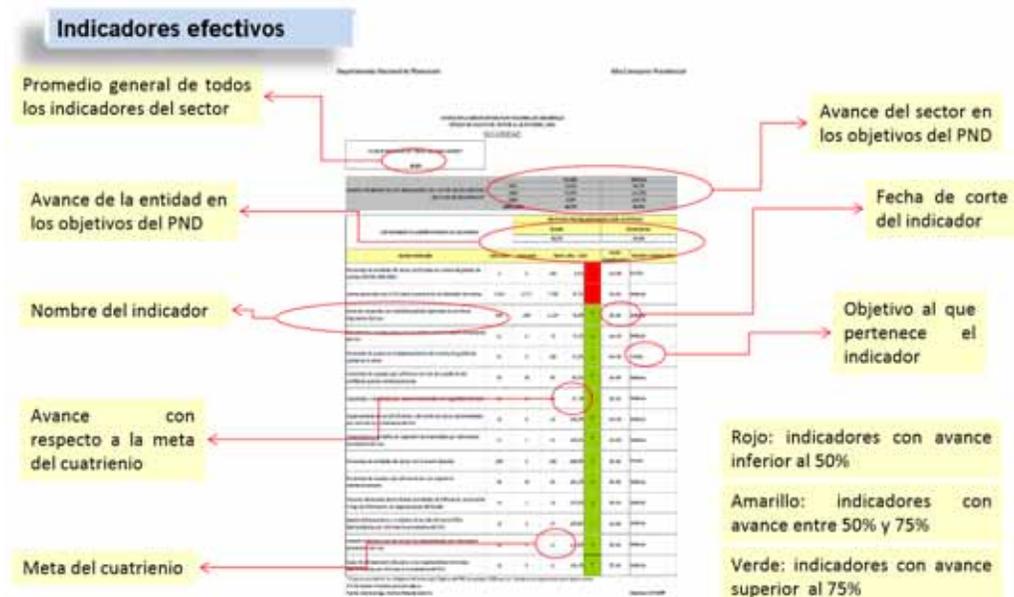
<sup>55</sup> SIUF Sistema unificado de inversión y finanzas públicas. SIIF Sistema integrado de información financiera. Y SECOP Sistema electrónico para la contratación única.

**DIAGRAMA 6**  
**ESQUEMA DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**



Fuente: Colombia 2012, Departamento Nacional de Planeación, disponible en Bello (2014).

**DIAGRAMA 7**  
**SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE LAS METAS DE GOBIERNO (SISMEG)**



Fuente: Colombia 2012, Departamento Nacional de Planeación, disponible en Bello (2014).

En el nivel estratégico, se realizan análisis sistemáticos de los objetivos y prioridades nacionales. Para ello cuentan con los tableros de control<sup>56</sup> que identifican el aporte de cada sector, y que combinan con reuniones de revisión periódicas con el consejo de ministros. Otro elemento complementario al análisis anterior, y que se quiere relevar es la función que cumple el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (SSMG) (véase el diagrama 7) y el tipo de análisis que desarrolla.

El SISMEG alimenta el nivel estratégico de análisis. Corresponde a una plataforma tecnológica —de creación reciente (2010)— que se utiliza para el seguimiento a metas del gobierno nacional. Cuenta con una arquitectura de información basada en servicios, que permite interoperabilidad con otros sistemas —respondiendo así a un seguimiento articulado—, y cuenta con indicadores de desempeño, incluida información sobre la percepción del ciudadano, entre otros.

El tipo de evaluación que se realiza a partir de la información provista por el sistema es la siguiente: i) avance del sector respecto de los objetivos establecidos en PND (primeras filas); ii) avance de la institución en el cumplimiento de los objetivos del PND; y iii) avance respecto de la meta del cuatrienio con valoración de semáforo (rojo, amarillo y verde).

Además el sistema provee información que permite realizar un análisis de coherencia entre los objetivos del cuatrienio y los propuestos en el PND, así como valorar el avance específico institucional en función del promedio general de todos los indicadores del sector.

## 6. Desafíos de los sistemas de seguimiento y evaluación

Como se pudo revisar en la sección anterior, si bien existen avances en los sistemas de seguimiento y evaluación de los programas públicos en los países de la región, aún existen numerosos desafíos que se presentan a continuación.

- Lograr consenso y respaldo político: Este es el desafío más relevante para la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación relevante, útil, transparente y consistente. El contexto político puede jugar un papel crucial si se quiere que la reforma de M&E sea verdaderamente asimilada por la totalidad del gobierno.
- Institucionalización de los sistemas y funciones de M&E: Como ya fue señalado, sólo un 32% de los países cuentan con agencias de evaluación con sustento legal y normativo en operación. En los países que han institucionalizado los sistemas de M&E esta se ha convertido en una práctica generalizada del sector público valorada por la propia administración pública, la ciudadanía, los centros de investigación, las organizaciones nacionales e internacionales, entre otros.
- Implementar condiciones básicas para una correcta implementación y operación de los sistemas de M&E. Según la experiencia de los países más avanzados, estas condiciones son:
  - Contar con sistema de incentivos tanto para realizar el M&E como para usar la información del M&E en el proceso de toma de decisiones;
  - Capacitación continua de gerentes y funcionarios de las dependencias del gobierno;
  - Existencia de un fundamento legal con definición clara de las funciones y responsabilidades de los actores principales, (Ministerios de Planificación y Finanzas, la Oficina del Presidente, los Ministerios sectoriales y el Congreso);

<sup>56</sup> Los tableros de control es la herramienta de seguimiento de los planes estratégicos sectoriales de los Ministerios. Se evalúa el avance de los indicadores sectoriales, temas de gestión y se examina la autoevaluación sobre los logros alcanzados.

- Incorporación al sistema nacional de M&E de las iniciativas de evaluación a nivel estatal y municipal para ampliar su alcance;
- La instalación de agencias autónomas de evaluación con un carácter eminentemente técnico, que aseguran la transparencia y la credibilidad de la información que se produce.
- Mejorar deficiencias técnicas y administrativas de las evaluaciones.

Las siguientes debilidades técnicas que deben ser subsanadas:

- Se evalúa principalmente programas presupuestarios más no las políticas públicas, como tampoco el vínculo entre metas de la planificación global, la sectorial, y la de los programas;
- La evaluación de la eficacia del accionar público se ha entrampado en una mirada que reduce el campo de visión a mediciones de la capacidad de producir los objetivos deseados en la esfera social y económica a través de actuaciones e instrumentos del Estado, sin considerar que además se debe medir por cómo lo hace, por la calidad de los productos que genera, y por los atributos del proceso a través del cual se consiguen los resultados;
- Los sistemas de monitoreo y evaluación cuentan con un número excesivo de indicadores y metas, de tal manera que las instituciones están más preocupadas en contar números de controles, que de generar los mecanismos necesarios para mejorar la administración pública; si antes eran los procedimientos contables los que ocupaban el lugar de los objetivos, hoy son los indicadores;
- Hay desconexión entre el ciclo general de la política pública, de tal modo que por lo general la información producida por las evaluaciones realizadas, está desfasada, casi no se utiliza para alimentar las decisiones estratégicas en materia de continuidad de las programas y de la asignación presupuestaria;
- Los tipos de evaluaciones que se desarrollan (de programas, o de instituciones o a veces de un sector) no permiten establecer relaciones de causalidad (impacto) respecto de los temas desigualdad social (educativa, salud, empleo), pobreza y exclusión. En parte porque al no concebir las políticas públicas desde una lógica intersectorial, las metas de los programas sólo reflejan una parte disociada del problema, y en parte, porque tampoco se han realizado mayores esfuerzos por articular los objetivos y metas macro con las meso y micro.

Vincular el proceso de evaluación a la planeación, presupuestación y valor público. Finalmente para que la evaluación tenga el impacto esperado, es necesario mejorar la articulación en el ciclo de la política pública, con un vínculo plan-presupuesto, asociado a un sistema de evaluación con indicadores para medir el desempeño de modo que los decisores claves consideren en forma sistemática la información sobre resultados alcanzados al tomar las decisiones presupuestarias.

## **E. La rendición de cuentas**

La etapa final del proceso de gestión pública, una vez ejecutadas las actividades necesarias para la entrega de los bienes y/o servicios, es la rendición de cuentas, acción consistente en darle a conocer a la comunidad los resultados de la gestión de las instituciones públicas y sus programas.

La rendición de cuentas surge de la necesidad de fundamentar en forma transparente las decisiones públicas, porque éstas por lo general no sólo no se conocen sino que además nadie se hace

cargo de tal o cual política o medida implementada. Para el ejercicio democrático y la legitimidad de la actividad de gobierno, los procesos de rendición de cuentas se han vuelto indispensables.

Zadek (2006)<sup>57</sup>, define la rendición de cuentas como el proceso de “*lograr que sean responsables quienes tienen poder y finalmente den una voz o canal de expresión de la gente sobre temas que repercuten en sus propias vidas*”. Para el autor la rendición de cuentas conlleva un sentido claro de obligación: la exigencia de cuentas (por derecho). Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros, la idea de *accountability* contempla de antemano las dos nociones, y por tanto se concibe como un proceso y como el resultado de un proceso.

Schedler (2008)<sup>58</sup> complementa la definición, al plantear que rendir cuentas es establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, entre funcionarios y ciudadanos. Para el autor, la noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios. En esta línea, la rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.

La rendición de cuentas, en su dimensión de responsabilidad, apunta a la creación de espacios de transparencia. En esto se complementa con los mecanismos de vigilancia, control social, monitoreo y evaluación por cuanto son los instrumentos que la crean. De acuerdo con Schedler (2008) en la actividad de evaluación habría que distinguir por lo menos los siguientes ámbitos de rendición de cuentas:

- *Bajo criterios políticos*, la rendición de cuentas evalúa los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas; también valora las capacidades personales de políticos y funcionarios.
- *Bajo criterios administrativos*, la rendición de cuentas pregunta si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable.
- *Bajo criterios profesionales*, la rendición de cuentas vigila por la aplicación de normas de profesionalismo, en ámbitos como el médico, académico y judicial.
- *Bajo criterios financieros*, la rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.
- *Bajo criterios legales*, la rendición de cuentas monitorea el cumplimiento de la ley.
- *Bajo criterios constitucionales*, evalúa si los actos legislativos están acordes con disposiciones constitucionales.
- Finalmente, *bajo criterios morales*, se preocupa por si los políticos y funcionarios actúan de manera apropiada en términos de normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes.

La rendición de cuentas puede ser realizada mediante diversos mecanismos, todos los cuales buscan que la comunidad conozca los productos entregados y los resultados obtenidos a partir de los fondos públicos, siendo un acto fundamental para lograr una percepción positiva de la gestión de los gobiernos. A continuación se analizará cómo es la situación en los países de la región.

<sup>57</sup> Zadek, S. *Reflections on accountability*, Londres: AccountAbility, 2006.

<sup>58</sup> Schedler, A. 2008. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia. N°03. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México.

## 1. Situación de los países en cuanto a rendición de cuentas

El Banco Mundial mediante los “*Worldwide Governance Indicators*” levanta anualmente el resultado de seis índices compuestos que reflejan distintas dimensiones del gobierno. Estos índices están contruidos por más de 30 fuentes de datos distintas, que reportan los puntos de vista y experiencias de ciudadanos, expertos del sector público, privados, empresarios, organismos no gubernamentales, etc. Uno de estos índices es el “*Voice and Accountability*”, el cual mide el tema de la rendición de cuentas (véase el cuadro 30).

El indicador *Voice and Accountability* se encuentra en un rango de valores entre 2,5 que indica una débil *accountability* hasta 2,5 que es sinónimo de fortaleza en el aspecto evaluado. Como se aprecia en el cuadro anterior, existe una brecha importante aún en este aspecto en América Latina y El Caribe, con países como Cuba, Venezuela, Haití y Nicaragua en donde el problema es patente, con indicadores negativos que muestran una baja transparencia y rendición de cuentas.

A nivel general los resultados son regulares solamente, con sólo un cuarto de los países con el indicador sobre el valor de 1, siendo los países de mejor ranking los representantes caribeños de Santa Lucía y Barbados con valores del indicador cercanos a 1,2.

En general, más allá de los datos, la rendición de cuentas es un tema que está comenzando en la región, y que por lo tanto, aún le falta mucho por desarrollarse, siendo éste un tema relevante para el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad, así como un factor relevante para el logro de pactos sociales que permitan a los gobiernos seguir avanzando en sus políticas públicas en pos del desarrollo de los países.

**CUADRO 30**  
**ÍNDICE “VOICE AND ACCOUNTABILITY”**

Pais	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Antigua y Barbuda	0,31	0,27	0,56	0,55	0,66	0,57	0,60	0,59	0,51	0,51
Argentina	0,17	0,33	0,34	0,24	0,37	0,42	0,31	0,26	0,34	0,35
Bahamas	1,16	1,05	1,02	0,98	1,05	1,13	1,15	1,01	0,99	0,98
Barbados	1,34	1,22	1,16	1,06	1,15	1,13	1,06	1,20	1,21	1,21
Belice	0,77	0,68	0,77	0,75	0,52	0,52	0,63	0,76	0,69	0,68
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,07	-0,09	-0,19	-0,17	0,06	0,02	-0,03	-0,03	-0,08	-0,08
Brasil	0,40	0,41	0,37	0,44	0,48	0,51	0,54	0,49	0,53	0,50
Chile	1,06	0,98	1,17	1,24	1,04	1,07	0,99	0,98	1,06	1,06
Colombia	-0,49	-0,46	-0,31	-0,30	-0,21	-0,21	-0,20	-0,18	-0,18	-0,15
Costa Rica	1,10	0,97	0,99	0,81	0,88	0,91	0,94	1,00	1,03	1,01
Cuba	-1,67	-1,87	-1,83	-1,86	-1,89	-1,86	-1,75	-1,68	-1,58	-1,54
Dominica	1,11	1,08	1,00	0,98	1,05	1,04	1,07	1,05	1,02	1,00
Ecuador	-0,14	-0,18	-0,30	-0,43	-0,32	-0,22	-0,28	-0,28	-0,26	-0,31
El Salvador	0,12	0,17	0,11	-0,01	0,09	0,09	0,10	0,05	0,06	0,06
Granada	0,82	0,84	0,61	0,60	0,75	0,85	0,88	0,86	0,83	0,80
Guatemala	-0,43	-0,53	-0,31	-0,34	-0,20	-0,20	-0,24	-0,31	-0,36	-0,35
Guyana	0,62	0,57	0,15	-0,18	0,09	0,10	0,10	0,09	0,06	0,02

Cuadro 30 (conclusión)

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Haití	-1,32	-1,29	-1,37	-1,25	-0,74	-0,64	-0,62	-0,65	-0,70	-0,73
Honduras	-0,20	-0,17	-0,32	-0,31	-0,17	-0,23	-0,34	-0,54	-0,50	-0,52
Jamaica	0,58	0,53	0,44	0,46	0,59	0,60	0,54	0,55	0,42	0,45
México	0,30	0,30	0,32	0,19	0,11	0,08	0,09	0,14	0,12	0,09
Nicaragua	-0,10	0,09	-0,01	-0,21	-0,22	-0,23	-0,39	-0,46	-0,50	-0,58
Panamá	0,60	0,48	0,51	0,44	0,58	0,60	0,58	0,59	0,55	0,50
Paraguay	-0,53	-0,41	-0,48	-0,41	-0,30	-0,20	-0,16	-0,16	-0,11	-0,10
Perú	0,13	0,03	-0,15	-0,02	0,02	0,04	0,07	0,02	0,05	0,05
República Dominicana	0,20	0,02	0,03	-0,09	0,16	0,15	0,11	0,06	0,04	0,03
Saint Kitts y Nevis	1,00	0,88	0,45	1,17	1,19	1,19	1,09	1,11	1,18	1,18
San Vicente y las Granadinas	1,01	1,06	0,73	1,04	1,08	1,07	1,09	1,05	1,16	1,15
Santa Lucía	1,09	1,08	0,68	1,19	1,22	1,21	1,24	1,23	1,22	1,22
Suriname	0,46	0,39	0,14	0,15	0,46	0,51	0,56	0,41	0,34	0,33
Trinidad y Tobago	0,53	0,59	0,57	0,60	0,58	0,51	0,49	0,54	0,50	0,50
Uruguay	1,03	1,00	0,86	0,89	0,99	1,00	1,04	1,11	1,15	1,12
Venezuela (República Bolivariana de)	-0,54	-0,47	-0,61	-0,69	-0,59	-0,73	-0,75	-0,87	-0,88	-0,92

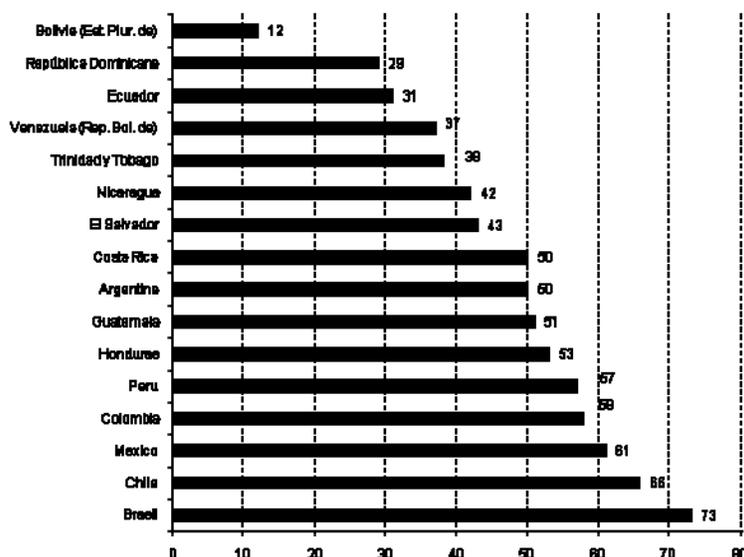
Fuente: Worldbank Governance Indicators. [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org).

Otra fuente importante para medir acceso a la información por parte de la ciudadanía y rendición de cuentas, es la Encuesta de Presupuesto Abierto que conduce el *International Budget Partnership (IBP)*<sup>59</sup> que constituye un estudio independiente y comparativo de la transparencia presupuestaria y rendición de cuentas. La encuesta mide el acceso público a la información presupuestaria del gobierno. Para ello recolecta un conjunto de datos comparativos sobre la disponibilidad pública de la información presupuestaria y otras prácticas de rendición de cuentas sobre el presupuesto.

Los resultados del Índice de Presupuesto Abierto, para todos los países de América Latina encuestados (véase el gráfico 35), indican que ninguno de los países entrega información completa en sus documentos de presupuesto y que sólo en los casos de Brasil, Chile, México, Colombia y Perú se considera suficiente el nivel de información que se entrega sobre el presupuesto del gobierno central. El resto de los países encuestados entrega información básica y algunos (Ecuador, República Dominicana y el Estado Plurinacional de Bolivia) proveen de poca información presupuestaria.

<sup>59</sup> El Índice de Presupuesto Abierto asigna a cada país una calificación basada en el promedio de las respuestas a las 91 preguntas relacionadas con la disponibilidad pública de información, reflejando la cantidad de información presupuestaria públicamente disponible en los ocho documentos presupuestarios que se consideran claves para un manejo transparente del presupuesto. Los ocho documentos son: i) Documento preliminar; ii) Propuesta de presupuesto del ejecutivo; iii) Presupuesto promulgado; iv) Presupuesto ciudadano; v) Informes entregados durante el año; vi) Revisión de mitad de año; vii) Informe de fin de año; e viii) Informe de auditoría. Para mayor detalle: [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org).

**GRÁFICO 35**  
**ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO 2012**



Fuente: International Budget Partnership (2012).

A pesar de que Uruguay no es uno de los países incluidos en este índice, se le ha escogido como experiencia de relevancia puesto que posee un sistema de rendición de cuentas que constituye un ejemplo de cómo las nuevas tecnologías pueden ser puentes para acercar más a la sociedad a la información vinculada con al control ciudadano, como por ejemplo la e-Rendición de cuentas, e-Accountability o e-Governance (Naser, 2011).

Uruguay desarrolló una plataforma electrónica que presenta datos sobre el presupuesto nacional, ordenados desde una perspectiva funcional y de acuerdo a áreas programáticas y programas específicos. En esta nueva versión se incluyen datos del crédito y la ejecución presupuestal, pudiendo visualizarse la información para distintos años. Asimismo, se presentan los gastos (crédito o ejecutado) clasificados en base a las categorías de funcionamiento, inversión o personal, y se brinda la posibilidad de consultar indicadores asociados a las áreas programáticas prioritarias y sus programas.

Otra forma de medir los resultados de la gestión pública, es desde el punto de vista de la transparencia y calidad de las instituciones, elementos que son posibles de medir mediante la percepción ciudadana de la gestión de las instituciones y de los funcionarios públicos.

Para lo anterior se han definido diversos indicadores, desarrollados principalmente por el Banco Mundial, que miden una dimensión importante de la gobernabilidad (la imagen hacia los ciudadanos), y que son útiles para comparar la evolución en cada país, siendo utilizados permanentemente por los diferentes actores interesados en evaluar la calidad institucional, e incluso aspectos de credibilidad financiera y de valoración de riesgo país.

El resultado esperado de la rendición de cuentas, es el conocimiento por parte de la sociedad civil y de la ciudadanía en general, respecto de las acciones realizadas, productos entregados y resultados logrados en la población objetivo gracias al uso de los recursos públicos. Lo anterior finalmente conformará la percepción ciudadana de la gestión pública, elemento fundamental para el fortalecimiento de los procesos democráticos y del pacto fiscal.

Existe diversa información que permite apreciar el Estado de la percepción ciudadana frente a la gestión pública en los países de América Latina y el Caribe. A continuación, veremos algunos de los más significativos para efectos de la reflexión desarrollada en este trabajo.

El Índice de corrupción es un indicador que indaga sobre la percepción de la ciudadanía respecto del avance de la corrupción en los países, información levantada a partir de una encuesta realizada por la organización Transparencia Internacional (TI) y cuyos resultados se presentan en el siguiente cuadro. En general la situación respecto a la percepción de corrupción en los países de la región no muestra buenos resultados ni mejoría (véase el cuadro 31), pues de un máximo de 10 puntos se obtiene en promedio para la última década un valor de 3,5, valor que indica un amplio margen de mejora. Esta situación se ve reflejada en la gran mayoría de los países, siendo las excepciones Chile, Uruguay y en menor medida Costa Rica, con índices cercanos al óptimo. En el otro extremo, con valores bajos que expresan una alta percepción de corrupción, se encuentra una gran cantidad de países, entre los que destacan con los menores índices, Paraguay, Venezuela y Ecuador.

**CUADRO 31**  
**ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN**  
(Puntaje promedio en escala, donde 1 es igual a altamente corrupto y 10 es altamente transparente)

Pais	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Argentina	3,5	3,5	2,8	2,5	2,5	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	3,0	2,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,7	2,0	2,2	2,3	2,2	2,5	2,7	2,9	3,0	2,7	2,8	2,8	2,6
Brasil	3,9	4,0	4,0	3,9	3,9	3,7	3,3	3,5	3,5	3,7	3,7	3,8	3,7
Chile	7,4	7,5	7,5	7,4	7,4	7,3	7,3	7,0	6,9	6,7	7,2	7,2	7,2
Colombia	3,2	3,8	3,6	3,7	3,8	4	3,9	3,8	3,8	3,7	3,5	3,4	3,7
Costa Rica	5,4	4,5	4,5	4,3	4,9	4,2	4,1	5,0	5,1	5,3	5,3	4,8	4,8
Ecuador	2,6	2,3	2,2	2,2	2,4	2,5	2,3	2,1	2,0	2,2	2,5	2,7	2,3
El Salvador	4,1	3,6	3,4	3,7	4,2	4,2	4,0	4,0	3,9	3,4	3,6	3,4	3,8
Guatemala	...	2,9	2,5	2,4	2,2	2,5	2,6	2,8	3,1	3,4	3,2	2,7	2,8
Honduras	...	2,7	2,7	2,3	2,3	2,6	2,5	2,5	2,6	2,5	2,4	2,6	2,5
México	3,3	3,7	3,6	3,6	3,6	3,5	3,3	3,5	3,6	3,3	3,1	3,0	3,4
Nicaragua	...	2,4	2,5	2,6	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Panamá	...	3,7	3	3,4	3,7	3,5	3,1	3,2	3,4	3,4	3,6	3,3	3,4
Paraguay	...	...	1,7	1,6	1,9	2,1	2,6	2,4	2,4	2,1	2,2	2,2	2,1
Perú	4,4	4,1	4,0	3,7	3,5	3,5	3,3	3,5	3,6	3,7	3,5	3,4	3,7
Uruguay	...	5,1	5,1	5,5	6,2	5,9	6,4	6,7	6,9	6,7	6,9	7,0	6,2
Venezuela (República Bolivariana de)	2,7	2,8	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,0	1,9	1,9	2,0	1,9	2,3
Promedio América Latina	3,9	3,6	3,4	3,4	3,5	3,5	3,4	3,5	3,6	3,5	3,6		3,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre las cifras de Transparencia Internacional.

Si consideramos el nuevo Índice de Percepción de la Corrupción desarrollado por Transparencia Internacional (véase el cuadro 32), encontramos resultados similares a los presentados anteriormente, según se presenta a continuación.

También es posible analizar la percepción de la comunidad respecto al gasto público, mediante el indicador “porcentaje de personas encuestadas que confían en la calidad del gasto público”, cuyos resultados se presentan a continuación (véase el cuadro 33).

**CUADRO 32**  
**ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2013**  
*(Promedio. Escala de 0 a 100, donde 0 = mayor nivel de corrupción  
y 100 = menor nivel de corrupción)*

País	2013
Argentina	34
Bahamas	71
Barbados	75
Bolivia (Estado Plurinacional de)	34
Brasil	42
Chile	71
Colombia	36
Costa Rica	53
Cuba	46
Ecuador	35
El Salvador	38
Guatemala	29
Guyana	27
Haití	19
Honduras	26
Jamaica	38
México	34
Nicaragua	28
Panamá	35
Paraguay	24
Perú	38
República Dominicana	29
San Vicente y las Granadinas	62
Santa Lucía	71
Suriname	36
Trinidad y Tobago	38
Uruguay	73
Venezuela (República Bolivariana de)	20

Fuente: Elaboración propia sobre cifras de Transparencia Internacional (2013).

**CUADRO 33**  
**PERCEPCIÓN DE LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO**  
*(En porcentajes)*

País	2003	2005	2011	Promedio
Argentina	18	24	29	24
Bolivia (Estado Plurinacional de)	13	15	24	17
Brasil	19	13	14	15
Chile	31	41	33	35
Colombia	12	22	15	16
Costa Rica	17	12	16	15
Ecuador	7	12	38	19
El Salvador	26	32	22	27
Guatemala	11	15	16	14
Honduras	29	21	18	23
México	9	15	16	13
Nicaragua	21	16	50	29
Panamá	15	14	43	24
Paraguay	15	18	21	18
Perú	10	11	13	11
República Dominicana	...	25	16	21
Uruguay	15	56	51	41
Venezuela (República Bolivariana de)	20	43	41	35
Promedio	17	23	26	22

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT.

La percepción respecto a la calidad del gasto no es buena, siendo Uruguay el país con mejor indicador, con un 51% de los encuestados en el año 2011 que confían en la calidad del gasto público. En un nivel menor los países que siguen en el nivel de resultados (cerca del 35%) se encuentra Chile y Venezuela, estando el resto de los países por debajo del 30%, llegando a niveles de 15% (Brasil y Costa Rica) y 11% el más bajo (Perú). No obstante lo anterior, para la gran mayoría de los países este indicador presenta un aumento con los años, reflejando los resultados de los procesos de mejora del gasto de los gobiernos.

## 2. Desafíos en cuanto a transparencia y rendición de cuentas

Los resultados presentados en esta sección, muestran una gran brecha posible de mejorar en el tema percepción ciudadana respecto a la gestión y gasto público, siendo un elemento principal en el tema de la rendición de cuentas y gobernabilidad. Al respecto se estima necesario fortalecer, potenciar o desarrollar los siguientes aspectos:

**Sistemas de rendición de cuentas/transparencia:** Según la realidad y uso de información de cada país, implementar sistemas de rendición de cuentas que sean conocidos por la ciudadanía, de manera que ésta conozca las funciones del Estado y sus resultados, permitiendo hacer partícipe a la población de la gestión pública y favorecer el control social y la evaluación de los compromisos de política pública.

**Calidad del gasto/gestión por resultados:** Una de las posibles explicaciones de los resultados destacados en algunos países, es la existencia de sistemas de gestión por resultados que centran su análisis y operación en valorar y dar cuenta efectiva acerca de la solución de problemas y la obtención de resultados de las políticas y programas públicos orientados a la población objetivo para la cual se trabaja.

**Sistema de evaluación de políticas públicas:** De la mano del sistema de gestión por resultados se encuentra el sistema de evaluación de las políticas públicas. Por una parte, la gente percibe positivamente la evaluación, como un elemento que permitiría mejorar el gasto, focalizar de mejor manera los esfuerzos y potenciar el uso eficiente de los recursos públicos. Por otra parte, si el sistema de evaluación es bien implementado, éste puede servir de plataforma para legitimar la toma de decisiones de las autoridades públicas, dar garantías de la adecuación de prioridades en materia de políticas como respuesta a las principales demandas sociales, y en definitiva, servir de fundamento para promover políticas públicas de calidad y alto impacto.

**Enfoque de servicio hacia el ciudadano:** El cambio en la administración tradicional a una administración que considera a los beneficiarios como “usuarios” o “ciudadanos”, que tienen derechos y posibilidades de ejercerlos, es un elemento clave para mejorar la percepción de la ciudadanía, por cuanto esta situación significa un cambio en la relación del Estado y sus funcionarios con la población en general.

**Capacitación:** Finalmente, la cara visible del Estado son los funcionarios, los cuales al encontrarse mejor preparados y capacitados, ya sea en aspectos técnicos como en la atención o trato a los ciudadanos, mejoran ostensiblemente los indicadores de percepción presentados en esta sección. Se estima que este es un elemento clave para mejorar la gestión pública.



## IV. Instrumentos de la planificación y gestión pública en el siglo XXI

### A. Prospectiva para el desarrollo

#### 1. Orígenes de la prospectiva y antecedentes en Naciones Unidas, CEPAL e ILPES

El nacimiento de la prospectiva, a mediados del siglo XX, se le atribuye a Gastón Berger, con la creación en 1957 del Centro Internacional de Prospectiva. Más tarde, los años 1970, dan inicio a la prospectiva en América Latina. Alonso (2007) señala tres marcas distintivas de esta aparición: el Séptimo Congreso de la Sociedad Interamericana de Planificación realizado en 1969 en Lima para pensar la América del año 2000; la creación en 1975 en México de la Fundación Javier Barros Sierra, primera institución regional dedicada exclusiva y sistemáticamente a la prospectiva; y la publicación en 1977 de *¿Catástrofe o nueva sociedad?* (Herrera et Al., 1977) por parte de la Fundación Bariloche de Argentina, entendida como una respuesta original a *Los límites del crecimiento* elaborado por el Club de Roma en años previos: “el estudio latinoamericano sostiene que los problemas principales que enfrenta el mundo son de carácter sociopolítico y resultantes de una desigual distribución de poder tanto a nivel nacional como internacional, y no de carácter económico (como lo plantea el modelo del Club de Roma)” (Alonso, 2007). En un sentido complementario, Popper y Medina señalan la misma década como el inicio de la internacionalización de la prospectiva en América Latina (Popper y Medina, 2008).

En Naciones Unidas en general y en CEPAL, más en particular, las preocupaciones prospectivas coinciden con su momento de origen latinoamericano. Joseph Hodara en 1975 y 1977 elaboró sendos documentos de circulación interna sobre *Prospectiva y subdesarrollo* y *El orden latinoamericano: cinco escenarios*. Más aún, la publicación en 1977 de *El futuro de la economía mundial. Un estudio de Naciones Unidas*, encabezado por Wassily Leontief (Siglo XXI Editores) atestigua que se trata de una verdadera preocupación institucional. Para mayo de 1985 entró en funcionamiento el Programa sobre el Futuro de América Latina (PROFAL) a partir del cual se dio inicio a una serie de estudios sobre el Futuro de América Latina, cuyo primer número, editado por Gonzalo Martner reflexionó sobre *América Latina hacia el 2000*.

De acuerdo con los registros documentales consultados, el trabajo prospectivo en ILPES inicia con los años 1990. En abril de 1991, conjuntamente con el Instituto Internacional de Política Pública (IIAP) de Francia, se realiza en Santiago de Chile el *Coloquio Internacional sobre Prospectiva de la Economía Mundial y sus efectos sobre las economías de América Latina y el Caribe*. Para el mencionado coloquio, Alfredo Costa Filho, en ese entonces director del ILPES, presenta *Prospectiva e Interdependencia Mundial: los nuevos desafíos para la planificación*. Para ese mismo año coincidió la realización y publicación del primer ejercicio de prospectiva territorial en la historia del ILPES, bajo la dirección de Sergio Boisier, *Estrategia para el Desarrollo Regional. La región del Biobío al encuentro del siglo XXI* (Intendencia de la Región del Biobío, Mideplan, Serplac).

Desde ese momento hasta hoy ha permanecido en el ILPES el interés y la actividad en el trabajo prospectivo. Del conjunto de publicaciones realizadas en esta materia, deben destacarse tres. La primera, elaborada por Javier Medina y Edgar Ortigón, *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, publicada en 2006. La segunda, publicada en 2005 en Costa Rica en colaboración de IDEA Internacional y del Banco Mundial, *Las visiones de país importan: Lecciones de experiencias exitosas de desarrollo. Debates de un foro de desarrollo del sector público y privado (Santiago de Chile, Julio de 2004)*. Finalmente, un libro colectivo realizado con la participación del ILPES y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), *Construyendo visiones de país por medio del diálogo social*, publicado en 2012.

Esta trayectoria de trabajo cobra significado y fuerza en lo corrido del Siglo XXI cuando aparecen, en los países de la región, múltiples iniciativas para la elaboración de visiones y planes de desarrollo de largo plazo. En el cuadro 34 se mencionan solo aquellas cuyo período de referencia abarca al menos una década.

#### **CUADRO 34 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VISIONES NACIONALES DE DESARROLLO EN EL LARGO PLAZO**

---

“Bolivia: prospectiva económica y social 2000 2010” (PNUD, Cuaderno de Futuro 10, La Paz, 60 p.)
“Brasil 2022” (Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos, 104 p.)
“Prospectiva Chile 2010. Construyendo el Chile Económico del Futuro” (Ministerio de Economía, Chile Innova, 33 p.);
“Agenda Chile País Desarrollado: Más Oportunidades y Mejores Empleos 2018” (Ministerio de Hacienda, 2010, 96 p.)
“2019 Visión Colombia II Centenario” (Resumen Ejecutivo, Presidencia de la República, DNP, 60 p.)
“Costa Rica Visión a Largo Plazo” (Mideplan, Junio 2012, 334 p.)
“Ecuador Estrategia Nacional 2010/2025”
Guatemala Plan Nacional de Unidad Nacional de la Esperanza 2032
“República de Honduras. Visión de país 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022” (Presentación al Congreso, 2010, 152 p.)
“Visión 2030 Jamaica - Plan Nacional de Desarrollo”
“Visión 2030. El México que queremos” (Presidencia de la República, 2006)
“Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021” (CEPLAN 2011, 286 p.)
“Propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030” (República Dominicana, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Consejo Nacional de Reforma del Estado, 2011, 526 p.)
“Diálogo político-social por Uruguay Logístico 2030” (Ministerio de Transportes, junio-diciembre 2011); Uruguay Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

---

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Fundamentos de la prospectiva

Como es de esperarse, en esta historia de cerca de seis décadas, los estudios del futuro han dado lugar a la utilización de términos diversos, con distintos significados: futurología, prospectiva, previsión, *foresight*. Se diferencian en su fundamentación epistemológica, en sus orientaciones metodológicas, incluso en su significado cultural. Aunque *estudios de futuros* es la acepción más general e inclusiva, *prospectiva* es la de mayor resonancia mundial y más ampliamente aceptada en América (Masini, 2012). Repasemos sus pilares o fundamentos.

En primer lugar, prospectiva no es adivinación o predicción sino una herramienta de construcción de futuro. Más que develar algún futuro prefabricado, *la prospectiva* ofrece una aproximación que ayuda a construir el futuro. Nos habilita a considerar el mundo del mañana como algo que creamos, más que algo previamente decidido, como un misterio que solamente necesita ser revelado (De Jouvenel, 2000). Considerar la *posibilidad de construir el futuro* significa distanciarse tanto del determinismo como del probabilismo: “*La actitud prospectiva nace de una revuelta del espíritu contra el yugo del determinismo y el juego del azar*” (Godet, 2007). Más concretamente, significa partir de, a lo menos, algunas interrogantes fundamentales: ¿Qué se puede o debe cambiar? ¿Quién puede hacer los cambios? ¿Cuáles son las implicaciones de estos cambios? (Medina y Ortegón, 2006).

En segundo lugar, la naturaleza y magnitud del desafío confrontado por la prospectiva sugieren la conveniencia de asumir procesos de reflexión integrales que hagan uso de múltiples métodos y procedimientos. Pensar el futuro, como lo ilustra el cuadro 46, significa situarse en un plano de reflexión amplio y complejo, que difícilmente acepta las domesticaciones (definición de campos y especialidades) disciplinarias propias de las ciencias. Implica, muy especialmente reconocer la ineludible reflexión ética, recurso indispensable para la construcción y toma de opciones de futuro. Significa igualmente, hacer uso de los recursos provistos por la ciencia, especialmente aquellos que ayudan a la comprensión del cambio, de la dinámica de los fenómenos y de los procesos: ¿qué cambia?, ¿qué puede y qué debe cambiar? Implica, finalmente, tender puentes entre la construcción de visiones y la acción colectiva organizada (¿quién hace los cambios? ¿Cuáles son sus implicaciones?), preferiblemente haciendo uso de la planificación.

**CUADRO 35**  
**CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA REFLEXIÓN PROSPECTIVA**

Características	Descripción
Transdisciplinariedad	Implica el conocimiento de un saber de base y un saber aplicado. Por ejemplo, el uso del Delphi conlleva el uso de las matemáticas y la sociología
Complejidad	El estudio del futuro implica múltiples enfoques que van más allá de las disciplinas tradicionales, igual como sucede, por ejemplo, con el estudio del desarrollo, el medio ambiente, el género, las ciencias de la administración
Globalidad	Se busca establecer las relaciones entre lo interno y lo externo de un sistema, como se dan sus interacciones e interdependencias. Los modelos sirven para comprender los nexos y vínculos entre sistemas, supra sistemas y subsistemas involucrados.
Normatividad	Se proponen futuros deseables que implican un deber ser de la sociedad. Implica reconocer la influencia y la presencia de los valores y las visiones en el desarrollo de los diferentes estudios. Se recomienda formar equipos con valores diversos.
Cientificidad	El futuro no es un objeto experimental en el sentido estricto —porque no es repetible ni predecible y por tanto no tiene un carácter de ley universal—. La cientificidad de la prospectiva radica en el método, en el rigor empleado en la formulación de las hipótesis y procesos de simulación; y en la validación a posteriori en el tiempo de sus resultados.
Dinamicidad	Conlleva un continuo adaptarse, renovarse frente al cambio. Constituye un inmenso reto para poder ponerse al día con los nuevos acontecimientos. Implica una fuerte capacidad de aprendizaje.
Participación	En un ejercicio se debe conocer el tipo de actores involucrados, y los procesos de preparación, animación, comunicación, y diálogo social con cada uno de ellos.

Fuente: Medina y Ortegón (2006:139) adaptado de la Previsión Humana y Social, Masini (1993: 20-28).

### 3. Planificación y prospectiva

Tal y como acaba de argumentarse, planificación y prospectiva son disciplinas complementarias (véase el diagrama 8). Se trata, igualmente, de tradiciones muy cercanas en cuanto a sus propósitos, métodos y motivaciones. Así como la prospectiva se nutre de la planificación, esta última considera la primera como una de sus funciones básicas. En efecto, de acuerdo con Medina, “la prospectiva se constituye en un campo en plena evolución, de intersección entre los estudios de futuro, el análisis de las políticas públicas y la planificación estratégica” (Medina et al., 2014).

**DIAGRAMA 8**  
**PROSPECTIVA COMO ESPACIO MULTIDISCIPLINAR**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gavigan et al (2002) y en CEPAL (2013e).

Esta cercanía y entrelazamiento no deben, sin embargo, llevar a confusión. “La planeación y la prospectiva son primas hermanas. (...) Sin embargo, planeación y prospectiva *difieren también en su propósito, en el plazo que las ocupa, en sus herramientas* (aunque compartan algunas). *La prospectiva* pretende aclarar los objetivos que pueden y deben perseguirse, explorar caminos alternativos, especular y conjeturar sobre posibles cambios, evaluar las posibles consecuencias de nuestras acciones (o de no actuar); en otras palabras, *abrir opciones posibles, probables o deseables* para el futuro y reducir la probabilidad de que este nos sorprenda. *La planeación* pretende *ordenar las actividades* para alcanzar un fin, un objetivo dado; esto es, *cerrar las opciones de futuro* para que sólo el preferido se convierta en realidad. La acción, más que la especulación y la conjetura, es el ámbito de la planeación. *A la prospectiva* le interesa en particular *el largo plazo*; aquel que permite imaginar futuros radicalmente diferentes del presente, que le da espacio a la dinámica social para que se transforme en algo nuevo. *A la planeación* le interesan en general *plazos más cortos*; un tiempo acotado, cercano al presente, que permita operar en un espacio relativamente estable en el entorno” (Alonso, 2011).

De la prospectiva se preserva y resalta el valor de la conjetura, de la libre exploración de futuros posibles, sin ataduras ni cortapisas. De la planificación se subraya su utilidad como instrumento de conducción de la acción colectiva organizada. Se reclama, finalmente, la elaboración de instrumentos de articulación, de fertilización y retroalimentación mutua: “*La primera imagina lo que la segunda pretende convertir en realidad. No son instrumentos en competencia, sino actividades complementarias. La planeación de la acción sin visión, termina siendo improvisación; la visión que*

*no es acompañada por la acción planificada no es sino un sueño. Planeación y prospectiva son ambas necesarias y deberían operar como un equipo” (Alonso, 2011).*

## 4. Prospectiva en América Latina y el Caribe

### Surgimiento y trayectoria

Los estudiosos y observadores de la historia de los estudios de futuros en América Latina y el Caribe no concuerdan acerca del momento de su nacimiento en nuestro continente. Yero (1997) y Medina hablan de los sesentas, mientras Alonso (2007) identifica este nacimiento en los setentas.

Yero hace una lectura de la evolución general de estos estudios en América Latina, asociando su evolución al curso de un debate sobre el desarrollo y la planificación. Por esa razón, ubica su origen a finales de los años 1950, cuando los debates sobre el modelo de sociedad deseado: *“Propiciaron una especie de lenguaje común sobre opciones e ‘imágenes’ de las sociedades deseables y los ejes de los futuros alternativos (...) Los estudios realizados en esta etapa tuvieron como propósito central evaluar la viabilidad económica y política de los futuros explorados. Se apoyaron en la modelización matemática para simular diferentes procesos económicos y políticos demostrando la factibilidad de los futuros que proponían”* (Yero, 1997). Menciona principalmente los estudios realizados por Varsavsky, en el CENDES-UCV *“y en la CEPAL, en donde se elaboraron modelos económicos”* (Yero, 1997: 338) que giraban alrededor de la contraposición de dos estilos económicos, el consumista (tendencial) y el creativo (deseable). En el recuadro 8 se resumen, desde la perspectiva de este autor, las imágenes de futuros alternativos que se podían identificar en la región en los años cincuenta.

#### RECUADRO 8 IMÁGENES DE FUTUROS ALTERNATIVOS, AMÉRICA LATINA EN LOS AÑOS CINCUENTA

“El estilo consumista se refiere a una economía subdesarrollada, capitalista, dependiente, enmarcada en la sociedad industrial, en donde se reproducen los patrones de producción y uso de la tecnología. La participaciones realiza a través de la democracia electoral y la solidaridad se expresa por la caridad, con los límites impuestos por la competencia y las divisiones de clase. Las fuentes motivacionales son el dinero, el poder y el estatus social. Se busca la integración en el comercio internacional y hay tendencia hacia el monoculturalismo. La educación se centra en la formación de recursos humanos. Se aspira a la máxima producción posible mediante el mercado con intervención estatal para evitar abusos” (Yero, 1997:338).

“El estilo creativo se orienta a satisfacer las necesidades humanas a partir de una nueva organización de la sociedad y de la producción, en un plano de igualdad, solidaridad y motivaciones de carácter no material. El nacionalismo, fruto de la creatividad, privilegia la diversidad cultural y no la imitación. Deberá lograrse un nivel de vida material más alto que el actual y condiciones de trabajo igualitarias. Los derechos de las futuras generaciones deben ser salvaguardados gracias al uso racional de los recursos, la preservación del ambiente y las políticas demográficas adecuadas. Eso se lograría mediante una educación permanente, una producción planificada, una tecnología compatible con este estilo de desarrollo y con los recursos disponibles, y con una actividad política intensa y pluralista acompañada por el respeto a las libertades individuales” (Yero, 1997: 339).

Fuente: Elaboración propia con base en Yero (1997) y en CEPAL (2013e).

Medina, por su parte, entiende la ola de sucesivas creaciones de las oficinas nacionales (secretarías, instituciones) de promoción de la ciencia y la tecnología a finales de los sesenta y al uso que ellas hicieron de ejercicios de prospectiva como la señal del nacimiento de la prospectiva latinoamericana.

Por su lado, Alonso considera los años 1970 como el momento de nacimiento de la prospectiva en América Latina. Esa misma época, en contraste, es considerada por Yero como un período de enfriamiento, resultado de la mentalidad dependentista que habría imperado en la época. “La perspectiva dependentista, en parte por su aproximación crítica y en parte a causa de las complejas relaciones que supone su enfoque estructural, (...) no han favorecido mucho los estudios de

futuro” (Yero, 1997: 339). Alonso, por su parte, afirma que “El nacimiento formal de los estudios de prospectiva en América Latina ocurriría en realidad durante la década de 1970” (2007:8) y, asocia esta afirmación a hechos significativos como son la creación de la Fundación Javier Barros Sierra y la realización de estudios como el conocido Modelo Bariloche “Catástrofe o nueva sociedad?” (Herrera et al, 1977). Este “(...) *modelo mundial latinoamericano fue realmente diseñado como respuesta a la pregunta siguiente: ¿Cuáles son los condicionamientos que impiden satisfacer las necesidades de supervivencia presentes y futuras del ser humano?, respondiendo que son de naturaleza principalmente sociopolítica, obtenibles a condición de tener una sociedad basada en la solidaridad y en una armónica relación con el medio ambiente*” (Yero, 1997: 339-340).

La llegada de los años 1980 significan un verdadero quiebre de contexto y mentalidad, con profundas repercusiones sobre la manera de pensar y hacer prospectiva en Latinoamérica (Ver Recuadro 9). Recuérdese que, a inicios de esa década, estalló en América Latina la denominada crisis de la deuda, que se propagó en toda la región y motivó el virtual estancamiento del crecimiento económico por habitante y el desbordamiento de los equilibrios macroeconómicos, esto último expresado fundamentalmente en tasas de inflación y déficit fiscales históricamente altos en varios países. “*Se hace evidente la necesidad de abordar la incertidumbre y el futuro de manera más sistemática de lo que se venía haciendo*” (Yero, 1997: 340). Se agrega además la cada vez más activa presencia de los organismos internacionales a través de iniciativas desde la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo, el programa PROFAL (Programa de estudios de Futuro para América Latina) de UNITAR, los proyectos de UNESCO-Clacso (Gran Programa I) y el PTAL de ONUDI (Programa de Prospectiva Tecnológica de América Latina).

Alonso coincide con la interpretación de Yero, como una época de reavivamiento prospectivo cuando afirma: “*En la década de los 1980 América Latina experimentó una grave crisis financiera y económica. (...) Con todo, (...) América Latina reflexionó en sus futuros durante los 1980 más que nunca antes*” (Alonso, 2007: 10). Como parte de este hervor, se introdujo la planeación prospectiva (Matus) y se realizaron numerosos estudios de visión de país al 2000 o más allá: La Colombia posible; México 2010; Argentina Siglo 21; Chile 2000; Ecuador 2000; Perú 2010; para mencionar algunos ejemplos.

#### **RECUADRO 9 IMÁGENES DE FUTUROS ALTERNATIVOS, AMÉRICA LATINA EN LOS AÑOS OCHENTA**

Escenarios desarrollados por PNUD/Unesco/Clacso

1. Caos social: desagregación extrema, conflictos y desestructuración estatal;
2. Modernización centrífuga: tradicionalización social, conflictividad social y ruptura en los procesos democráticos;

3. Modernización menos fragmentada y expansiva: sociedad dual con mayor estabilidad política;

4. Modernización concertada y expansiva: integración social, simbólica.

Escenarios desarrollados por ERAL

1. Régimen democrático pluralista, alto crecimiento productivo y distribución;

2. Régimen autoritario represivo, alto crecimiento y baja distribución;

3. Régimen autoritario populista, bajo crecimiento y alta distribución;

4. Inestabilidad y oscilaciones políticas, bajo crecimiento y baja distribución

Programa UNESCO

1. Incorporación plena, homogeneización cultural e identidad nacional. Fuerte incorporación en la cultura mundial.

2. Imposibilidad de integración, polarización y ampliación de brechas, luchas violentas por el poder;

3. Democracia plural efectiva, pluralidad cultural, nuevas estrategias para incorporación de distintas cosmovisiones, de modelos de vida y cultura de los pueblos.

Fuente: Elaboración propia con base en Yero (1997: 344-345) y CEPAL (2013e). Se trata de una síntesis de los enfoques utilizados por las instituciones en referencia para dicha década.

Como tendencias dominantes de la época, pueden señalarse la escasa incorporación de los estudios nacionales en los ejercicios regionales; el mayor esfuerzo dedicado al diagnóstico; la prácticamente total ausencia de la modelización matemática y “el salto al futuro”: *“Estos estudios suponen un ‘salto al futuro’ desde el punto de vista de la metodología prospectiva. Se caracterizan por dar poca importancia a la ‘efectividad metodológica’, entendida como el uso riguroso de los métodos y técnicas prospectivos, y por la tendencia a la elaboración de ‘ensayos’”* (Yero, 1997: 345).

Para comenzar los años 1990, el balance resultante es poco alentador, se mencionan obstáculos endémicos tales como la escasez de centros dedicados de lleno a la disciplina, la ausencia de continuidad, la inexistencia de asociaciones, la débil difusión de los estudios y la poca importancia concedida por los medios masivos de comunicación a este tipo de reflexiones (Yero, 1997: 346-347). Algunos de éstos parecerían haberse superado pues, en la opinión de Alonso *“Iberoamérica recibió así al nuevo siglo 21 con una comunidad de prospectiva pujante, en expansión y viviendo un incipiente proceso de consolidación”* (Alonso, 2007: 13).

En términos generales, la región y, más específicamente los gobiernos, han sido históricamente poco proclives a mirar hacia el largo plazo en sus estrategias de desarrollo y a incorporar la dinámica de la economía y la política internacional en dichas estrategias. El “cortoplacismo” que dominaba el quehacer de la política pública parece haber incidido en la ausencia de ejercicios de prospectiva impulsados por gobiernos en la mayoría de los países de la región. Esta situación parece estar cambiando en los últimos años, en que se percibe una preocupación mayor por el futuro de parte de gobiernos y sociedades, que se suma a la más o menos continua práctica de ejercicios prospectivos desde la academia. Es posible que en este mayor interés por el futuro desde lo público estén incidiendo la globalización de la economía internacional, la reflexión a raíz de la irrupción de la crisis financiera/económica mundial iniciada en 2008 y la preponderancia que ha ganado el cambio climático en la agenda mundial de desarrollo y en las nacionales en los últimos 6 años.

En esa línea, para lo que va del siglo XXI, Medina et al (2014) propone un balance más positivo: “En la década que sigue, desde 2000 hasta el momento presente, en América Latina aparecen nuevos desarrollos institucionales, y ha existido una mayor continuidad en los esfuerzos. Este progreso se evidencia en el apoyo de organismos internacionales, el surgimiento de programas nacionales e internacionales, nuevos centros, institutos, servicios, proyectos y universidades interesadas. Como puede observarse a través del cuadro 36, las fuentes y los procesos de consolidación institucional son muy diversos y se combinan de manera muy particular en cada país. Las universidades y los centros de investigación han ocupado un lugar destacado, al lado de los cuales también tienen presencia las empresas públicas y los consorcios.

De esta suerte, se han podido configurar redes de conocimiento y una comunidad prospectiva en proceso de consolidación en muchos países de la región (Medina et al, 2014). Ello se evidencia en el incremento de:

- Los puntos de referencia, los cuales son instituciones que han podido tener continuidad en su labor prospectiva a lo largo de esta década o en los últimos treinta años.
- El contacto con redes y proyectos de cooperación internacional, en los cuales se ha intercambiado valioso conocimiento metodológico y contenidos de punta.
- Experiencias significativas que han tenido impacto en los países, las regiones subnacionales o los sectores estratégicos de los países.
- Los programas de formación avanzada y la difusión de conocimiento en español por parte de autores iberoamericanos.”

Esta positiva evolución institucional ha tenido como uno de sus más interesantes y positivos ingredientes el tomar como fundamento la construcción de comunidades nacionales e internacionales

del más diverso tipo (véase el cuadro 37), a través de las cuales se acelera la difusión del conocimiento y se crean espacios propicios para el aprendizaje colectivo. *“Otro rasgo de singular relevancia es la construcción de lazos de cooperación entre instituciones internacionales, europeas y de América Latina, en ejercicios concretos, desarrollo de capacidades y divulgación de manuales y documentos. Este factor ha sido fundamental para acortar la curva de aprendizaje en materia prospectiva”* (Medina et al., 2014).

**CUADRO 36**  
**EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS EN DESARROLLO INSTITUCIONAL**  
**DE LA PROSPECTIVA EN AMÉRICA LATINA (2000-2012)**

Categorías	Instituciones	Convención
Centro u observaciones institucionales	Centro de Gestión y Estudios Estratégicos del Brasil	CGEE
	Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva, Nodo Argentina	CLGPA
	Fundación Javier Barros Sierra de México	FJBS
Laboratorios o Institutos Universitarios	Centro de Estudios Prospectivos. Universidad Nacional de Cuyo en Argentina	CEP
	Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva. Universidad Externado de Colombia	CPEP
	Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento. Universidad del Valle (Colombia)	IPIGC
	Instituto Tecnológico de Monterrey. Universidad Tecnológica de Monterrey, México	ITM
	Departamento de Política Científica y Tecnológica /Instituto de Geociencias de UNICAMP de Brasil	UNICAMP
	Universidad Nacional Autónoma de México (D.F.)	UNAM
	Universidad de Sao Paulo de Brasil	USPB
Consorcios	PROSPECTA. Perú	PROSPECTA
Servicios en Empresas Públicas	Empresa Brasileña de Pesquisa Agropecuaria	EMBRAPA
	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial del Brasil (SENAI)	SENAI
Organismos Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación	Colciencias de Colombia	COLCIENCIAS
	Concytec del Perú	CONCYTEC
	Secretaría de Asuntos Estratégicos – Presidencia de la República de Brasil (Antes NAE-PR)	SAEPB
	Ministerio de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva de Argentina	MCTIPA
	Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Industrias intermedias, Venezuela	MCTI
	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile	MEFT
	Observatorio Cubano de Ciencia y Tecnología	OCCyT
	Presidencia de la República Uruguay	PRU

Fuente: Medina et al. (2014) basado en Medina & Popper (2008) y CEPAL (2013e).

También “destaca la puesta en marcha de programas de maestría y especialización en Prospectiva en países como México, Colombia, Argentina, Perú y Ecuador. Principalmente éstos se encuentran adscritos a Facultades de Ciencias de la Administración<sup>60</sup>”.

<sup>60</sup> Los principales son los siguientes: Maestría en prospectiva estratégica Tecnológico de Monterrey, ITESM, México; Maestría en Pensamiento estratégico y prospectiva, U. Externado de Colombia; Maestría en Prospectiva y Estudios Estratégicos CEDES / U. Autónoma de Chiapas, México; Maestría en Prospectiva y Estrategia para el Desarrollo Nacional, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universitat Autònoma de Barcelona-UAB; Maestría

**CUADRO 37**  
**EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE INTERCAMBIOS EN PROSPECTIVA**  
**DE AMÉRICA LATINA (2000-2012)**

Tipos	Ejemplos
Asociaciones internacionales	World Future Studies Federation. Capítulos Iberoamericanos. World futures Society. Capítulo por países Club de Roma. Capítulo por países Asociación Internacional futuribles, conferencias en países
Redes internacionales	Red Latinoamericana de Prospectiva Red Iberoamericana de Prospectivas y Vigilancia Tecnológica del CYTED
	Red Alfa – SELF RULE de la Unión Europea, liderada por la Universidad de Manchester Red Alfa – EULAKS de la Unión Europea, impulsada por FLACSO – México Red escenarios y estrategia de América Latina
Programas y proyectos internacionales	Programa de prospectivas tecnológica de ONUDI Programa de prospectivas tecnológica del Convenio Andrés Bello Millenium project, Universidad de las Naciones Unidas Programa andino de competitividad. Corporación Andina de Fomento Proyecto Quo vadis sobre la innovación de los sistemas de ciencia tecnología e innovación agraria de América Latina
Ejercicios internacionales	América Latina 202. Millenium project Educación superior para la transformación productiva y social con equidad en los países del convenio Andrés Bello BID. Escenarios económicos para América Latina UNESCO. América Latina. Escenarios. posibles y políticas sociales
Eventos recurrentes	Prospecta Perú, Prospecta Colombia, Prospecta América Latina Seminario Iberoamericano y videoconferencias 2010-2012

Fuente: Medina et al. (2014), basado en Medina & Popper (2008) y CEPAL (2013e).

### **Visiones nacionales de desarrollo de largo plazo en América Latina y el Caribe.** **Presentación de casos**

Esta sección presenta cuatro de un total de once casos de elaboración y puesta en marcha de visiones y planes de desarrollo de largo plazo que han ocurrido en América Latina y el Caribe. De los once casos detectados con esas características, se seleccionaron cuatro: Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana. Se asume que los cuatro casos son representativos de la diversidad de los procesos seguidos en la región.

El cuadro 38 resume los tipos de procesos, su horizonte temporal y los documentos que sintetizan el proceso.

---

en Pensamiento Estratégico y Prospectivo para la Educación Superior, Universidad Católica de Santiago y la Universidad Naval, en Guayaquil, Ecuador; Maestría en Inteligencia Estratégica y Prospectiva ESCICI, Colombia; Especialización en Prospectiva ESUMER, Medellín, Colombia; Especialización en Pensamiento Estratégico y Prospectiva Bogotá U. Externado de Colombia; Especialización en Prospectiva Estratégica UCES, Buenos Aires Argentina; Especialización en Estrategia Gerencial y Prospectiva, UPB, Medellín, Colombia” (Medina 2013: Cuadro 59: 216); Especialización en Dirección Prospectiva y Estratégica de las Organizaciones Universitarias, Universidad Nacional a Distancia (UNAD), Colombia”.

**CUADRO 38**  
**TIPO DE PROCESOS, HORIZONTE TEMPORAL Y DOCUMENTOS**

Caso	Tipo de proceso	Horizonte temporal	Documentos
Brasil	Proceso prospectivo	2022	Brasil 3 Tiempos y Plan Brasil 2022
Colombia	Planeación Estratégica	2019	Visión Colombia II Centenario 2019
Perú	Planeación estratégica-Plan de desarrollo	2021	Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021
República Dominicana	Planeación estratégica y proceso de consulta	2032	Estrategia Nacional de Desarrollo

Fuente: Rodríguez y Cuervo (2014).

En el caso de Brasil, el proceso inició en 2004 con el proyecto Brasil 3 Tiempos y en 2010 se formuló el plan de desarrollo de largo plazo llamado Brasil 2022. En el caso de Colombia, en 2004 se inició un ejercicio de planeación estratégica con definición de metas al 2019. En el caso de Perú, en 2008 se inició un proceso de planeación estratégica que se centró en la elaboración del plan de desarrollo de largo plazo con metas al 2021. En el caso de República Dominicana, en 2007 se inició un proceso planeación estratégica para elaborar la Estrategia Nacional de Desarrollo con metas al 2032, seguido por un proceso de difusión y consulta a la sociedad.

### **Estrategia de recolección de información e interpretación**

Para dar cuenta de los procesos seleccionados se consideró necesario contar con dos tipos e información. Por un lado, la información documental publicada para cada uno de los casos, y por otro, la opinión de personas que hubiesen estado involucradas o cercanas en los procesos y tuvieran conocimientos en estudios de futuro o planeación de largo plazo. Para lograrlo, se partió por realizar una revisión bibliográfica, la cual permitió caracterizar los procesos e identificar las entidades que lideraron los procesos y actores claves. Posteriormente, se realizaron entrevistas a personas que participaron directamente en los procesos, a los que denominamos actores internos, o que se desempeñaron en el papel de observadores privilegiados, a los que denominamos actores externos. El instrumento utilizado fue una entrevista semiestructurada, concentrándose en cuatro momentos del proceso: el inicio, el enfoque, el contenido y el impacto que tuvo, ha tenido o tiene en el país en ese momento.

La información recopilada permitió capturar tanto la memoria escrita como la memoria viva de cada proceso, detectando los elementos que fueron centrales en cada caso y aquellos que resultan comunes a los cuatro procesos. A continuación presentamos una interpretación de los casos alrededor de cuatro categorías que resumen lo sustancial de los procesos:

- El inicio del proceso y el impulso político
- La institucionalidad, el enfoque y la participación de la sociedad
- El contenido de la visión y planeación de desarrollo de largo plazo
- El impacto del proceso

### **Inicio del proceso e impulso político**

Los casos estudiados muestran que los procesos de visión y planeación del desarrollo de largo plazo requieren de la voluntad política del gobierno nacional para su puesta en marcha, buen desarrollo e impacto a nivel de políticas públicas.

En el caso de Brasil, el proceso inició en el primer gobierno de Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2007) con el proyecto Brasil 3 tiempos. Este proyecto buscaba retomar la práctica de la planeación de largo plazo que el país tenía durante las décadas anteriores, pero que por problemas macroeconómicos, como la inestabilidad monetaria, había sido dejada de lado. El primer gobierno del Presidente Lula arribó al poder con una nueva visión de país y coincidió con el logro de un equilibrio monetario, lo que favoreció la propuesta de elaborar un plan de desarrollo de largo plazo. Tuvo continuidad y apoyo durante su segundo periodo de gobierno (2007-2010) en el que se elaboró el Plan de desarrollo de largo plazo Brasil 2022. Y se le ha dado continuidad en el actual gobierno de la presidenta Dilma Rousseff. Durante los tres periodos presidenciales los estudios de largo plazo han logrado posicionarse en un sitio central de las decisiones políticas del país y convertirse en una práctica de nación. En el caso de Colombia, la Visión Colombia fue una iniciativa del primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), periodo durante el cual se realizó el ejercicio, el cual fue utilizado para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de su segundo periodo de gobierno (2006-2010). Durante este segundo periodo se realizó la socialización de la visión a nivel sectorial y regional. Sin embargo, la visión Colombia no involucro un proceso de participación de la sociedad ni de las entidades regionales, tampoco realizó un seguimiento y evaluación del proceso.

En el caso de Perú, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional atravesó un largo camino político, que tuvo origen durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), con la creación del Acuerdo Nacional (AN<sup>61</sup>) en 2002. Una de las políticas de Estado del AN estableció la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y su órgano director: el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). En 2005 el Congreso de la República aprobó la creación de CEPLAN mediante la ley 28522. Pero es sólo hasta el gobierno del presidente Alan García (2006-2011) que el CEPLAN empieza a operar, especialmente motivado por el proceso de modernización del sector público que demandaba la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. CEPLAN elaboró el Plan Bicentenario entre 2008 y 2010, el cual fue aprobado por el foro del Acuerdo Nacional y por el Consejo de ministros en 2011. En el actual gobierno del presidente Ollanta Humala (2011-2016) se ha iniciado un proceso de actualización del Plan Bicentenario.

En el caso de Republica Dominicana, el proceso de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) tiene su origen en la Ley de Planificación e Inversión Pública en 2006, que es parte del proceso de reforma del Estado impulsado por el primer periodo de gobierno del presidente Leonel Fernández (2004-2008). La END fue elaborada en etapas por su sensibilidad con el proceso electoral, pues era visto como una iniciativa del presidente Fernández que generaba rechazo por parte de los seguidores de los otros partidos políticos. La reelección del presidente Fernández favoreció la continuidad del proceso y del equipo humano involucrado, consolidando su elaboración y la realización de un amplio proceso de difusión y consulta, que culminó con la promulgación de la END como Ley de la República por parte del Congreso Nacional. El presidente Danilo Medina (2012-2016), del mismo partido político de Fernández, basó su propuesta de gobierno en la END y contribuyó a darle un carácter de nación. El cuadro 39 presenta los gobiernos que han impulsado los procesos de visión de desarrollo de largo plazo en cada caso.

---

<sup>61</sup> El AN es una instancia de dialogo entre múltiples actores de partidos políticos, sociedad civil y gobierno, creada para superar la crisis de gobernabilidad que vivió Perú en los años noventa y cuyo principal logro es la definición de 32 políticas de estado.

**CUADRO 39**  
**GOBIERNOS QUE IMPULSAN LOS PROCESOS**

País	Año de inicio	Gobierno que impulsan progreso	Actualidad
Brasil	2004	Lula (2003-2007 y 2007 – 2010) y Rousseff (2011-2015)	Vigente
Colombia	2004	Uribe (2002-2006 y 2006-2010)	Cerrado
Perú	2008	Alan García (2006-2010) y reformulación con Humala (2011-2015)	En proceso de actualización
República Dominicana	2007	Fernández (2004-2008 y (2008-2012) y Medina (2012-2016)	Vigente

Fuente: Rodríguez y Cuervo (2014).

### **Institucionalidad, enfoque y participación de la sociedad**

Los procesos han sido liderados por entidades públicas, que en algunos casos han motivado cambios institucionales para que se adopte esta función de manera permanente, mientras que en otros esta función ha sido asumida por la entidad encargada de la planeación nacional. Cada entidad ha definido el enfoque para realizar la visión de desarrollo de largo plazo, el cual determina la manera como se incorpora la sociedad al proceso. A continuación presentamos la institucionalidad, el enfoque y la participación de la sociedad para cada caso.

En el caso de Brasil el proceso estuvo a cargo del Núcleo de Asuntos Estratégicos (NAE) que era un órgano adscrito a la Secretaría de Comunicación del Gobierno y Gestión Estratégica de la Presidencia de la República. En 2008 el NAE se transformó en la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) mediante la Ley 11754, la cual señala que su función central es asesorar a la Presidencia de la República en la planeación de largo plazo, las opciones estratégicas de país y la articulación entre gobierno y sociedad para formular la estrategia nacional de desarrollo de largo plazo. Desde el inicio, el proceso prospectivo contó con el apoyo del Centro de Gestión de Estudios Estratégicos (CGEE<sup>62</sup>). Brasil adoptó un enfoque prospectivo de construcción compartida de futuro, que busca desplegar las capacidades de la sociedad. Por lo tanto la participación de la sociedad fue considerada desde el diseño del proceso con el proyecto Brasil 3 tiempos. Este proyecto contempló 4 etapas: el diagnóstico, la solución estratégica, la validación y evaluación y la gestión de futuro. Las principales herramientas metodológicas utilizadas fueron la construcción de escenarios, las matrices de impactos cruzados, análisis de series de tiempo, análisis multicriterio, entrevistas y Delphi. Para la solución estratégica convocó la participación de la sociedad usando herramientas como las consultas Delphi a grupos representativos de la sociedad, las consultas web Delphi a individuos, las encuestas por Internet a individuos. Por tanto la sociedad participó de la definición y priorización de los 50 temas estratégicos, los valores y criterios que se requiere de la planeación estratégica y la selección del escenario más probable. Lo que contribuyó a instalar el análisis de futuro en las instancias del gobierno, así como en grupos de la sociedad y la academia.

En el caso de Colombia, la institución responsable de la Visión Colombia fue el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que es el organismo técnico asesor del gobierno, su función central es la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo para cada periodo de gobierno, por lo que su práctica es la planeación de corto plazo. El DNP asumió la elaboración de la visión Colombia como un ejercicio técnico de planeación estratégica que por primera vez consideraba un horizonte temporal mayor. Para hacerlo, creó en 2004 un Programa Especial llamado visión Colombia. El DNP instruyó a los directores de área de la institución para la realización de

<sup>62</sup> Entidad pública creada en 2001, que tiene como misión subsidiar procesos de toma de decisiones públicas y privadas por medio de estudios *prospectivos* con visión de largo plazo.

diagnósticos sectoriales, definiendo metas y objetivos al 2019 y lineamientos de política, en los cuales la principal herramienta metodológica fueron los estudios de tendencia, usando proyecciones basadas en información y modelos estadísticos. Posteriormente concertó metas con otras instancias del gobierno nacional a nivel sectorial y realizó algunas consultas a expertos. Una vez elaborado el documento de la visión Colombia, realizó un proceso de socialización de la visión a nivel regional. La ausencia del componente de participación de la sociedad y la percepción de que fue un ejercicio de arriba-abajo, fue desfavorable para la apropiación del ejercicio por parte de grupos de la sociedad y las entidades regionales. En el caso de Perú, el proceso estuvo a cargo de CEPLAN entidad que empezó a operar en 2008 y su función central consiste en conducir el proceso de formulación y difusión de una visión compartida y concertada de futuro del país. Su primera acción consistió en la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, para lo cual adoptó un enfoque de planeación por resultados con la pretensión de asegurar la articulación entre el Plan Estratégico Nacional, y los distintos planes estratégicos y presupuestos institucionales. El proceso considero dos etapas: el diagnóstico y la consulta. El diagnóstico fue elaborado por un equipo técnico de CEPLAN, usando como principal herramienta metodológica los estudios de tendencia basados en información estadística. De manera agregada realizó un ejercicio de escenario tendencial y escenario de contingencia. La fase de consulta se realizó a través de talleres con más de 170 representantes de distintas entidades del sector público (sectorial y regional), privado y sociedad civil, aunque varias organizaciones gremiales no se sintieron consideradas. Desde 2011 se encuentra en fase de actualización puesto que CEPLAN reconoce la necesidad de introducir un mayor componente de visión de futuro. En el caso de República Dominicana, la institución responsable de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) fue el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), que fue creado en 2006 con la ley 498, la misma que dispuso la elaboración de la END como instrumento de planificación de largo plazo y define que es una responsabilidad de ese ministerio. Es por ello que la elaboración de la END fue asumida por el MEPyD como ejercicio de reflexión sobre sus propias funciones y su posicionamiento como instancia de planificación a nivel ministerial, lo que permitió que toda la institucionalidad y su correspondiente equipo técnico asumieran esta función.

Para elaborar la END, el MEPyD adoptó un enfoque de planeación estratégica y elaboró internamente la primera versión de la END, usando como principal herramienta metodológica la revisión bibliográfica, grupos focales, los análisis de motricidad, matrices de impactos cruzados, estudios comparativos —Benchmarking y consulta a expertos— Delphi. Posteriormente realizó una amplia difusión y consulta a la sociedad. Para la consulta se usaron instrumentos que permitieran informar, educar y reflexionar sobre los temas que estaban discutiendo. El proceso ganó credibilidad por brindar información tanto del contenido como de la metodología y por coincidir con la discusión sobre el proyecto de una nueva Constitución que había en el país. Con los aportes de los grupos consultados de la sociedad, el Ministerio elaboró una segunda versión de la END que fue la base para el anteproyecto de Ley presentado al Consejo Económico y Social, donde se discutió, se modificó y finalmente se elaboró la propuesta de ley de la END. El cuadro 40 resume las entidades responsables de los procesos, en enfoque adoptado y la participación de la sociedad en ellos y el cuadro 41 resume las principales herramientas utilizadas en cada caso.

**CUADRO 40**  
**ENTIDADES RESPONSABLES DE LOS PROCESOS**

País	Entidad responsable	Enfoque	Participación de la sociedad
Brasil	Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE)	Prospectiva: construcción compartida de futuro	Desde el diseño del proceso
Colombia	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Planeación estratégica	No considera la participación de la sociedad
Perú	Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)	Planeación por resultados	Realiza consulta mediante talleres a representantes de la sociedad
República Dominicana	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)	Planeación estratégica con participación ciudadana	Realiza proceso de consulta con pedagogía social a la sociedad organizada

Fuente: Rodríguez y Cuervo (2014).

**CUADRO 41**  
**PRINCIPALES HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS DE LOS PROCESOS**

País	Enfoque	Principales herramientas metodológicas
Brasil	Prospectiva: construcción compartida de futuro	Construcción de escenarios, matrices de impactos cruzados, análisis de series de tiempo, análisis multicriterio, consultas Delphi, entrevistas
Colombia	Planeación estratégica	Proyecciones basadas en información y modelos estadísticos
Perú	Planeación por resultados	Estudios de tendencia basada en información estadística. Elaboración de escenario tendencial y contingente
República Dominicana	Planeación estratégica con participación ciudadanía	Grupos focales, matrices de impactos cruzados, Análisis de motricidad, Delphi

Fuente: Rodríguez y Cuervo (2014).

### Contenido del documento que sistematiza el proceso

Los cuatro casos estudiados han sistematizado sus procesos, aunque con diferente grado de detalle. Para analizar el contenido, se analizó cada uno de los documentos que recogen la visión o planeación de largo plazo y se aplicó la siguiente estrategia de análisis: primero se definieron las categorías básicas que articulan las visiones de largo plazo, segundo se indagó por el sentido que se le otorga a las categorías básicas dentro de las visiones de largo plazo y tercero se estableció su vínculo con la manera de ver la política o de ver el desarrollo.

Las categorías para el análisis de contenido que resultan comunes a los cuatro casos son seis: democracia, intervención del Estado en la economía, equidad, aprovechamiento de recursos naturales, crecimiento y desarrollo económico e inserción en la economía mundial. El cuadro 42 presenta estas categorías y su relación con las dimensiones de desarrollo.

**CUADRO 42**  
**CATEGORÍAS PARA ANALIZAR EL CONTENIDO DE LAS VISIONES DE DESARROLLO DE LARGO PLAZO**

Dimensión	
El Estado	Democracia Intervención del Estado en la economía
Lo social	Equidad / igualdad
Lo ambiental	Aprovechamiento de recursos naturales
Lo económico	Crecimiento y desarrollo económico Inserción en la economía mundial

Fuente: Rodríguez y Cuervo (2014).

Para cada uno de los casos, se indagó por el significado de cada una de las categorías señaladas y se procedió a determinar la existencia vínculos y jerarquías entre categorías, para establecer la configuración de categorías que captura lo central del contenido del documento. Los resultados se resumen en el cuadro 43.

vez más democrático; una sociedad más justa y progresista; un país con un desarrollo sustentable acelerado”. A parte de la visión de Brasil en 2022, el documento presenta la visión del mundo y la visión de América del Sur en 2022, especificando el rol de liderazgo de Brasil a nivel internacional en el ámbito político y económico.

**CUADRO 43**  
**ESTRUCTURA DE CATEGORÍAS DE LAS VISIONES DE DESARROLLO DE LARGO PLAZO**

País	Documento	Estructura de categorías
Brasil	Brasil 2022	Primer eje: crecimiento y desarrollo económico e intervención del Estado en la economía.
		Segundo eje: Inserción economía mundial y acceso a recursos naturales
		Tercer eje: Democracia y Sociedad justa
Colombia	Visión Colombia II Centenario 2019	Primer eje: desarrollo y crecimiento económico, inserción en la economía mundial y aprovechamiento de recursos naturales
		Segundo eje: intervención del Estado en la economía y equidad
		Tercer eje: democracia
Perú	Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021	Primer eje: desarrollo y crecimiento económico, aprovechamiento de recursos naturales, inserción en la economía mundial e intervención del Estado en la economía
		Segundo eje: equidad como igualdad
		Tercer eje: democracia
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo	Primer eje: crecimiento y desarrollo económico, inserción en la economía mundial y aprovechamiento de recursos naturales.
		Segundo eje: equidad e intervención del Estado en la economía
		Tercer eje: democracia

Fuente: Rodríguez y Cuervo (2014).

La visión de largo plazo de Brasil expresa que “en 2022 Brasil será un Estado más soberano y cada Para el caso de Brasil, la jerarquía entre las categorías muestra una estructura de tres niveles: el primero formado por el crecimiento y desarrollo económico junto con la intervención del Estado en la economía, que destaca la meta del país por convirtiéndose en país desarrollado, con el apoyo del Estado, que interviene en sectores estratégicos y conduce a que Brasil asuma un liderazgo en el juego político y económico internacional.

El segundo eje formado por la inserción en la economía mundial y el acceso a recursos naturales, que se centra en la meta de convertir a Brasil en la quinta economía mundial, con megaempresas brasileras que industrializan la explotación de sus recursos naturales y ampliando su acceso a recursos naturales de otros países, principalmente de América Latina y África. Un tercer eje formado por las categorías de democracia y sociedad justa, que destaca las metas de lograr una mejor distribución de la riqueza, eliminando las grandes disparidades entre regiones y entre clases sociales, libre de discriminación, con una sociedad que elige y controla sus representantes.

La Visión Colombia II Centenario 2019 no contiene una visión consensuada de país sino que es una propuesta de gobierno que pretende ser un punto de partida para llegar a construir una visión de Estado, que contiene metas sociales y económicas, plantea estrategias, programas y proyectos para lograrlas. La estructura que definen las categorías se compone de tres ejes. El primer eje está formado por el crecimiento y el desarrollo económico, la inserción en la economía mundial y el aprovechamiento de recursos naturales, que destaca la meta de crecer con base en las exportaciones y la atracción de inversión extranjera, para aprovechar su potencial, entre los que esta la mayor explotación de sus recursos naturales, por tanto es fundamental su inserción en la economía mundial, que se basa en fortalecer su relación con Estados Unidos y convertirse en una bisagra entre este y los grupos económicos de América del Sur y América Central.

El segundo eje está formado por la intervención del Estado en la economía y la equidad, que destaca el rol de Estado como promotor del modelo exportador y su función de regulador para corregir fallas del mercado, así como su deber de garantizar la igualdad de oportunidades para lograr la equidad social. En el tercer eje esta la categoría democracia que es entendida como el respecto a las reglas de juego, que garantice la gobernabilidad.

La visión de largo plazo de Perú expresa que: “Somos una sociedad democrática en la que prevalece el Estado de derecho en la que todos los habitantes tienen una alta calidad de vida e iguales oportunidades para desarrollar su máximo potencial como seres humanos. Tenemos un Estado moderno, descentralizado, eficiente, transparente, participativo y ético al servicio de la ciudadanía. Nuestra economía es dinámica, diversificada, de alto nivel tecnológico y equilibrada regionalmente, con pleno empleo y alta productividad del trabajo.

El país favorece la inversión privada y la innovación, e invierte en educación y tecnología para aprovechar competitivamente las oportunidades de la economía mundial. La pobreza y la pobreza extrema han sido erradicadas, existen mecanismos redistributivos para propiciar la equidad social, y los recursos naturales se aprovechan en forma sostenible, manteniendo la buena calidad ambiental”. La estructura que conforman las categorías en el caso de Perú, muestra un primer eje formado por cuatro categorías: el crecimiento y desarrollo económico, el aprovechamiento de recursos naturales, la intervención del Estado en la economía y la inserción en la economía mundial.

El crecimiento económico de Perú reconoce que su principal riqueza son sus recursos naturales y los mercados internacionales como la principal fuente de oportunidades para el desarrollo económico, los cuales aprovecha basado en inversión privada y pública, con un Estado que interviene en la economía como promotor de la actividad económica, del desarrollo tecnológico, fomenta las alianzas público privadas y promueve la inversión privada en infraestructura, Perú se inserta mundialmente a través de la firma de acuerdos comerciales con los diferentes bloques económicos, manteniendo como principales socios Estados Unidos y la Unión Europea. Un segundo eje lo conforma la equidad entendida como igualdad de oportunidades para el acceso a un conjunto de servicios básicos, que debe ofrecer el Estado junto con la iniciativa privada. El tercer eje es la categoría democracia, que es entendida como la convivencia social, donde los derechos son respetados y donde la gobernabilidad es la base.

La visión de nación a la que aspiran los dominicanos y las dominicanas en el año 2030 es la de “un país próspero, donde las personas viven dignamente, apegadas a valores éticos y en el marco de una democracia participativa que garantiza el Estado social y democrático de derecho y promueve la equidad, la igualdad de oportunidades, la justicia social, que gestiona y aprovecha sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente equilibrada e integrada y se inserta competitivamente en la economía global”.

La estructura de categorías que se configura en este caso, tiene un primer eje conformado por: el crecimiento y desarrollo económico, la inserción en la economía mundial y el aprovechamiento de recursos naturales, que se vinculan con la meta de crecer con base en el fomento de su capacidad exportadora y la atracción de inversión extranjera para reorientar su estructura productiva hacia actividades de mayor contenido tecnológico, donde espera aprovechar su cercanía con Estados Unidos. Un segundo eje lo conforman las categorías de intervención del Estado en la economía y equidad, donde el Estado actúa como nivelador del esfuerzo individual, que fomenta las capacidades colectivas y también asume la función de regulador en la economía para superar fallas de mercado. El tercer eje lo conforma la categoría democracia participativa, en que los ciudadanos analizan, juzgan y evalúan los actos de sus representantes. El cuadro 44 resume el contenido de las visiones de desarrollo de largo plazo con base en la estructura de las categorías.

**CUADRO 44**  
**CONTENIDO DE LAS VISIONES DE DESARROLLO DE LARGO PLAZO**

País	Eje uno	Eje dos	Eje tres
Brasil	Ser un país desarrollado con liderazgo político y económico a nivel internacional, con el apoyo del Estado, que interviene en sectores estratégicos.	Ser la quinta economía del mundo con acceso a recursos naturales de otros países que explotan megaempresas brasileñas	Redistribuye riqueza, elimina desigualdad
Colombia	Crece con base en exportaciones, aprovechar recursos naturales y ser una economía bisagra entre Estados Unidos, sur y centro América	El Estado como promotor del modelo exportador y regulador de fallas de mercado; así como garante de la equidad	Democracia como respeto de las reglas del juego que garantice gobernabilidad
Perú	Crecimiento basado en explotación de riqueza natural orientada a la exportación, que se logra vía acuerdos con bloques económicos: especialmente Estados Unidos y Unión Europea. Y con el apoyo del Estado como promotor de la actividad económica	Promueve equidad como igualdad de oportunidades	Democracia entendida como convivencia social, basada en gobernabilidad
República Dominicana	Crecimiento con base en exportaciones y aprovechamiento de recursos naturales, aprovecha cercanía con Estados Unidos	Estado busca nivelar oportunidades colectivas y fomentar el esfuerzo individual y asume la función de regulador de los mercados	Democracia participativa

Fuente: Rodríguez y Cuervo (2014).

### Principales impactos del proceso

A nueve años de iniciado el proceso prospectivo en Brasil, el principal logro ha sido instalar en la nación la práctica del análisis estratégico con el concepto de construcción de futuro. Actualmente diversas instancias políticas del país, como el congreso y los diversos ministerios, colocan los estudios de largo plazo en un sitio central de las decisiones del país. También motivó a que dentro de la academia se establecieran grupos que investigan diversos temas con visión prospectiva y análisis de futuro, así como en el sector empresarial y sindical. Por otro lado, ha contribuido a dar continuidad a los esfuerzos de política entre los gobiernos.

El ejercicio de planeación estratégica, Visión Colombia II Centenario, realizado entre 2004 y 2010, tuvo como principal impacto instalar en las entidades públicas nacionales la preocupación por el futuro y extender el horizonte temporal de la planeación, lo que ha contribuido a fomentar los ejercicios de planeación de largo plazo a nivel regional y ha motivado la formación de una cultura de la planeación de largo plazo y la creación de programas académicos en esta línea.

El proceso de planeación en Perú que inició en 2008 y produjo en 2011 el Plan Bicentenario, ha tenido como principal impacto introducir el planeamiento estratégico en el diseño y ejecución de políticas públicas a nivel nacional, es un primer ejercicio de articulación del planeamiento estratégico con la gestión presupuestaria con enfoque de resultados. También ha contribuido a fomentar la concertación entre distintas instituciones públicas y privadas.

El proceso de planeación de largo plazo en República Dominicana, que inició en 2007 y produjo la Estrategia Nacional de Desarrollo que fue convertida en Ley, está cumpliendo su primer año de entrada en vigencia. Su principal impacto ha sido el dar direccionalidad y coherencia a las acciones de política porque se tiene alto grado de formalización institucional, con un referente explícito de lo que se quiere lograr de aquí a 20 años y con instrumentos para monitorear los avances. Se ha usado como guía para el programa del actual gobierno (2012-2016), se ha convertido en una herramienta social para presionar acciones por parte del gobierno, generado una interlocución

diferente entre la sociedad y el Estado. El cuadro 45 resume los principales impactos que ha generado cada uno de los casos estudiados.

**CUADRO 45**  
**IMPACTOS DE LOS PROCESOS**

País	Años que ha durado el proceso	Principal impacto
Brasil	9	Instalar en la nación el análisis prospectivo y estratégico con visión de construcción de futuro: en instancias del gobierno, en la academia y en la sociedad en general
Colombia	5	Instaló la preocupación por el futuro y extendió el horizonte temporal de la planeación.
Perú	5	Introducir el planeamiento estratégico en el diseño y ejecución de políticas públicas a nivel nacional favoreciendo la articulación de políticas.
República Dominicana	6	Dar direccionalidad y coherencia a las acciones de política y convertirse en una herramienta social para presionar acciones por parte del Estado.

Fuente: Rodríguez y Cuervo (2014).

### Lecciones aprendidas y recomendaciones

Los casos estudiados muestran la importancia de que los procesos cuenten con un sostenido apoyo político y liderazgo del gobierno nacional, así como la generación de una institucionalidad propia que asuma el liderazgo técnico de los procesos e involucre a la sociedad en el proceso. Como lo muestran los casos, estos componentes pueden asumir formas diversas, pero la ausencia de ellos resulta fatal<sup>63</sup>.

Los casos de Brasil y República Dominicana contaron con los tres componentes: sostenido apoyo político por parte de los gobiernos que iniciaron los procesos y sus sucesores, una institucionalidad que asumiera un liderazgo técnico del proceso y que promoviera la activa participación de la sociedad. Perú generó la institucionalidad requerida para asumir el liderazgo técnico pero ha tenido algunas intermitencias en términos del apoyo político y ha promovido una participación social más pasiva que activa. En el caso de Colombia no se tuvo continuidad en el apoyo político, no se generó la institucionalidad apropiada y no se consideró la participación ciudadana. La lección que enseñan estos casos para los países de la región que estén iniciando un proceso de visión de desarrollo de largo plazo es la necesidad de considerar los aspectos políticos institucionales señalados desde antes de iniciar el proceso.

## B. La evaluación para resultados

### 1. Antecedentes

La Gestión para Resultados (GPR) es una inquietud compartida por los gobiernos de América Latina y el Caribe ante las urgencias del desarrollo económico, político y social de tipo sustentable, que necesitan los habitantes de la región para mejorar su calidad de vida. Es un enfoque que tiene algunas

<sup>63</sup> Para mayor referencia se puede consultar: CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) (2011) Plan bicentenario: el Perú hacia el 2021; Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y Consejo Nacional para la Defensa del Estado. 2012. Ley 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Santo Domingo, República Dominicana; Presidencia de la República y DNP (departamento Nacional de Planeación) (2004) Visión Colombia II centenario 2019 Propuesta para discusión; SAE (Secretaría de Asuntos Estratégicos) (2010). Brasil 2022. Se pueden consultar los enlaces en la sección de referencias bibliográficas de este documento.

características que lo diferencian de las formas de gestión gubernamental más tradicionales, como la gestión por funciones preestablecidas.

En la gestión por funciones —que es la más difundida en el sector público—, cada funcionario realiza un trabajo determinado, moviéndose dentro de un espacio administrativo pre establecido en reglamentos y manuales de organización, y sin tener necesariamente a la vista el resultado final al cual aporta su esfuerzo. En este contexto, el resultado del trabajo puede progresar en la medida que cada funcionario se hace más hábil y logra realizarlo más rápido y con menos errores. El enfoque alternativo, de la gestión para resultados, coloca en cambio su énfasis en definir para un equipo el objetivo que se espera alcanzar como fruto del trabajo a realizar. No establece funciones rígidas sino que deja a la iniciativa, creatividad y proactividad del equipo, la decisión de cómo llevarlo a cabo. En este contexto, el progreso en el resultado del trabajo se basa no solamente en el desarrollo de la experticia de cada quien, sino también —y muy fuertemente— en la emergencia de innovaciones en los procedimientos conducentes al logro del objetivo.

La teoría de la gestión da un amplio respaldo a los principios de la gestión para resultados, a partir del fuerte impulso teórico que tuvo desde mediados del siglo XX. Los enfoques sistémicos que se popularizaron en esa época permitieron notables avances teóricos, que luego fueron corroborados por las experiencias de campo. Por una parte, la idea de que la interacción entre causas y efectos ocurría sistemáticamente en el mundo social y que podía estudiarse mediante modelos abstractos, tal como lo hacen las disciplinas de las ciencias físicas, animó a muchos a la exploración teórica en las ciencias del comportamiento, como la gestión. Por otra parte, las sucesivas teorías de la motivación que podían explicar diferenciales de comportamiento de distintas personas en iguales circunstancias o de iguales personas en diferentes condiciones, condujeron a la búsqueda de relacionar características personales con tipos de estímulos que generan mayor motivación para ellos.

La teoría de la motivación, toma el concepto de que no todas las personas tienen igual conducta, sino que se dan diferencias de comportamiento entre ellas, basadas en las distintas motivaciones que tienen en un momento determinado. Lo que motiva el comportamiento de una persona es la búsqueda de satisfacer una necesidad básica insuficientemente atendida. Pero, a medida que las necesidades se van atendiendo, se atenúan las urgencias y surgen necesidades de otro tipo, que son las que empiezan a actuar como motivadoras en las personas que tienen sus necesidades básicas ya cubiertas. Existe, en este sentido, una escala jerárquica de necesidades, que va desde las básicas (alimentarse, vestirse, etc.) a las de seguridad (no perder lo alcanzado), las afectivas (reconocimiento) y finalmente las del ego (prestigio, filantropía, etc.).

Un enfoque complementario a esta teoría es la propuesta de Douglas Mc Gregor, que, en adición a lo anterior, postula que en una organización, cada persona se ubica en algún punto de un continuo que va desde un extremo X al otro extremo Y. Las personas en el extremo X serían renuentes a asumir riesgos, iniciativas o compromisos, prefieren trabajar en ambientes muy bien configurados, con un jefe que les diga exactamente qué hacer y normas claras de cómo hacerlo; su motivación es el salario. Por el contrario, en el extremo Y, se ubican personas a quienes les aburre la rutina, buscan innovaciones en su trabajo, son creativos y prefieren las situaciones no totalmente estructuradas, que les dan espacio para su realización personal: sus motivaciones son el reconocimiento por la resolución de problemas para mejorar el trabajo. El comentario de Mc Gregor es que las personas se inician con mucho de Y, pero que las organizaciones que no les ofrecen oportunidades, los van desplazando hacia el extremo X.

De allí nace la Gestión por Objetivos, que se apoya en estas teorías. Su planteamiento es que una organización puede desarrollar interesantes reservas de productividad si, en vez de definir una sola forma de hacer el trabajo, define los resultados esperados de cada grupo de trabajo y les permite innovar en la manera de alcanzar esos resultados u objetivos. Como contrapartida, los resultados a obtener son precisados con gran detalle, mediante indicadores objetivos y verificables, que son fijados de común acuerdo entre quienes deben recibir el producto del trabajo, y quienes deben proveer ese producto.

La aplicación práctica de las metodologías basadas en estas teorías tendió a ratificar las expectativas que se habían formado sobre la capacidad de la motivación para mejorar la gestión y subir la productividad de las organizaciones. La innovación y desarrollo (I+D) se convirtió en poderoso motor de la productividad en el sector privado, a todo nivel.

Ello llevó a la formulación de metodologías, técnicas e instrumentos que buscan fortalecer la gestión pública y mejorar sus resultados. La creación de estos instrumentos vinculados a la gestión del desarrollo económico y social se entiende mejor en la progresión de las temáticas dominantes en los años posteriores a la finalización de la segunda guerra mundial. Como es sabido, la guerra termina a mediados de la década del 40, dejando atrás mucha destrucción y muerte, a la vez que la noción de que ya no había escenarios locales, sino que cualquier conflicto rápidamente podía escalar a una dimensión planetaria. Se toman entonces acuerdos estratégicos de gran importancia para reordenar el mundo e intentar estabilizarlo por medio de acuerdos de cooperación entre todos los países. Se crean las Naciones Unidas y en Bretton Woods se organiza la cooperación financiera mediante el Fondo Monetario Internacional. Dentro de Naciones Unidas, se funda el Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción, mejor conocido como Banco Mundial. También se crea la CEPAL y, más adelante el BID.

Una de las tareas más importantes de Naciones Unidas fue, y sigue siendo, preocuparse por impulsar el desarrollo económico y social en los países con mayor retraso y/o aquejados por situaciones geográficas o sociales más allá de sus posibilidades. Nace así una situación inédita en el mundo de pre guerra: organismos internacionales proporcionando recursos financieros y técnicos para que gobiernos de países de menor desarrollo pudieran llevar a cabo iniciativas para mejorar las condiciones económicas y sociales de sus habitantes.

El primer problema que enfrentó este esquema fue la ausencia de proyectos de desarrollo en los cuales invertir. De ahí que los primeros instrumentos que se crearon por Naciones Unidas y las Agencias de Desarrollo de países dispuestos a brindar apoyo bilateral, fuesen Manuales de Preparación de Proyectos, orientados a cubrir las carencias de la época. Destaca aquí el concepto de Ciclo de los Proyectos, como la serie de etapas que debe seguir la preparación de ellos. Más adelante, aunque en forma desigual, en varios países se tuvo que pasar a otra etapa: habían suficientes proyectos posibles, de modo que se necesitaban instrumentos para decidir cuáles inversiones eran mejores que otras. Se desarrollaron las herramientas de evaluación de proyectos, con lo cual se buscaba optimizar el paquete de inversiones, atendiendo a criterios específicos, lo que permitió darle un fuerte impulso a la materialización de los programas de desarrollo. De aquí surgen los conceptos Valor Actual Neto (VAN) y de Tasa Interna de Retorno (TIR), así como otros indicadores de tipo financiero y económico.

El siguiente problema surgió al constatar que los proyectos que parecían muy promisorios en el papel, se empantanaban a la hora de implementarlos. Eso se debía diferentes causas, entre las cuáles se destacaban:

- La existencia de múltiples objetivos en un programa o proyecto y la inclusión en ellos de actividades no conducentes al logro de éstos.
- Fracasos en la ejecución de estos proyectos y programas por no estar claramente definidas las responsabilidades y no contar con métodos para el adecuado seguimiento y control.
- Inexistencia de una base objetiva y consensuada para comparar lo planificado con los resultados efectivos.

Es en este contexto que, a mediados de los años '60, las Agencias de Financiamiento al Desarrollo impulsaron la creación de nuevas metodologías para conducir la gestión de implementación de proyectos y programas. Se dio inicio así a un trabajo fuerte en capacitación en gestión de la ejecución de proyectos y programas, utilizando para ello métodos de la ingeniería, como son la malla nodo-actividad, la carta Gantt y las curvas de uso de recursos. Ello con el objetivo de contar con una buena planificación de la ejecución y con una base para evaluar los avances físico-financieros.

Pero entre las soluciones propuestas, la que resultó más atractiva fue la llamada *Marco Lógico* (*Logical Framework o Logframe*), desarrollada en Estados Unidos por la empresa Practical Concepts Inc. A partir de principios de la década de los '70, la U.S. Agency for International Development–USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) comenzó formalmente a utilizar el Marco Lógico en la planeación de sus proyectos. De ahí en adelante, la metodología se expandió primero entre la comunidad de agencias para el desarrollo internacional, y luego en los diversos ámbitos académicos y profesionales de la gestión.

## 2. Ciclo de vida de proyectos y programas y evaluaciones

La transformación de una idea para resolver un problema hasta la puesta en marcha o implementación de la solución a dicho problema es lo que se denomina el ciclo de vida de los proyectos y programas. Cada una de las etapas de esta transformación requiere de recursos humanos, materiales, financieros y de información. Si bien es cierto que este proceso adquiere en la práctica matices diferentes para cada caso, es posible visualizar características que permiten una cierta generalización del mencionado proceso de transformación.

En el ciclo de vida de los proyectos y programas se pueden distinguir tres fases (o Estados) sucesivos: pre inversión, inversión y operación. La fase de pre inversión corresponde a todo el proceso que se realiza para identificar adecuadamente un problema o necesidad, formular y preparar alternativas de solución y evaluarlas con el objetivo de determinar si es conveniente ejecutarlas o no y cuál es la más recomendable. Si la decisión es de ejecutar una de las alternativas de solución al problema, se pasa a la fase de inversión, donde se realizan el diseño del proyecto y la ejecución de la obra o la implementación de las actividades en el caso de un programa. Finalmente, en la fase de operación se pone en marcha la obra terminada o el plan específico a seguir, de acuerdo a lo proyectado. En esta fase se comenzarán a generar los beneficios estimados en la pre inversión. Cabe mencionar que en el caso de programas las fases de inversión y de operación son concurrentes.

Con el propósito de asegurar el logro de los objetivos con eficacia y eficiencia, se asocian diferentes evaluaciones a cada fase del ciclo de vida de los proyectos y programas. Durante la fase de preinversión se efectúan evaluaciones ex-ante del proyecto o programa (a nivel de perfil, prefactibilidad o factibilidad). En el Estado de ejecución se efectúa un seguimiento físico-financiero del proyecto, evaluando la gestión y los procesos. Por último, en el Estado de operación pueden llevarse a cabo evaluaciones de resultado o de impactos, así como una evaluación ex-post, la cual analiza todo el ciclo a fin de extraer lecciones para mejorar el diseño y la gestión de iniciativas futuras. Todos estos tipos de evaluación y su importancia en un contexto de gestión para resultados se analizan en las secciones siguientes.

## 3. La evaluación ex ante

Por evaluación ex-ante se entenderá la comparación de los costos y beneficios que se estima generará el proyecto si es ejecutado. Si dicha comparación se realiza desde el punto de vista de la empresa o entidad que realiza el proyecto será una evaluación privada. En cambio, si la evaluación se realiza desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto, se tratará de una evaluación social<sup>64</sup>.

La evaluación social de proyectos es ampliamente utilizada por los gobiernos de la región. Muchos han creado Sistemas Nacionales de Inversión Pública, ya sea en ministerios de planificación, de hacienda o de economía, con el propósito de regular los procesos de formulación y evaluación y contar con un conjunto de proyectos en condiciones de ser financiados. En el marco de su trabajo han

<sup>64</sup> También se conoce a la evaluación social como evaluación económica. Sin embargo, cabe señalar que algunos autores utilizan el término evaluación económica en el sentido descrito, pero reservan el término evaluación social para designar una evaluación económica a la cual se le han introducido ponderaciones distributivas de ingreso.

desarrollado metodologías de formulación y evaluación de proyectos, ya sea de tipo general o específico para ciertas categorías de proyectos. Asimismo, han implementado, ya sea directamente, en asociación con universidades o bien con apoyo de entidades multilaterales, en particular del ILPES, amplios programas de capacitación de sus cuadros técnicos en formulación y evaluación social de proyectos. Asimismo, numerosas universidades de la región ofrecen actualmente diplomados y maestrías en formulación y evaluación de proyectos.

El ILPES impulsó, a partir de una reunión realizada en Panamá el año 2010, la creación de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública o Red SNIP<sup>65</sup>. Dicha red, consolidada a través de los encuentros de sus miembros en República Dominicana (2011), en México (2012) en Bolivia (2013)<sup>66</sup>, tiene como objetivo facilitar el intercambio de información entre los SNIP de la región, en particular en cuanto a desarrollos metodológicos en evaluación de proyectos, sistemas de información y marco legal e institucional.

La evaluación ex ante es de gran importancia en un contexto de gestión por resultados ya que contribuye a asignar los recursos a aquellos proyectos que generan mayores beneficios (léase mejores resultados). Gestionar bien un mal proyecto no logrará que este produzca buenos resultados. Una amplia utilización de la evaluación ex ante ayuda a focalizar los recursos del sector público en las mejores iniciativas de inversión, estableciendo así un buen punto de partida para el logro de los mejores resultados posibles.

En resumen es posible afirmar que la evaluación social de proyectos es ampliamente utilizada en la región para orientar los recursos de inversión hacia los mejores proyectos. Ello gracias a décadas de trabajo de los gobiernos en cuanto a desarrollos metodológicos, capacitación de sus funcionarios, desarrollo de los sistemas de información y perfeccionamiento del marco legal e institucional en que se desenvuelven los SNIP.

#### **4. Evaluación de procesos y gestión**

Desde una perspectiva instrumental, la evaluación puede ser definida como un sistema conformado por un conjunto de procedimientos técnicos utilizados para la obtención, procesamiento y diseño de información relevante. Su valor radica en asegurar información veraz, pertinente, útil y consistente que permita en lo interno: orientar la asignación presupuestaria, cautelar la calidad del gasto y la definición de nuevas prioridades de programas; y en lo externo: contar con elementos suficientes para responder de manera simultánea a las demandas de los ciudadanos por mayor transparencia en la acción pública y rendición de cuentas (Bello, 2014). En tal sentido, la evaluación y los mecanismos de control y rendición de cuentas debieran llenar de contenido estratégico el diseño e implementación de políticas públicas, la gestión pública y la calidad analítica de la decisión gubernamental. En otras palabras, para que la evaluación tenga sentido, y el modelo de gestión rinda sus frutos, hay cuatro condiciones: i) un marco de políticas públicas y metas de largo y mediano plazo anclado en un sólido análisis de escenarios y riesgos; ii) la construcción de soluciones transversales dada la multifactorialidad de los temas prioritarios (pobreza, salud, educación, energía, cambio climático, entre otros); iii) un vínculo estrecho entre presupuesto, planificación y evaluación; y iv) mecanismos de control social y participación ciudadana robustos.

Definida de esta manera la evaluación se convierte en un mecanismo articulador y transversal pues tiene el potencial de vincular los contenidos de formulación de las políticas públicas (metas, enfoques, prioridades) con su implementación, con la gestión de los recursos y con los efectos sociales, a través de las múltiples miradas que entrega y los diversos tipos de información que

<sup>65</sup> Para mayor detalle sobre la Red SNIP se sugiere consultar el sitio web desarrollado por el ILPES: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/6/52956/P52956.xml&base=/tpl/blanco.xsl>.

<sup>66</sup> En el año 2014 se realizará en Montevideo, Uruguay.

construye. También, posibilita la interacción entre los sectores de gobierno más general (presidencia, finanzas, planificación, etc.) y los específicos (salud, obras públicas, vivienda, etc.), a través de análisis que exploran y construyen información de diversas fuentes y enfoques sobre la intersectorialidad en el ejercicio de las políticas públicas para ciertos programas o estrategias de desarrollo (protección social, fomento productivo, por ejemplo), la coordinación entre las diferentes instituciones públicas, entre las regiones y los niveles de gobierno (central, sectorial, estatal municipal).

Visto así, el Estado y las políticas públicas tienen un rol decisivo que cumplir en los objetivos de transformación productiva con equidad, lo que requiere una mayor efectividad de las políticas sociales, particularmente, y garantizar la generación de valor público. Para asegurar este propósito, las funciones de evaluación y planificación deben formar parte de un mismo sistema, que opere de manera sincrónica, con el objetivo de proveer la información necesaria sobre el uso de los recursos públicos, la calidad de lo que se produce con esos recursos y los resultados que se logran (Bello, 2014). Ello cobra mayor relevancia cuando se observan las formas y/o mecanismos a través de los cuales se producen, proveen y entregan bienes y servicios públicos, en directa relación con el espacio de la gestión y procesos que, desde las instituciones públicas, se disponen para lograr dicho objetivo. Este espacio se ha visto reflejado en la revalorización de instrumentos como los planes nacionales de desarrollo, o el establecimiento de prioridades de políticas de Estado que expresan los compromisos de mediano y largo plazo de los gobiernos, el desarrollo de presupuestos orientados a resultados, el fortalecimiento de la función pública y de los mecanismos de gobernanza.

No obstante, hay riesgos que deben asumirse al momento de avanzar en mecanismos que permitan evaluar los procesos y, en definitiva, los resultados de la gestión pública (Bello, 2014):

- Se evalúa principalmente programas presupuestarios más no las políticas públicas, como tampoco el vínculo entre metas de la planificación global, la sectorial, y la de los programas;
- La evaluación de la eficacia del accionar público se ha entrampado en una mirada que reduce el campo de visión a mediciones de la capacidad de producir los objetivos deseados en la esfera social y económica a través de actuaciones e instrumentos del Estado, sin considerar que además se debe medir por cómo lo hace, por la calidad de los productos que genera, y por los atributos del proceso a través del cual se consiguen los resultados;
- Los sistemas de monitoreo y evaluación cuentan con un número excesivo de indicadores y metas, de tal manera que las instituciones están más preocupadas en contar números de controles, que de generar los mecanismos necesarios para mejorar la administración pública; si antes eran los procedimientos contables los que ocupaban el lugar de los objetivos, hoy son los indicadores;
- Hay desconexión entre el ciclo general de la política pública, de tal modo que por lo general la información producida por las evaluaciones realizadas, está desfasada, casi no se utiliza para alimentar las decisiones estratégicas en materia de continuidad de las programas y de la asignación presupuestaria; por último;
- Los tipos de evaluaciones que se desarrollan (de programas, o de instituciones o a veces de un sector) no permiten establecer relaciones de causalidad (impacto) respecto de los temas desigualdad social (educativa, salud, empleo), pobreza y exclusión. En parte porque al no concebir las políticas públicas desde una lógica intersectorial, las metas de los programas sólo reflejan una parte dissociada del problema, y en parte, porque tampoco se han realizado mayores esfuerzos por articular los objetivos y metas macro con las meso y micro;

Por otro lado y no menos importante, es necesario destacar que, en materia de evaluación:

- El avance de las políticas públicas no da cuenta de la complejidad de los fenómenos sociales, del hecho que los resultados del accionar público dependen de una multiplicidad de factores, endógenos y exógenos.
- Las evaluaciones de la política pública —en los países— se han centrado en medir el desempeño de corto plazo a nivel de procesos y productos, dejando de lado la medición de la sostenibilidad/sustentabilidad de los resultados y la calidad de los mismos.
- La medición del desempeño está atravesada por un conjunto de problemas que tiene relación con cómo entienden los distintos estamentos del sector público su función y su utilidad para la toma de decisiones.

## 5. Evaluación de resultados e impactos

La gestión para resultados del desarrollo (GpRD) se ha ido constituyendo en un modelo de referencia para promover un proceso dinámico de evaluación de las políticas públicas y en particular, de cómo se articulan las fases de formulación e implementación desde una perspectiva sistémica. En tal sentido, la evaluación forma parte del modelo descrito y se la define como un componente del sistema de gestión para resultados. En este enfoque, la evaluación deja de estar volcada hacia adentro, hacia la valoración de los procesos internos de control, y comienza a mirar hacia fuera, hacia el sujeto de la intervención del Estado. Ello se debe en parte a la incorporación de la idea de generación de valor público a la gestión y bajo este enfoque, adquiere preeminencia la orientación hacia el ciudadano, hacia la satisfacción de sus necesidades en un sistema garante de derechos, y la modernización de los procesos y recursos que la sostienen (humanos, operativos, tecnológicos y organizacionales). Ello también obedece al hecho que la gestión de la calidad y las evaluaciones que la sustentan se convierte en un activo político con capacidad de legitimar las acciones públicas (Bello, 2014).

Al respecto, las reformas asociadas a la evaluación de resultados e impacto son relativamente similares en los países de la región: se introduce la noción de desempeño y de indicadores de resultados para medir eficacia, eficiencia y calidad de los bienes y servicios públicos; se fortalecen los mecanismos de monitoreo; se desarrollan sistemas de control de gestión; y se incorpora un menú de evaluaciones del quehacer público. Por otro lado, se observan esfuerzos comunes tendientes a la construcción de objetivos, metas e indicadores cada vez más articulados que sienten las bases para una futura medición de la efectividad y pertinencia de las políticas públicas; y procesos de capacitación de sus profesionales en metodologías de diseño de programas y definición de indicadores de desempeño (Bello, 2014).

No obstante lo anterior, pocos países logran avanzar de manera sostenible pues existe un conjunto de riesgos que amenazan y/o condicionan negativamente la viabilidad de las reformas en materia de evaluación y gestión:

- Consenso y respaldo político. Este es el desafío más relevante para la implementación de un sistema de monitoreo relevante y útil, transparente y consistente. La existencia de políticas de Estado sustentadas en reformas estructurales que hagan posible la equidad social, como condición básica de la gestión y planificación para el desarrollo, precede la adopción de un determinado modelo de gestión. Además lo mediatiza ya que pre-definiera el nivel y tipo de desempeño que se quiere lograr, el estilo de gestión que se implementará y la función del sistema de evaluación y rendición de cuentas.
- En términos de la implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación, no se puede reducir el debate a un simple tema técnico. Por el contrario, el congreso y el contexto político pueden jugar un papel crucial en la efectividad de este tipo de herramientas.

- Institucionalización de los sistemas y funciones de monitoreo y evaluación de impactos y resultados. La sistematización de las experiencias en la región, verifica que sólo un 32 de los países incluidos en un estudio reciente cuenta con agencias de evaluación con sustento legal y normativo en operación (Bello, 2014). En los países que han institucionalizado este tipo de sistemas, ésta se ha convertido en una práctica generalizada del sector público valorada por la propia administración pública, la ciudadanía, los centros de investigación, las organizaciones nacionales e internacionales, entre otros.

Seis factores han sido determinantes en lo anterior: i) respaldo político (presidencia, congreso y niveles gerenciales más altos); ii) sistema de incentivos tanto para realizar el proceso de monitoreo y evaluación como para usar la información del mismo en el proceso de toma de decisiones; iii) capacitación continua de gerentes y funcionarios de las dependencias del gobierno; iv) fundamento legal con definición clara de las funciones y responsabilidades de los actores principales, (ministerios de Planificación y Finanzas, la Oficina del Presidente, los ministerios sectoriales y el Congreso); v) incorporación al sistema nacional de seguimiento y evaluación de las iniciativas de evaluación a nivel estatal y municipal para ampliar su alcance; y vi) la instalación de agencias autónomas de evaluación con un carácter eminentemente técnico puesto que aseguran —de mejor modo— la transparencia y la credibilidad de la información que se produce (Bello, 2014).

Al respecto, la experiencia de los países más avanzados en estas materias muestra que para lograr una adecuada articulación proceso presupuestario-resultados, se requiere tener claramente definida la ruta de desarrollo, esto es los objetivos y las metas de otro modo lo que se mide se convierte en un ejercicio de control estéril.

Complementariamente, se necesita: i) indicadores selectivos que estén en consonancia con los procesos de adopción de decisiones; ii) información oportuna de desempeño y ejecución de recursos lo que implica que la evaluación se realice normalmente entre el cuarto y el sexto mes del ejercicio económico para asegurar la compilación y el análisis de las estadísticas del año anterior; y iii) un proceso presupuestario que facilite el uso de esta información en las decisiones de asignación de recursos y permita hacerlo de manera concurrente (Bello, 2014).

El éxito en la coordinación de ambas funciones no está asociado a un modelo específico. Por ejemplo, Chile optó por un esquema en el que el ente encargado del presupuesto (Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda) es, a la vez, el encargado de la planificación (con énfasis en el corto plazo), el seguimiento y la evaluación, mediante mecanismos e instrumentos que giran en torno al ciclo presupuestal y al análisis de la efectividad del gasto público.

Por el contrario, Brasil incluyó en su órgano planificador la función presupuestal y desarrolló un sistema centrado en la planificación. Ambos modelos han mostrado ser efectivos para enfrentar el problema de la desarticulación plan-presupuesto.

## 6. Desafíos

Según se reseñó en las secciones anteriores, hay importantes avances en la mayoría de los países de la región en cuanto a la utilización de distintas metodologías de evaluación que contribuyen a mejorar los resultados de la gestión pública. Subsisten sin embargo algunos aspectos en los cuales es necesario continuar avanzando para lograr un pleno aprovechamiento de las bondades de los sistemas de gestión por resultados, los cuales se abordan en los párrafos siguientes.

La evaluación ex ante de proyectos en términos de su rentabilidad socio-económica es, como fue mencionado, ampliamente utilizada en los países de la región, habiéndose desarrollado numerosas metodologías y capacitado a miles de funcionarios públicos en su utilización. Sin embargo, este tipo de evaluación no suele aplicarse a programas públicos, lo que bien podría hacerse ya que no presenta grandes dificultades desde el punto de vista teórico, aun cuando si algunas complicaciones respecto al levantamiento de la información requerida, en particular en cuanto a los resultados e impactos esperados.

## C. Las TIC para un Estado moderno y eficaz: nuevas tendencias

La utilización de recursos de las TIC para potenciar la capacidad de un gobierno en el logro de sus metas y entregar eficientemente sus servicios a los ciudadanos es absolutamente imprescindible. El significativo desarrollo de éstas, en los últimos años, abre nuevos e interesantes canales, tanto para la provisión de servicios a la sociedad, como para mejorar la calidad y oportunidad de la información a la que los ciudadanos pueden acceder. Es decir, las reformas a la gestión pública apoyadas en las TIC no solamente han afectado la operación interna de los entes públicos, sino que también generan una serie de externalidades que van desde fomentar el uso de Internet por parte de los ciudadanos, hasta impulsar la aplicación de transformaciones gerenciales que tienden a eliminar trabas burocráticas, simplificar procedimientos administrativos y reducir la cantidad de documentos.

Por otro lado, la filosofía de las aplicaciones verticales cambia, ya no hay aplicaciones aisladas, ahora son servicios que pueden usar y reutilizar, según su necesidad, los diversos departamentos y áreas de la organización compartiendo la información con otras instituciones públicas. Las consecuencias e impactos en la atención a los ciudadanos se expresan en al menos los siguientes aspectos: los usuarios pueden recibir atención sin restricción horaria y no importando en qué lugar geográfico se encuentren, los usuarios tienen acceso a información pública en forma simple, oportuna, clara y transparente; los usuarios pueden resolver sus problemas a través de un contacto único con el Estado, aunque se trate de requerimientos que involucren a más de una institución; los usuarios no están obligados a presentar ningún documento o certificar información que se encuentre disponible en formato electrónico por alguna institución pública, los usuarios pueden hacer transacciones financieras en forma electrónica, (por ejemplo pagar un certificado de nacimiento, o recibir el pago por un servicio prestado un organismo público si se es un proveedor del Estado). Por lo tanto, es necesario el desarrollo de aplicaciones cada vez más complejas, necesariamente apoyadas por arquitecturas dedicadas, especialmente diseñadas para trabajar de manera óptima, integrando sistemas, utilizando las mejores herramientas de gestión y desarrollando modelos adecuados a las necesidades de gobierno, creando plataformas compatibles que resuelven temas como la interoperabilidad, compatibilidad, acceso, seguridad, entre otras.

Gracias a las TIC y la apertura de datos, los ciudadanos son libres para consultar sobre información de los actos públicos del Estado que sea de su interés conocer. El Estado transparenta dichos actos dejándolos disponibles electrónicamente. Más aún, los ciudadanos tienen derecho a participar y expresar su opinión por medios electrónicos (e-participación).

### 1. La nube en el sector público

Ofrecer servicios de computación a través de internet es la idea de fondo en la computación en la nube. El usuario no tiene necesariamente que ser dueño del *hardware* y *software* para recibir los beneficios de un servicio de computación. La información se almacena de manera permanente en servidores de Internet y se envía al cliente, lo que incluye equipos de escritorio, portátiles, etc. Esto es posible porque la capacidad de memoria de los computadores ha aumentado considerablemente. Por lo tanto, la computación en la nube es un nuevo modelo de negocios que permite al usuario acceder en forma rápida a un catálogo de servicios estandarizados. Asimismo, permite responder a las necesidades del usuario en forma flexible, adaptándose a cargas inusuales de trabajo y pagando sólo por el consumo efectuado. A través de la computación en la nube, los gobiernos están paulatinamente apoyando sus proyectos TIC. En este sentido se habla de un nuevo concepto llamado *G-Cloud* que se refiere a la “nube en el sector público”. La computación en la nube en el gobierno, se centra en la capacidad de éste para el crecimiento económico, la capitalización de los ahorros de costos y la flexibilidad para crear un medio más eficiente y accesible de la prestación de servicios públicos. Al colocar los servicios en una plataforma basada en la nube, los gobiernos se están dando cuenta de que pueden mejorar la forma en la que los ciudadanos acceden a los datos y, como consecuencia, pueden

ofrecer un servicio más transparente y más receptivo en la interacción con los principales departamentos del sector público.

Un resumen de los beneficios de esta práctica se presenta a continuación:

- *Ahorros en costos*: las organizaciones pueden reducir y hasta casi eliminar los costos de asociados al hardware y software, pagando sólo por el servicio que usan. También existen ahorros por la habitual redundancia de equipos y datos que existen en los diferentes niveles de los gobiernos. Incluso es posible reducir también el personal de las áreas de computación.
- *Reducción de costos de escalabilidad*: los aumentos en la carga de trabajo ya no requieren disponer de una infraestructura de mayor capacidad, el servicio puede agregar o reducir capacidad según la demanda.
- *Acceso a tecnologías de primer nivel*: Esto es especialmente ventajoso para organizaciones pequeñas como municipios pobres, que muchas veces carecen también de personal idóneo para mantener este tipo de tecnologías y así se evitan los riesgos de obsolescencia tan comunes en este ámbito.
- *Focalización en las competencias básicas*: Los servicios *cloud* son de alguna forma un servicio de tercerización, por lo tanto, las entidades públicas no tienen que distraer muchos recursos en temas que no tienen por qué ser de su competencia.
- *Sostenibilidad*: Naturalmente este beneficio lo hace particularmente interesante para este trabajo. Es una realidad que la mayoría de los data center no se caracterizan por ser muy eficientes en el uso de la energía, por no ajustarse a los estándares ni por su utilización. Los proveedores de servicios de *cloud* por las economías de escala y su capacidad para gestionar los activos computacionales más eficientemente, pueden consumir menos energía que el manejo tradicional de estos recursos informáticos.

En esta perspectiva los gobiernos pueden rápidamente desplegar aplicaciones sin la necesidad de invertir en costosas instalaciones de infraestructura que usualmente tienen una baja utilización, poca flexibilidad y rápida obsolescencia. Los facilitadores de la nube como la virtualización y la *Grid Computing* (computación distribuida), permitirán disponer de aplicaciones que se podrán adaptar mejor al crecimiento de la demanda sin los costosos y tradicionales *up-grades*.

## 2. Gobierno abierto: hacia una sociedad más inclusiva e igualitaria

En marzo de 2010, los ministros y jefes de delegaciones de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe reunidos en el V Foro Ministerial UE-ALC sobre la Sociedad de la Información, celebrado en La Granja de San Ildefonso, España, incorporan en el capítulo de Gobierno y Administración Pública en Internet de la Declaración el que los gobiernos y organismos públicos “pongan a disposición de la sociedad, en forma fácilmente accesible, aquellas informaciones y datos de interés público que puedan ser utilizados por terceros para crear nuevos servicios para ciudadanos y empresas”. Ya para ese entonces, ciudadanos europeos habían discutido y elaborado de manera participativa a través de un foro, que promovieron en las redes sociales, una declaración abierta sobre los servicios públicos que contenía tres principios fundamentales: transparencia (oferta de información clara y actualizada en formatos abiertos, estándar y reutilizables), participación (intervención de la ciudadanía en todas las actividades del gobierno) y empoderamiento (dar poder a la ciudadanía en la solución de problemas); documento que aportaron a los Estados miembros de la Unión Europea para incorporar en la Declaración de Malmö de la 5ª Conferencia Ministerial sobre Administración Electrónica, efectuada en noviembre de 2009.

Ya comenzaba igualmente a hacer eco en el mundo la iniciativa de Estados Unidos para cambiar la forma de trabajar en el gobierno federal, contenida en una directiva de diciembre de 2009 denominada “Gobierno Abierto”<sup>67</sup>, a través de cuatro ejes: la publicación de datos de gobierno en formatos abiertos y reutilizables; la mejora en la calidad de la información pública; la creación e institucionalización de una cultura del Gobierno Abierto; y la creación de un marco normativo para el gobierno abierto.

Australia inició sus primeras acciones hacia el Gobierno 2.0 con la publicación de “*Engage: Getting on with Government 2.0*” en febrero de 2010, donde proponían elementos claves y recomendaciones para impulsar un Gobierno más abierto, transparente y participativo, a partir del liderazgo para un cambio en la cultura de lo público, el compromiso por la colaboración y la información pública abierta, accesible y reusable, recomendando en primera medida la expedición de una declaración de gobierno abierto (Australian Government 2.0 Taskforce, 2010).

Estamos entonces frente a la evolución de lo que por más de una década se ha venido asumiendo como gobierno electrónico, al ampliarse la manera de entender el relacionamiento entre la administración y la ciudadanía, al dar paso, más allá de la participación, a la colaboración con la ciudadanía. Una evolución que tal vez surgió de la capacidad y recursos limitados de los Estados, de una ciudadanía cada vez más informada, exigente y con necesidades cambiantes que buscan sean atendidas o de la suma de las anteriores.

Según los autores Calderón y Lorenzo (2010) el gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente

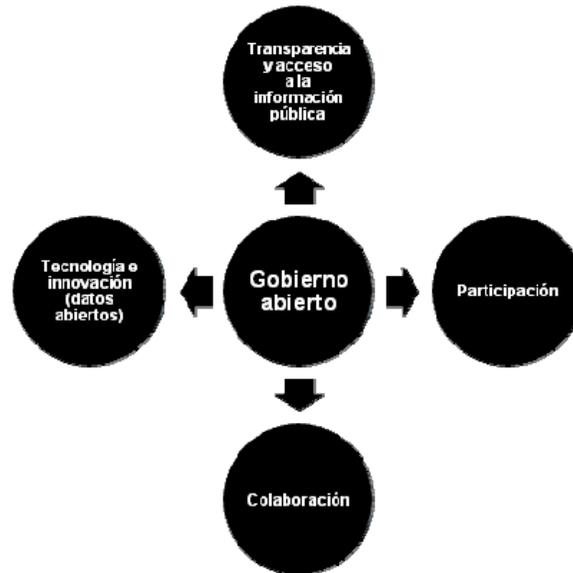
El llamado a la apertura de los gobiernos es inminente, las personas quieren tomar partido en las decisiones y acciones que las involucran, y se requiere canalizar esa intención hacia la construcción, los gobiernos deben “conversar” con las personas y evolucionar desde un gobierno electrónico hacia uno donde la colaboración, la participación y la transparencia sean los ejes centrales en la elaboración de las políticas públicas.

En este escenario, los gobiernos han comenzado a preguntarse cómo incorporar este nuevo enfoque de apertura gubernamental a sus estrategias de gobierno electrónico. Los gobiernos se deben transformar en plataformas en línea de información y datos para los ciudadanos, donde la modularidad, redundancia mínima, escalabilidad e interoperabilidad ya no son una barrera para llevar a cabo estrategias con éxito, sino más bien son una herramienta para que los procesos de reforma del Estado y modernización de la gestión pública generen un cambio de paradigma en la gestión gubernamental. Es así como este nuevo concepto de gestión involucra la generación de canales de comunicación para trabajar con la sociedad y los individuos en vías de co-crear valor público, fusiona la utilización intensiva de las TIC, con modalidades de gestión, planificación y administración y en donde el sistema tradicional de gobernar se ve sustentado a partir de cuatro dimensiones o pilares fundamentales: i) la transparencia en la acción, procesos y datos del gobierno, ii) la colaboración al interior del gobierno y con las personas que permita generar nuevas ideas para resolver problemas sociales, la iii) participación que busca implicar de forma activa y real a los ciudadanos en la formulación y ejecución de políticas y iv) la gestión de la información pública canalizada a través de la apertura de datos (véase el diagrama 9).

---

<sup>67</sup> Para mayor detalle: <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>.

**DIAGRAMA 9**  
**ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL GOBIERNO ABIERTO**



Fuente: Elaboración propia.

En el marco de estos ejes o pilares fundamentales, las instituciones de servicio público abierto tienen características tales como:

- Otorgar mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales;
- Apoyar la participación ciudadana a través de la transparencia sobre la formulación de políticas y la toma de decisiones y el establecimiento y uso de vías para solicitar la opinión del público;
- Promover estándares de integridad profesional en todos los gobiernos;
- Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas;

Esta nueva forma de hacer gestión pública promueve por tanto, políticas de transparencia, canales de participación ciudadana para el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones) y mecanismos que estimulen el aprovechamiento de las capacidades, de la experiencia, del conocimiento y del entusiasmo de la sociedad para generar soluciones a todo tipo de problemáticas comunes. Este último pilar, está asociado a la gestión de la información en formatos abiertos, comúnmente llamado “datos abiertos” (*open data*), el cual consiste en el acceso y uso de la información pública por parte de terceros para entregar nuevos servicios a los ciudadanos. Se trata de poner a disposición de la sociedad, de manera libre, gran cantidad de datos (*data set*) procedentes de diferentes organizaciones del ámbito de la Administración Pública o de aquellos proyectos que han sido financiados con dinero público. El objetivo de “abrirlos” a la sociedad es que ésta pueda sacar provecho de ellos ya que las organizaciones que los ofrecen no pueden, no quieren o simplemente no tienen la capacidad de analizarlos o de procesarlos. Ponerlos a disposición de la sociedad hace que cualquier persona u organización pueda construir sobre ellos una nueva idea que resulte en nuevos datos, conocimientos o incluso servicios. Se trata entonces, de abrir una puerta a la innovación y al conocimiento así como ofrecer nuevas oportunidades de negocio pues aprovecha la gran riqueza de información que se encuentra en manos de la administración pública y que por muchas razones ésta no logra sacarle mayor provecho. Las distintas reparticiones públicas poseen gran cantidad de fuentes de

información que utilizadas de manera creativa y combinándolas adecuadamente con otras fuentes permiten crear aplicaciones de valor añadido.

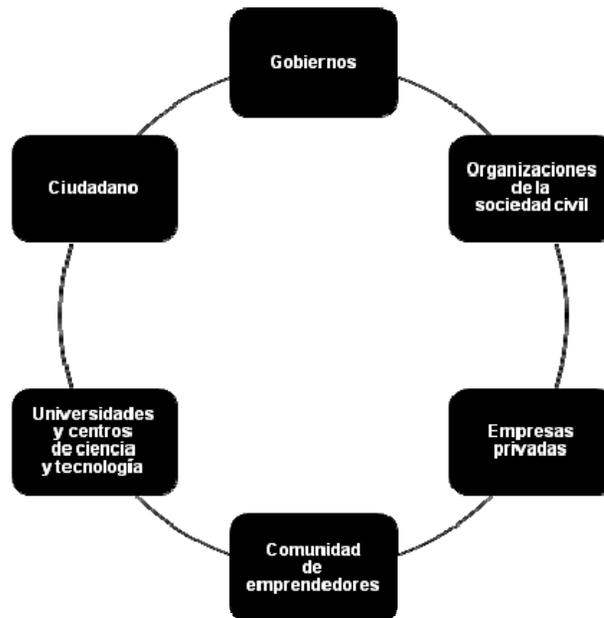
Las iniciativas de datos abiertos que se están implementando en el mundo, ponen de manifiesto que la apertura de datos no sólo facilita la distribución de servicios a los ciudadanos, sino también el control que éstos pueden ejercer sobre su calidad. Se está demostrando que el desarrollo económico puede venir dado por el retorno producido de la creación y venta de nuevas aplicaciones o servicios, o también por el ahorro que puede suponer producir servicios innovadores reutilizando, sin costo, información que proviene del sector público.

### 3. Medición de los resultados de las iniciativas de gobierno abierto

La pregunta clave a responder es cómo medir el valor público de las iniciativas de gobierno abierto y datos abiertos. Para esto, se partirá de la base de que la metodología debe considerar al menos los tres aspectos que se refieren a cómo se manifiesta el valor público, es decir, en una ganancia en transparencia, en un mejor servicio o en la solución de problemas a través de un proyecto innovador de colaboración.

El valor público, en general, focaliza su atención en el interés colectivo de diversos *stakeholders* o actores involucrados (véase diagrama 10), por lo que no es fácil trasladar las clásicas dimensiones para evaluar los programas públicos como son la eficiencia, la eficacia, la calidad y la economía. Debemos encontrar un método análogo para el tratamiento del valor público. Hay que recordar que el valor público se producirá necesariamente como consecuencia de la compleja relación entre las agencias estatales y los múltiples actores.

**DIAGRAMA 10**  
**ECOSISTEMA DE ACTORES DEL GOBIERNO ABIERTO**



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a Harrison et al (2011)<sup>68</sup> el valor público puede ser descrito en término de 6 dimensiones que intentan capturar el rango de posibles resultados de la acción del gobierno:

- Financiero: Impacto actual o futuro de ingresos, valor de activos, pasivos o cualquier otro aspecto relacionado con la riqueza y el riesgo.
- Político: Impacto en una persona o un grupo de influencia o partidos políticos como producto de la acción del gobierno o su política.
- Social: Impacto en las relaciones con la comunidad o familias, en la movilidad social, estatus o identidad.
- Estratégico: Impacto en personas o grupos económicos relevantes en sus objetivos y recursos para la innovación o el planeamiento.
- Ideológico: Impacto en las creencias, en la moral o en los compromisos éticos y en el alineamiento de las acciones de gobierno en sus resultados de la política social por las nuevas posiciones morales o éticas.
- Legitimidad y respeto: Impacto en la visión de los personeros de gobierno en el cuidado de valores en términos de creación de confianza, integridad y legitimidad de las instituciones públicas.

Adicionalmente, este modelo incorpora un conjunto de generadores de valor que consisten en:

- Eficiencia: Obtener mayores resultados con los mismos recursos u obtener los mismos resultados con un consumo menor de recursos.
- Efectividad: Incrementar la calidad de los resultados deseados.
- Mejoramiento intrínseco: Cambia el ambiente y las circunstancias a los actores de una manera que es considerada por ellos como un valor.
- Transparencia: Acceso a información sobre las acciones de los personeros de gobierno o la operación de los programas que incremente la rendición de cuentas o la influencia sobre el gobierno.
- Participación: La frecuencia e intensidad del involucramiento directo en la toma de decisiones en la operación de programas o en la selección de acciones de la autoridad.
- Colaboración: Duración de actividades en las cuales más de un conjunto de actores comparte responsabilidades o autoridad en las decisiones de operación, política u otras acciones del gobierno.

En esta metodología los principios o componentes del gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración) son vistos como estrategias que los gobiernos adoptan para lograr ciertos objetivos y la oportunidad para agregar valor público. Así una mayor información, participación o acciones de colaboración puede facilitar mejores decisiones que a su vez permitirán a los diferentes actores capturar valor en las distintas dimensiones financieras, sociales, estratégicas, etc. que se mencionaron más arriba.

En consecuencia, la calidad en la selección y diseño de las iniciativas se vería fortalecida si hay un claro entendimiento a quien sirve una particular iniciativa o programa y especificando cuáles son los valores públicos asociados en términos de las 6 dimensiones ya descritas. Esta parece ser una

---

<sup>68</sup> Harrison et al (2011). "Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective".

receta interesante que los gobiernos debieran procurar tener en cuenta a la hora de planificar iniciativas de gobierno abierto.

Según estos autores esta metodología parece ser más útil que focalizarse en las clásicas métricas como el número de data sets generados, número de bajadas, oportunidades de participación, número de discusiones en chats, etc.

Lo que las agencias debieran hacer es evaluar las iniciativas de cara a los actores y de ahí derivar los valores públicos que resultan asociados a los intereses de estos mismos. De esta manera este nuevo paradigma logrará sus objetivos cuando los actores extraigan un significativo valor de las acciones del gobierno en los ámbitos de transparencia, participación y colaboración. Con ello, el gobierno ganará fundamentalmente una mejor imagen de accesible, con capacidad de respuesta, confiable y en definitiva más abierto (Harrison et al, 2011). A continuación, se presenta un esquema de la Fundación Centro Tecnológico de la Información y la Comunicación - CTIC (véase el cuadro 46) que contiene algunos indicadores que pueden ser complementarios a esta metodología, ya que muestran elementos más cuantitativos:

**CUADRO 46  
INDICADORES DE REFERENCIA PARA INICIATIVAS DE DATOS ABIERTOS**

Categoría	Indicadores
Conjuntos de datos disponibles	Nº de conjunto de datos
	Calidad de los datos
	Nivel de uso (descargas o peticiones)
	Nº de aplicaciones que utilizan cada conjunto de datos
Aplicaciones disponibles	Nº de aplicaciones disponibles
	Nº de solicitudes de información
	Ratio conjunto de datos/aplicaciones
Organización y personal involucrado	Unidades funcionales que abren datos
	Unidades funcionales que consumen datos
	Personal involucrado en la apertura y consumo de datos
	Nº de sitios internos con presencia de conjunto de datos
Empresas TIC desarrolladoras de aplicaciones	Nº de empresas (en relación con apps existentes)
	Tipos de modelo de negocio
	Colaboraciones y trabajo conjunto
Empresas infomediarias y otras organizaciones	Nº de empresas (en relación con apps existentes)
	Tipos de modelo de negocio
	Colaboraciones y trabajo conjunto
Demanda social percibida	Solicitudes de apertura de datos y feedback.
	Apariciones en medios de comunicación
	Presencia Web

Fuente: Fundación CTIC.

## 4. Reflexiones finales

Desde mediados de los años 90 del siglo XX, especialmente en Europa, ha ido emergiendo un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global. La reforma de las estructuras y procedimientos de las administraciones

públicas pasan a ser consideradas desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza”. Por tanto la gobernanza se orienta a fortalecer un estilo de trabajo más horizontal, compartido y en red. Focaliza su atención en las interacciones entre los distintos agentes que intervienen en la gestión de lo público. Luego, el gobierno abierto tiene que ver con la confianza en las personas para asumir un rol activo y participativo, tiene que ver con colaborar y con compartir, con la revisión del modelo de propiedad del conocimiento, con el cambio de la cultura del trabajo y, finalmente tiene que ver también con el cambio de rol de la ciudadanía, pasando del voto y participación de carácter esporádica a la implicación activa en los asuntos de la comunidad<sup>69</sup>.

Por otro lado, el uso “adecuado” de las TIC en el ámbito público no es una tarea trivial, no sólo por las complejidades propias de este sector y por las cuantiosas inversiones que habitualmente involucran los proyectos TI asociados, sino también por los radicales impactos que producen hacia los beneficiarios directos: la ciudadanía y las empresas. Para producir tales efectos es necesario que la burocracia interna del Estado deba sufrir cambios, por ejemplo, el aumento del intercambio colaborativo entre las distintas agencias al compartir recursos e información, permite aprovechar sinergias que hacen más eficientes los procesos de negocio de las agencias involucradas.

## 5. Recomendaciones y lecciones aprendidas por los países de la región

Tal como se ha indicado en algunas publicaciones del ILPES (Naser y Ramírez Alujas, 2014; Concha y Naser, 2012; Naser y Concha, 2011), para desarrollar planes de acción tanto como para formular estrategias de gobierno electrónico y de gobierno abierto, es fundamental tener visión y establecer una posición política orientada a garantizar que las administraciones públicas sean capaces de constituirse en plataformas de servicios.

El liderazgo de estas iniciativas por parte de las principales autoridades políticas, sea por imperativo legal o declaración institucional, conducirá a un desarrollo óptimo de las mismas. Si no existe vocación por la apertura de la información pública, o si no hay creencia en el valor agregado que posee la información que procesan las entidades de la administración en su actividad cotidiana, o si no se implican con la misma intensidad todas las capas de gestión, desde las direcciones generales hasta los gestores técnicos, las estrategias de datos abiertos no serán sostenibles, ni producirán con equilibrio los beneficios esperados.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, hay que tener en cuenta que sus miembros forman parte activa de los procesos de innovación social, incorporan las TIC a su vida cotidiana y se tornan exigentes en el trato por parte de nuestras administraciones. No se conforman con disponer de servicios electrónicos sino que demandan calidad en los mismos. Reclaman modos de gobernanza que hagan posible la participación activa, más allá de la pura representación democrática.

A continuación se entrega un resumen de las principales lecciones aprendidas de la experiencia internacional (Concha y Naser, 2012).

- *Liderazgo y voluntad política.* El ejemplo más conocido es el liderazgo que asumió el presidente Obama con el “*Memorandum sobre Transparencia y Gobierno Abierto*”<sup>70</sup> en diciembre del año 2009 donde señala más o menos textualmente lo siguiente: Dentro de 45 días cada agencia deberá identificar y publicar online en formato abierto por lo menos 3 conjuntos de datos de alto-valor, que no hayan estado previamente disponibles ni online ni en formato descargable. Luego, debían crear un sitio Web de datos abiertos para

<sup>69</sup> Fuente: <http://www.ogov.eu/>.

<sup>70</sup> Para mayor detalle ver: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment).

posteriormente publicar sus planes. En paralelo, el gobierno revisaría las políticas de información existentes. El mensaje fue claro y directo, se complementó con una estrategia basada en solo tres pilares: *transparencia, participación y colaboración*.

- *Mayor eficiencia en la gestión pública a través de proyectos colaborativos con la ciudadanía.* Un aspecto singular que tienen las iniciativas de datos abiertos radica en que el protagonista ya no es más del gobierno, como era el caso de los proyectos clásicos de gobierno electrónico, sino que el foco está puesto en el ciudadano no como un receptor pasivo de los avances tecnológicos asociados a la mayor eficiencia de los servicios públicos, sino que como un actor activo en la creación de aplicaciones, en el aporte de información, en definitiva en la creación de un nuevo ecosistema de transformación de los datos en información útil y/o servicios de carácter cívico. El rol del Estado y del gobierno debe ser el de promotor de este proceso, aprovechando al máximo las nuevas tecnologías de información. Una vez iniciado el camino, éste suele tener una dinámica propia creándose las sinergias tanto con el gobierno como con otras organizaciones ciudadanas.
- *Medir, medir y medir.* Las métricas y los ranking fomentan e impulsan el mejoramiento estableciendo líneas bases y haciendo más visibles las mejoras. Además de estimular una sana competencia entre países, permiten generar redes de colaboración en temas y áreas más deficitarias que sin esas métricas sería más difícil de poder identificar. Es más, las métricas facilitan actividades de benchmarking facilitando y sistematizando las buenas prácticas y aprendiendo de las lecciones y evitando reinventar cosas que ya existen o cometer los mismos errores. En otras palabras, deben iniciarse esfuerzos para la difusión de las experiencias de datos abiertos en forma masiva y promoviendo activamente sus beneficios y resultados.

Finalmente, desde hace algunos años el ILPES ha estado incorporando en su programa de trabajo tanto los temas de gobierno electrónico como de gobierno abierto, con el fin de aprovechar y aplicar el potencial que tienen las TIC en el ámbito de la gestión pública. La mayoría de países han venido promoviendo y desarrollando iniciativas de gobierno electrónico, orientadas a generar mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, así como aumentar los niveles de transparencia y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Si bien la mayoría de ellos han alcanzado avances significativos, como lo reflejan los informes y mediciones sobre el desarrollo del gobierno electrónico en el mundo, en términos generales se observan variadas brechas por suplir, entre ellas que una proporción significativa de los ciudadanos siente y percibe que el gobierno satisface cada vez menos sus necesidades; que muchas veces los políticos electos no representan sus intereses; que las instituciones públicas son complejas, burocráticas y poco eficientes; que los niveles de corrupción son cada vez mayores; que la participación se reduce a un proceso de consulta sin que tenga efectos reales en la toma de decisiones; entre varios otros desafíos.

Es por ello que el ILPES apoya a los países de la región a que éstos formulen y elaboren sus propios planes de acción en estas materias para lograr más y mejor democracia, incentivando la colaboración activa entre las mismas entidades y órganos del gobierno en todos los niveles, y entre éstos y los ciudadanos (Naser y Ramírez Alujas, 2014). Es así como se debe colaborar con las instituciones públicas en enfocar sus esfuerzos en las necesidades de las personas, en sus manifestaciones, en sus estructuras, en sus procesos, que son los que están recibiendo la mayoría de las críticas por parte de una ciudadanía, ávida de participar pero con nuevas reglas y tiempos diferentes a los establecidos actualmente. La premisa del trabajo conjunto y colaborativo a través de las distintas herramientas y canales que las TIC nos ofrecen, provocan un cambio radical en el

paradigma de la cultura organizacional pública que afecta la dinámica de generación y prestación de los servicios públicos.

## **D. La coordinación: función clave de los organismos de planificación**

Las acciones públicas toman cuerpo en un marco institucional, social y político determinado en que el Estado y el resto de los actores sociales, incluyendo a algunos poderosos agentes externos, se interrelacionan e influyen entre sí. Cuando se habla de coordinación entre los distintos actores, por lo general se hace referencia a una adecuada ejecución de las políticas públicas. Pero la coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política. Se trata de coordinar con un sentido estratégico, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto. La definición de una estrategia significa, en buena medida, establecer las prioridades del desarrollo nacional y de los diversos programas de la acción gubernamental. De tal manera, el plan de gobierno debe servir de hilo conductor, de principio ordenador de las políticas públicas. El proceso de construcción de estas prioridades estratégicas constituye el reto fundamental de un gobierno moderno<sup>71</sup>.

Con tal propósito, se requiere construir un espacio institucional capaz de conjugar el sentido estratégico con el principio de realidad, lo cual obliga a establecer la precedencia jerárquica y temporal de las distintas metas. Así, la instancia de coordinación, preferiblemente concebida como un espacio intermedio separado de la operación de los programas específicos, debe definir y negociar las políticas sectoriales, formular las grandes directrices, supervisar y evaluar resultados.

En ausencia de un sentido de las prioridades, se hace imposible cualquier tipo de planificación estratégica, lo que a su vez conduce a una asignación de recursos que se reproduce en función de las inercias y rutinas existentes.

El espacio institucional de la programación presupuestaria es el lugar de privilegio de la coordinación intersectorial. En muchos países, con la celebración de convenios de desempeño, se han profundizado los esfuerzos para reemplazar las negociaciones bilaterales entre un ministro y el jefe de gobierno por negociaciones multilaterales en que participan las agencias y cuerpos del Estado, con competencia colectiva y con límites globales de gasto. Así, la asignación presupuestaria responde efectivamente a un proceso técnico de programación y a un proceso político de coordinación. La búsqueda de una mayor capacidad de gestión supone avanzar hacia un modelo de alta coordinación entre políticas, entre sectores, entre programas e instituciones.

Por otra parte, el aparato gubernamental se organiza sobre la base de sectores especializados. Sin embargo, los ciudadanos se enfrentan y piden soluciones a problemas que habitualmente no se estructuran bajo una lógica sectorial, sino que son transversales a varios sectores. Tres áreas particulares merecen ser destacadas en los esfuerzos de coordinación gubernamental. La primera es el área social ya que en su mayoría los problemas que atiende son de características multidimensionales. Varios países de la región han adoptado distintos arreglos institucionales para forzar esa coordinación tales como los gabinetes sociales, los consejos de política social y también la conformación de una autoridad social. En todos estos casos lo que se busca es mejorar la coherencia intersectorial e intertemporal de los diferentes programas y acciones y abrir espacios a la participación social.

Una segunda corresponde al área de desarrollo productivo. Aquí se deben armonizar diversas dimensiones tales como el acceso a los mercados externos, la generación y adopción de innovaciones,

---

<sup>71</sup> ILPES, “Funciones Básicas de la Planificación Económica y Social”, 2005.

la provisión de infraestructura, los encadenamientos productivos que faciliten la articulación de diferentes actores económicos y el acceso a los factores productivos. Nuevamente, cada uno de estos temas cae bajo distintos ministerios o agencias cuyas acciones requieren ser coordinadas y abiertas a la participación de los beneficiarios potenciales.

La tercera área, coordinación entre distintas jurisdicciones territoriales de gobierno, es particularmente relevante para aquellos países de organización federal, o que hayan experimentado procesos intensos de descentralización territorial. En algunos países esta coordinación entre jurisdicciones se efectúa mediante consejos federales u organizaciones con otro nombre. La práctica institucional revela que su buen funcionamiento requiere de una definición precisa de las atribuciones y responsabilidades de cada esfera territorial de gobierno, de la disponibilidad de instrumentos para llevar a cabo las políticas que vinculen resultados y asignación de recursos y, por último, de la construcción progresiva de una institucionalidad que permita operar con flexibilidad dentro de reglas estables.

Todos estos temas de concertación y coordinación demandan legitimidad política y ésta, a su vez, exige mayor transparencia hacia la ciudadanía y sus representantes.

## V. Conclusiones y desafíos de la planificación y gestión pública en la región

A lo largo de la presente trabajo se ha detallado la necesidad de trabajar tres pilares fundamentales para avanzar en un cambio estructural para el desarrollo con igualdad que permita transitar hacia estadios de desarrollo superiores, con brechas de ingreso, empleo, productividad, sociales y territoriales reducidas. Estos son el fortalecimiento del actor más relevante, es decir el Estado; los instrumentos que los gobiernos requieren y los procesos que lleven al cambio buscado.

En cuanto al rol del Estado, se presentó un modelo del ciclo de gestión pública para el desarrollo, en el cual destacan los procesos de planificación, presupuestación, ejecución y seguimiento y evaluación. Como insumos de estos procesos destacan los recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos.

Como instrumentos destacan la planificación para el desarrollo y la prospectiva, para vislumbrar de antemano el horizonte al cual se aspira, es decir, la visión del país que se busca alcanzar, junto con el proceso de construcción de esa visión y la estrategia para recorrer el camino. La inversión (pública, privada y extranjera) se destacó como un elemento crucial para el cambio estructural, pero además es necesario asegurar una buena asignación de recursos y su eficaz y eficiente gestión, lo cual requiere una actuación pública moderna, que utilice el potencial de las TIC y que involucre activamente al ciudadano.

El panorama presentado muestra importantes avances en la región en todos los aspectos antes mencionados, entre los cuales cabe destacar:

- La calidad de gestión de las finanzas públicas ha mejorado en América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas, siendo lo más importante el control del pago de intereses, tanto por la reducción de la deuda pública como por su costo.
- También destaca una mayor utilización de los marcos de gasto de mediano plazo y el desarrollo o modernización de los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF).
- Varios países han avanzado en la implementación de Sistemas de Servicio Civil (SSC) para modernizar la gestión del recurso humano sobre la base de mecanismos de selección meritocráticos, flexibles y transparentes.

- Hay importantes avances en cuanto a la adquisición de recursos materiales gracias al desarrollo de Sistemas de Compras Públicas que fomentan la competencia y transparentan los procesos de contratación pública.
- La región ha sido activa en el diseño y lanzamiento de estrategias digitales y ha avanzado en varios países en la provisión de servicios de e-gobierno, que se han visto potenciados por un fuerte interés en promover iniciativas y planes de acción de gobierno abierto como espacio que permita catalizar los esfuerzos de apertura gubernamental en el ámbito de la transparencia y acceso a información pública, la participación ciudadana, la colaboración cívica mediante el uso de plataformas digitales e innovaciones tecnológicas, y la activa rendición de cuentas.
- La revalorización de la planificación, que se expresa a través de la relevancia que adquieren los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y/o lineamientos estratégicos a nivel gubernamental, como herramientas para una mayor efectividad de las políticas públicas.
- La creación y consolidación de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) y los desarrollos en el campo de la gestión de la inversión, buscando una mayor eficiencia y eficacia de esta para el cierre de brechas de déficit de infraestructura.
- El creciente desarrollo en varios países de sistemas de gestión por resultados y evaluación de políticas y programas, los cuales contribuyen a una mayor eficacia de los programas públicos y a una mejor relación de estos con los objetivos de política y planes de desarrollo es destacable.

Pero aún falta mucho trabajo para que la región logre un manejo óptimo del ciclo de gestión pública para el desarrollo. Entre los desafíos pendientes cabe mencionar:

- Mejorar la productividad (o calidad) del gasto público, asentar mecanismos cada vez más transparentes en la gestión pública y promover grados crecientes de equidad distributiva.
- Ampliar la cobertura de los Sistemas de Servicio Civil (SSC) de carrera e incorporar en éstos, procesos de mejoramiento continuo para potenciar el talento y mejorar la gestión de los recursos humanos en el sector público (en los procesos de reclutamiento y selección; desarrollo, formación y capacitación continua, etc.). Este tipo de reformas deben contar no solo con la voluntad y el necesario apoyo político e institucional sino que además, deben generar los incentivos adecuados que posibiliten su correcta y responsable implementación y logro de los objetivos trazados en cada caso y contexto particular.
- Desarrollar sistemas de compras públicas en países que no cuentan con estos y asegurar el buen uso de los sistemas existentes, evitando prácticas que limitan la competencia.
- Promover de manera más sistemática e integrada los esfuerzos por desarrollar estrategias o planes nacionales de desarrollo y su vínculo con el logro de visiones de largo plazo en cada país.
- Continuar avanzando en la provisión de servicios gubernamentales utilizando el potencial de las TIC y en la apertura de datos del sector público.
- Promover y consolidar políticas y planes de gobierno abierto que articulen de manera sustantiva los esfuerzos por promover la transparencia, el acceso a información pública, la rendición de cuentas y la participación y colaboración ciudadana.
- Es necesario avanzar hacia una mayor coherencia entre plan y presupuesto, lo cual requerirá un mayor desarrollo de los marcos de gasto de mediano plazo y de los presupuestos plurianuales. Asimismo, se hace necesaria una relación más armónica y sustentable entre la lógica presupuestaria y los marcos de gasto (corto, mediano y largo

plazo) con las estrategias y planes nacionales de desarrollo que permitan alcanzar la visión país en cada caso.

- Falta avanzar más en cuanto a la participación ciudadana en etapas tempranas de la formulación de proyectos y transparentar a la ciudadanía todo el ciclo de gestión de inversiones.
- Fomentar una mayor utilización la información entregada por evaluaciones de resultados e impactos por parte de las autoridades de gobierno y legislativas, pues sino los sistemas de gestión por resultados no se justifican y pierden relevancia.

El rol que pueden jugar en contribuir a superar los desafíos señalados la prospectiva, la evaluación para resultados, las TIC y la coordinación es parte sustantiva del diagnóstico presentado. Aún cuando se presentaron por separado, estas herramientas están interrelacionadas y su uso conjunto genera efectos sinérgicos. Las TIC pueden aportar a ejercicios prospectivos, ya sea que se hagan solo con el concurso de expertos o con amplia participación ciudadana. Asimismo, los sistemas de información que se desarrollen como parte de una estrategia de gobierno digital facilitaran disponer de datos y generar información de gran utilidad para la evaluación de la gestión y los resultados de programas y políticas públicas. Por último, las TIC contribuirán a una mejor coordinación del accionar del sector público y, a su vez, una mejor coordinación facilitará el desarrollo de portales de servicio único de los gobiernos, generando valor público de cara a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Todo ello va de la mano con la promoción y desarrollo de compromisos concretos en el ámbito de las políticas de gobierno abierto en la región.

Por tanto, un proyecto de igualdad y desarrollo en el futuro, como ha propuesto la CEPAL, requiere de una articulación virtuosa entre instituciones y estructuras: políticas industriales capaces de articular agentes públicos y privados para elevar la inversión y modificar la composición sectorial en aras de mayor productividad; gobernanza y aprovechamiento de nuestras ventajas comparativas en recursos naturales para construir una economía diversificada con fuerte incorporación de conocimiento, de alto valor agregado y con mayor potencial inclusivo en el mundo del trabajo; regulación y encauzamiento de la expansión del consumo para armonizar la provisión de servicios públicos con el consumo privado, en consonancia con la sostenibilidad ambiental, y construcción de una estructura tributaria y de gasto público socialmente sostenible para lograr un alto impacto redistributivo y una expansión del desarrollo de capacidades hacia el conjunto de la sociedad. Solo una dialéctica virtuosa entre el cambio institucional y el cambio en las estructuras permitirá potenciar el desarrollo en la orientación estratégica propuesta (CEPAL, 2014b:17).

Todo lo anterior plantea un reto mayúsculo para avanzar en trayectorias de mayor igualdad. La complejidad del momento, así como del futuro de corto y mediano plazo, reclama un empeño progresivo en el ámbito de las políticas públicas y del esfuerzo fiscal con impacto positivo en la igualdad. En consecuencia, es necesario rediseñar los equilibrios entre el Estado, el mercado y la sociedad para construir pactos en que concurren aquellos actores que garanticen acuerdos políticos de largo alcance. Solo a partir de tales pactos es posible conformar una institucionalidad y una voluntad colectiva que abran este espacio de políticas y solo por medio de los pactos la sociedad hace propios el sentido y el contenido de dichas políticas<sup>72</sup>. Así quedó planteado en los documentos *La hora de la*

<sup>72</sup> Un pacto social es un instrumento político para implementar, en un contexto democrático, las políticas y reformas institucionales que los países de América Latina y el Caribe requieren para responder ante la encrucijada que actualmente enfrentan. Se trata de un acuerdo o una relación de cooperación de largo plazo entre actores políticos y sociales de un país, con posibles adaptaciones ante eventuales modificaciones de la coyuntura y con procedimientos acordados de difusión de información, consulta y negociación. Por este medio se puede construir viabilidad política para alcanzar una nueva trayectoria de crecimiento y cambio estructural que de manera sostenible asegure grados progresivos de igualdad, sobre la base de propuestas formuladas e implementadas de manera participativa y democrática, adaptándose según las condiciones propias de cada país. Así se procura

*igualdad* (CEPAL, 2010) y *Cambio estructural para la igualdad* (CEPAL, 2012a): se requiere una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad, pertinente a cada realidad nacional, en que los actores, a través de los pactos, se apropien de estrategias de desarrollo y las hagan suyas. Solo estos pactos podrán restituir la soberanía de nuestros países para encontrar caminos propios, desde sus historias e identidades particulares, superando las injustas fronteras que secularmente han impuesto la cuna, la edad, el género o la etnia (CEPAL, 2014b: 13-14).

Es pues importante avanzar en todos estos aspectos, para consolidar una gestión pública eficaz, eficiente, transparente y capaz de avanzar hacia el logro de un cambio estructural para el desarrollo con igualdad. Por ello estos temas hacen parte del programa de investigación y de capacitaciones que el ILPES adelanta en la región.

---

superar el peligro de confinar las propuestas de cambio estructural para la igualdad al voluntarismo y a la expresión de buenas intenciones (CEPAL, 2014b:23).

## Bibliografía

- AECID-FLACSO-SICA (2009) Barómetro sobre profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana.
- Alesina, A. y R. Perotti (1996), "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects". NBER Working Papers 5730, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Alonso Concheiro, A. (2007), "La prospectiva en Iberoamérica", ponencia presentada en el Encuentro Internacional de Prospectivistas Iberoamericanos "Desafíos futuros de Iberoamérica", organizado por la Federación Mundial de Estudios de los Futuros, Red Escenarios y Estrategia en América Latina y Universidad Autónoma del Carmen, Ciudad del Carmen, Campeche.
- Alonso Concheiro, Antonio (2011), "Prospectiva y planeación", Ponencia presentada en el Seminario Internacional Experiencias de planeación en América Latina y el Caribe, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Lima, Perú, 8 p.
- Aravena, Claudio, Carolina Cavada y Nanno Mulder (2012), Contribución al crecimiento económico de las tecnologías de la información y las comunicaciones y de la productividad en la Argentina, el Brasil, Chile y México, Serie estudios estadísticos y prospectivos CEPAL No. 76, Proyecto LA-KLEMS. LC/L.3439.
- Armijo, Marianela (2014). Planes Nacionales de Desarrollo América Latina, Serie Gestión Pública ILPES/CEPAL N° 80 (en prensa).
- Armijo, Marianela (2011), "Planes Nacionales de Desarrollo en América Latina", ILPES-CEPAL
- Australian Government 2.0 Taskforce (2010), Engage: Getting on with Government 2.0, Report of the Government 2.0 Taskforce. Disponible para descarga en: <http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/doc/Government20TaskforceReport.pdf>.
- Barnett, C. et al. (2010), Measuring the Impact and Value for Money of Governance & Conflict Programmes. Final Report, UK: ITAD.
- Bello, Rosario (2014), Sistemas de evaluación y políticas públicas en América Latina, ¿se está avanzando? Serie Gestión Pública ILPES/CEPAL N° 78 (en prensa).
- BID y CLAD (2007), Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bovens, M. (2006). "Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism," West European Politics 33 (2010), 946–967.
- Calderón, Cesar y Servén, Luis (2004); "The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution" Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo No. 270.
- Cangiano, Curristine y Lazare - Editors (2013), Public Financial Management and Its Emerging Architecture, International Monetary Fund.

- Cecchini, Simone y Andras Uthoff (2008), Pobreza y empleo en América Latina: 1990-2005, en Revista de la CEPAL No. 94, abril de 2008, Santiago de Chile.
- CEPAL (2014a), Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013 (Abril de 2014), División de Desarrollo Económico.
- CEPAL (2014b), Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible. Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL, Lima, 5 a 9 de mayo de 2014. LC/G.2586 (SES.35/3).
- CEPAL (2013a), Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable.
- CEPAL (2013b), Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2012 (Abril de 2013), División de Desarrollo Económico.
- CEPAL (2013c), Economía digital para el cambio estructural y la igualdad. LC/L.3602.
- CEPAL (2013d), Panorama Social de América Latina (Documento Informativo).
- CEPAL (2013e). Prospectiva y desarrollo. El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020. LC/G.2579.
- CEPAL (2012a), Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. LC/G.2524.
- CEPAL (2012b), Estudio económico de América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. LC/G.2546-P.
- CEPAL (2012c), Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. Síntesis. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. LC/G.2525.
- CEPAL (2012d), Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Las políticas ante las adversidades de la economía internacional, División de Desarrollo Económico
- CEPAL (2012e), Balance económico actualizado de América Latina y el Caribe 2012. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. LC/G.2564.
- CEPAL (2012f), Panorama social de América Latina 2012. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. LC/G.2557-P
- CEPAL (2012g), Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe. LC/W.543
- CEPAL (2011), “Panorama de la Gestión Pública en América Latina en la hora de la igualdad”, ILPES-CEPAL.
- CEPAL (2011), “América Latina en el ‘umbral del desarrollo’. Un ejercicio de convergencia productiva” (sobre la base de R. Infante), Documento de trabajo, N° 14, Santiago de Chile, 2011, inédito.
- CEPAL (2010), La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL / Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2011), Espacios Iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo. LC/G.2507.
- CEPAL / Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2010), Espacios Iberoamericanos: la economía del conocimiento. CEPAL/SEGIB. LG/G.2392.
- Christopher, W. (2006). Leadership, accountability in a globalizing world. London: Palgrave Macmillan.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias CIAT (2012), Estimación del Incumplimiento Tributario en América Latina: 2000-2010. Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias, Documento de Trabajo No. 3–2012.
- Concha Gastón y Alejandra Naser (2012), El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad, CEPAL LC/W.465.
- Concha Gastón y Alejandra Naser (2012), Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región, LC/L.3464, Serie Gestión Pública ILPES/CEPAL N° 74, 35 pp.
- Cuervo, Luis Mauricio (2012), Prospectiva económica: Una primera aproximación al Estado del arte, LC/L.3485, Serie Gestión Pública ILPES/CEPAL N° 76, 62 pp.
- DARA (Fundación DARA Internacional) (2012), Climate Vulnerability Monitor: A guide to the cold calculus of a hot planet, Madrid.
- De Jouvenel, H. (2004), Invitation à la prospective, París, Futuribles.
- De Jouvenel, H. (2000), “A Brief Methodological Guide to Scenario Building”, Technological Forecasting and Social Change 65, 37-48.

- De Miguel, Carlos y Osvaldo Sunkel (2011), “Environmental sustainability”, *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), Oxford University Press.
- Diamond, Jack and Pokar Khemani (2005), *Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries*, IMF Working Paper, WP/05/196.
- Dirección Nacional del Servicio Civil (2005), “Una Nueva Concepción de Servicio Civil”, *Textos Legales Servicio Civil*, Departamento de Comunicaciones, Gobierno de Chile.
- Fariás, Pedro y Carlos Pimenta (2013), *Integrated Financial Management Systems Oriented: Towards Modern Public Management*, en Ana Corbacho, coordinadora (2013). *The Fiscal Institutions of Tomorrow*. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38149594>
- Gabriel Filc & Carlos Scartascini (2010), *Is Latin America on the Right Track?: An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process*, IDB Publications 6522, Inter-American Development Bank.
- García López, R y M. García Moreno (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- García, R. y Mauricio Muñoz (2010), “La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y Desafíos para América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Garnier, L (2000), “Función de coordinación de planes y políticas”. Serie Gestión Pública. N° 1, ILPES, CEPAL.
- Godet, Michel (2007), *Manuel de prospective stratégique*. 1. Une indiscipline intellectuelle, DUNOD, apm progres du management, Paris, 3eme édition, 275 p.
- Herrera et. al. (1977), *Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latinoamericano*, IRDC (CIID), Bogotá, 127 p.
- Harrison et al (2011), “Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective”. Albany University Papers.
- Hodara, Joseph (1975), *Prospectiva y subdesarrollo, Circulación restringida CEPAL/MEX/Borrador/SDS/75/3/Sección de Desarrollo Social*, 25 p.
- Hodara, Joseph (1977), *El orden latinoamericano: cinco escenarios*, Discusión interna CEPAL/MEX/BORRADOR/UCT/77/1/Abril, 26 p.
- Hunt, G. (2010), “The Principle of Complementarity: Freedom of Information, Public Accountability & Whistleblowing”, cap. 5 en R. Chapman & M. Hunt (eds.) *Open Government in a Theoretical and Practical Context*. Ashgate, Aldershot.
- ILPES / GTZ (2012), *Panorama de la Gestión Pública. En la hora de la igualdad*. LC/W.426.
- ILPES (2013), *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe*.
- ILPES (2005), *Funciones Básicas de la Planificación Económica y Social.*, Juan Martin, agosto 2005, ISBN: 92-1-322735-3, LC/L.2363-P, LC/IP/L.260.
- Jiménez, Luis Felipe y Sandra Manuelito (2011), “América Latina: sistemas financieros y financiamiento de la inversión. Diagnósticos y propuestas”, *Revista CEPAL*, N° 103 (LC/G.2487-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Leiva, Alicia (2011), *Indicadores de planificación del desarrollo y empleo público. Desafíos en la construcción de una base de datos del sector público, SISPALC (Versión preliminar)*. Documento de trabajo. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, noviembre.
- Longo, Francisco (2002), *Marco Analítico para el Diagnóstico de Sistemas de Servicio Civil, Diálogo Regional de Política del BID y Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública*.
- López, Roberto García y Mauricio García Moreno (2011), *Managing for Development Results. Progress and Challenges in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank.
- Marcel, Mario (2009), “Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública?” en *Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados: Documentos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política (5th: 2009: Brasilia, Brasil)*.
- Martner, Ricardo, Ivonne González y María Espada (2012), “Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas en América Latina”, serie Gestión pública, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Martner, Ricardo (ed). (2008), *Planificar y Presupuestar en América Latina*. Serie Seminarios y Conferencias, #51, Santiago, Chile. ILPES /CEPAL enero.

- Masini, Elionora (2012), “Terminology in future studies”, [HTTP://FUTURI-POSSIBILI.BLOG.SPOT.COM/2012/02/ELEONORA-MASINI-TERMINOLOGY-IN-FUTURE.HTML](http://FUTURI-POSSIBILI.BLOG.SPOT.COM/2012/02/ELEONORA-MASINI-TERMINOLOGY-IN-FUTURE.HTML), DOMENICA 12 FEBBRAIO 2012, 14 p.
- Masini, Elionora (1993), *La previsión humana y social*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Máttar, Jorge y Daniel E. Perrotti (2014), *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo*. CEPAL, LC/G.2611-P.
- Medina Vásquez, J. (2012), “La prospectiva y la necesidad de un nuevo paradigma de planificación en América Latina”, documento presentado en el Curso “Planificación, gobierno y desarrollo”, Cartagena de Indias, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Medina Vásquez, J. y E. Ortegón (2006), “Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe”, serie Manuales, N° 51 (LC/L.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.37.
- Medina Vásquez, J., S. Becerra y P. Castaño (2014), “Prospectiva y política pública en América Latina”, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (en prensa).
- Naciones Unidas (2013), *Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Seguimiento de la Agenda de las NU para el desarrollo post-2015 y Río+20*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. LC/L.3590. Marzo 2013.
- Naciones Unidas (2012), *Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, Gobierno electrónico para el pueblo*.
- Naciones Unidas (2010), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe LC/G.2460.
- Naser Alejandra y Álvaro Ramírez Alujas (2014), *Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región*, LC/L.3802, Serie Manuales ILPES/SEPAL N° 81, 70 pp.
- Naser, Alejandra y Gastón Concha (2014), *Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, LC/L.3794, Serie Gestión Pública N° 79.
- Naser, Alejandra y Gastón Concha (2011), *El gobierno electrónico en la gestión pública*. LC/L.3313-P, Serie Gestión Pública N° 73
- Obama, Barack (2009), “Memorandum sobre Transparencia y Gobierno Abierto”, White House. Disponible en: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment)
- OECD (2012), *Government at a Glance 2013*. OECD, 14 Nov 2013.
- (2011), *Government at a Glance 2013*. OECD.
- (2009), *Government at a Glance 2013*. OECD.
- (2009), *Improving the Quality of Regulations*, OECD Observer Policy Brief.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2011), *Panorama Laboral 2011*. América Latina y el Caribe, Lima.
- Olavarría, Mauricio (2010), “Efectividad en la Gestión Pública”. *Universidad de Chile Revista de Ciencias Sociales* N°52:11-36 (enero-abril).
- Parrado, Erik, Jorge Rodríguez y Andrés Velasco (2012), *Responsabilidad Fiscal en Chile: propuestas para seguir avanzando*, en *Estudios Públicos*, 127 (invierno 2012).
- Perrotti, Daniel E. y Ricardo J. Sánchez (2011), *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 153, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, LC/L.3342.
- Peters, G (2005), “Concepts and theories of horizontal policy management”, CLAD.
- Popper, Rafael y Medina, Javier (2008), “Foresight in Latin America”, p.256-287, En Georghiou et al. (editores) *The Handbook of Technology Foresight. Concepts and Practice*, PRIME Series on Research and Innovation Policy, ENPC (France) and University of Manchester, UK.
- Ramio, Carles y Miquel Salvador (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública*. CIDOB, Barcelona.
- Ramírez-Alujas, Álvaro y Nicolás Dassen (2014). *Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Nota Técnica IDB-TN-629, División de Capacidad Institucional del Estado (ICS), BID, Washington DC.

- Rodríguez, L. y Cuervo, M. (2014), Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe. Notas a partir de la experiencia de cuatro países, Serie de Gestión Pública No.82, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Cooperación Alemana, Santiago de Chile, 49 p.
- Schedler, A. (2008), ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de Transparencia. N°03. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México.
- Shack, N (2008), “Intentando caracterizar la articulación entre el Plan y el Presupuesto, Algunas Experiencias para América Latina, PRODEV, BID.
- Schick, A. (1998), A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance Division, Washington D.C.
- (2008), Getting Performance Budgeting to Perform. Documento mimeografiado citado en Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe, Washington DC: BID.
- Shick, N (2002), “La presupuestación tiene algún futuro?”, Serie Gestión Pública N° 21, ILPES-CEPAL
- Stern, Nicholas (2007). The Economics of Climate Change: The Stern Review, Cambridge University Press.
- Uña, G. (2011), “Desafíos para el presupuesto en América Latina: el presupuesto basado en resultados y los sistemas de administración financiera”. 23 Seminario Regional de Políticas Fiscal, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 18-21 enero 2011.
- World Bank (1997), The State in a Changing World. Washington DC, World Bank and Oxford University Press.
- Yero, Lourdes (1997), “Los estudios del futuro en América Latina”, En Medina Vázquez, J y Ortegón, E (editores) Prospectiva: la construcción social del futuro, ILPES, Universidad del Valle, Cali.
- Zadek, S. (2006), Reflections on accountability, Londres: AccountAbility, 2006.

### Sitios Web

Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2012), Igualdad de género en América Latina y el Caribe.  
<http://www.iadb.org/es/temas/genero-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes//genero-y-el-banco-interamericano-de-desarrollo,1926.html>

Base de datos del Banco Mundial  
<http://databank.bancomundial.org/data/views/reports/tableview.aspx>

Base de datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
<https://data.undp.org/>

ComScore (2012)  
<http://www.comscore.com/esl>

Plan Estratégico Territorial (PET) – Argentina  
<http://www.planificacion.gob.ar/contenidos/2605>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - [www.iadb.org](http://www.iadb.org)  
Caribbean Centre for Development Administration (CARICAD) - [www.caricad.net](http://www.caricad.net)  
Centre for International Governance Innovation (CIGI) - [www.cigionline.org](http://www.cigionline.org)  
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) - [www.clad.org](http://www.clad.org)  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - [www.flacso.org](http://www.flacso.org)  
International Centre for Parliamentary Studies (ICPS) - [www.parlicentre.org](http://www.parlicentre.org)  
United Nations Public Administration Network (UNPAN) - [www.unpan.org](http://www.unpan.org)  
Organización de los Estados Americanos (OEA) - [www.oas.org](http://www.oas.org)  
Organización Internacional del Trabajo (OIT) - [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

## Sobre prospectiva

CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) (2011), Plan bicentenario: el Perú hacia el 2021 (2011): <http://www.ceplan.gob.pe/plan-bicentenario-indice>

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y Consejo Nacional para la Defensa del Estado. 2012. Ley 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Santo Domingo, República Dominicana: <http://www.senado.gob.do/senado/LinkClick.aspx?fileticket=mpK7E2-kt0U3D&>

Presidencia de la Republica y DNP (departamento Nacional de Planeación) (2004) Visión Colombia II centenario 2019 Propuesta para discusión (2004): <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=G5qKFALu6Zw3d&tabid=775> SAE (Secretaría de Asuntos Estratégicos) (2010). BRASIL 2022: [www.sae.gov.br/site/.../PlanoBrasil2022\\_web.pdf](http://www.sae.gov.br/site/.../PlanoBrasil2022_web.pdf)

## Abreviaciones

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
ALC	América Latina y el Caribe
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú (Perú)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEDI	Cambio estructural para el desarrollo con igualdad
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPALSTAT	Base de datos estadísticos de la CEPAL
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CLAD	Consejo Latinoamericano para al Desarrollo
CMSI	Cumbres Mundiales para la Sociedad de la Información
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México)
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
CRE	Consejo de Reforma del Estado (Brasil)
CTIC	Fundación Centro Tecnológico de la Información y la Comunicación (España)
CUT	Cuenta única del tesoro
DEPP	Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (Colombia)
DNP	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
DNSC	Dirección Nacional del Servicio Civil (Chile)
eLAC	Planes regionales de acción sobre la sociedad de la información en América Latina y el Caribe
ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GpRD	Gestión para resultados del desarrollo
GFP	Gestión financiera pública
IBP	International Budget Partnership
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IDGE	Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas
IIAP	Instituto Internacional de Política Pública (Francia)
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
I&D	Investigación y desarrollo
MARE	Ministerio de administración federal y reforma del Estado (Brasil)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Perú)
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación (Chile)
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marcos de gasto de mediano plazo
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados (México)
MMP	Marco de Mediano Plazo

MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
MPOG	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (Brasil)
M&E	Sistemas de Monitoreo y Evaluación
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OGP	Open Government Partnership
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAA	Plan de acción ampliado (México)
PAE	Plan Anual de Evaluaciones (México)
PAF	Plan de Agricultura Familiar (El Salvador)
PAO	Plan de acción original (México)
PET	Plan Estratégico Territorial (Argentina)
PGN	Presupuesto General de la Nación (Colombia)
PIB	Producto Interno Bruto
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión (Chile)
PMIP	Presupuesto Multianual de la Inversión Pública (Perú)
PND	Planes nacionales de desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Plan Plurianual
PPP	Presupuesto por programas
PPR	Presupuesto por resultados
PRODESAL	Programa de Desarrollo Local (Chile)
PROFAL	Programa sobre el Futuro de América Latina
RICG	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
SADP	Sistema de Alta Dirección Pública (Chile)
SAFI	Sistema integrado de administración financiera (El Salvador)
SC	Servicio Civil
SECOPI	Sistema electrónico para la contratación única (Colombia)
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño (México)
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SERPLAC	Secretaría Regional de Planificación
SFP	Secretaría de la Función Pública (México)
SIAF	Sistemas Integrados de Administración Financiera
SIASG	Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales (Brasil)
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIGPLAN	Sistema de Información Gerencial y de Planificación (Brasil)
SIGOB	Sistema de Seguimiento a las Metas de Gobiernos (Colombia)
SIIF	Sistema integrado de información financiera (Colombia)
SINERGIA	Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación (Colombia)
SIOP	Sistema Integrado de Presupuesto y Planificación (Brasil)
SIUF	Sistema unificado de inversión y finanzas públicas (Colombia)
SNIP	Sistemas nacionales de inversión pública
SPI	Secretaría Pública de Inversión (Brasil)
SSC	Sistemas de Servicio Civil
SSPTIP	Subsecretaría de Planificación territorial de la inversión pública - Argentina
TI	Transparencia Internacional
TIC	Tecnologías de información y comunicación
TIR	Tasa interna de retorno
VAN	Valor actual neto
VANS	Valor actual neto social
UE	Unión Europea
UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)