
política fiscal

Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala

Rossana Mostajo Guardia



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, septiembre de 2000

Este trabajo fue elaborado por Rossana Mostajo Guardia, consultora Internacional en Política Fiscal, a solicitud de la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal de Guatemala. La autora agradece las orientaciones del señor Juan Carlos Lerda, Asesor Regional de Política Fiscal de la CEPAL, los comentarios de los señores Juan Alberto Fuentes, Secretario de la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF) y Pablo Scheneider, Asesor de la CPPF, como también el apoyo técnico y administrativo del señor Miguel Gutiérrez y la señora Iliana Penha, respectivamente.

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1412-P

ISBN:92-1-321635-1

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2000. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.00.II.G.82

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Evaluación general del gasto	7
A. El gasto público	7
B. Productividad y eficiencia	11
C. Gestión del gasto público	20
D. Indicadores de desempeño	26
II. Evaluación de programas sociales	33
A. PRONADE	34
B. SIAS	45
III. La experiencia internacional	51
A. Compromisos de Gestión	51
B. Sistemas de Evaluación de Resultados	53
C. Sistemas de Indicadores de Desempeño	54
D. Sistemas de Inversión	55
IV. Recomendaciones y Conclusiones	57
Bibliografía	61
Anexos	65
Serie Política Fiscal: Números anteriores	77

Índice de cuadros

Cuadro 1	Tendencias en la participación del gobierno en la economía	8
Cuadro 2	Evolución del gasto público entre 1990 - 1998	8
Cuadro 3	Evolución del gasto público entre 1990-1997	11
Cuadro 4	Gasto total y social por regiones: 1997	12
Cuadro 5	Nuevo proceso de adquisición	16
Cuadro 6	Dimensiones de los procesos de modernización en Guatemala	22
Cuadro 7	Indicadores sociales del sistema de información	25
Cuadro 8	Aplicaciones del sistema de indicadores de gestión	25
Cuadro 9	Equivalencia con las categorías de indicadores SIAF-SAG	26
Cuadro 10	Requisitos de un sistema de indicadores de desempeño	26
Cuadro 11	Indicadores de desempeño: Tendencias generales	28
Cuadro 12	Sector Educación-Nivel primaria: Indicadores seleccionados	29
Cuadro 13	Sub-sector electricidad: Indicadores seleccionados	29
Cuadro 14	Sub-sector telecomunicaciones: Indicadores seleccionados	30
Cuadro 15	Sector carreteras: Indicadores seleccionados	31
Cuadro 16	Sector vivienda: Indicadores seleccionados	32
Cuadro 17	Pre-primaria PRONADE: Indicadores de cobertura	37
Cuadro 18	Pre-primaria: Alumnos por maestro	37
Cuadro 19	Etapas de atención PRONADE	38
Cuadro 20	Sobreestimaciones de la cobertura de PRONADE	38
Cuadro 21	Primaria PRONADE: Cumplimiento de metas anuales	40
Cuadro 22	Primaria: Alumnos por maestro	41
Cuadro 23	PRONADE: Indicadores de desempeño	42
Cuadro 24	Propuesta de indicadores de desempeño para evaluar la gestión del PRONADE	44
Cuadro 25	Principales características de los modelo de salud	45
Cuadro 26	Algunos indicadores de calidad por áreas de salud en 1998	48
Cuadro 27	Propuesta de indicadores de desempeño para evaluar la gestión del SIAS	50
Cuadro 28	Estructura de los acuerdos de eficiencia	52
Cuadro 29	Estructura de los compromisos de resultados (CDR)	53
Cuadro 30	Categorías de indicadores de desempeño	55

Índice de gráficos

Gráfico 1	Gasto público y transferencias:1990-1997	9
Gráfico 2	Asignación del gasto público por sectores: 1990-1997	9
Gráfico 3	Fuentes de crecimiento del gasto social	10
Gráfico 4	LUCAM: Algunos indicadores de productividad y eficiencia	15
Gráfico 5	Precios unitarios promedio por tipo de suministro	16
Gráfico 6	Variaciones promedio en la cantidad, precio y valor de compra	17
Gráfico 7	Composición de fondos sociales: 1998	17
Gráfico 8	Evolución de la asignación de fondos	18
Gráfico 9	Algunos indicadores sobre el empleo público en Guatemala	19
Gráfico 10	Población objetivo de PRONADE	36
Gráfico 11	Atención de la población escolar en primaria: 1998	39
Gráfico 12	Primaria PRONADE: Estructura según grados	40
Gráfico 13	Cumplimiento de metas de cobertura por departamento	40
Gráfico 14	Población objetivo de SIAS	47
Gráfico 15	Cobertura del SIAS	47
Gráfico 16	Indicadores de calidad de prestación de servicios de salud: 1998	48

Índice de esquema

Esquema 1	SINERGIA	53
Esquema 2	Programa de evaluación de programas gubernamentales	54

Resumen

El objetivo del presente trabajo es hacer un diagnóstico preliminar del estado actual de los principales desarrollos en materia de gestión de los programas de gasto público en Guatemala, a través de un marco de conformado por criterios de productividad, eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos.

La evolución del manejo de las finanzas públicas en Guatemala se asemeja, a grandes rasgos, a la de muchos países de la región en el sentido de que los problemas económicos llevaron a centrar la atención en aspectos del equilibrio financiero por sobre otros objetivos de la política fiscal. El relativo énfasis a temas de equidad, transparencia y necesidad de establecer un nuevo modelo de administración pública orientada a resultado surge a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. La combinación de una serie de factores como la escasez de recursos, el creciente escrutinio público sobre las operaciones públicas y las tendencias internacionales hacia la globalización e interdependencia de las economías, conducen a la necesidad de focalizar en la productividad del sector público como condición necesaria para que los gobiernos puedan responder a cambiantes situaciones domésticas, a la vez que estar en línea con los desarrollos externos. La productividad del sector público influye (directa o indirectamente, en las esferas económicas y sociales) en la posición cada vez más competitiva que los países deben mantener en un mundo de mercados globalizados.

Los procesos de modernización en la región han surgido en razón de un variado conjunto de razones: crisis fiscales, corrupción generalizada, graves ineficiencias, cuestionamiento sobre la ingerencia del Estado, demandas de la economía, sociedad civil y del sistema político. Sin embargo, una motivación común ha sido la necesidad de evitar que el Estado se transforme en un cuello de botella para el desarrollo económico. En efecto, como el sector público se desarrolla más lentamente y tiene mayor grado de dificultad para adecuarse a un mundo cambiante que la sociedad y la economía, surge de manera natural, la urgencia por una práctica gerencial, cultura de desempeño focalizada en

resultados y de servicio centrado en el ciudadano, mayor responsabilidad y profesionalismo, compromiso de cumplimiento, esquemas de incentivos y evaluación constante. En este contexto surge un nuevo paradigma de la gestión pública que parte del reconocimiento del derecho que tienen los ciudadanos como contribuyentes y usuarios de los servicios, a ser tratados como clientes cuya satisfacción importa, y que introducen nuevos criterios administrativos basados en la obtención de los resultados.

El gobierno guatemalteco ha tomado conciencia de la necesidad de reestructurar sus procesos administrativos a fin de mejorar la eficacia de sus actividades, la eficiencia de sus instituciones y la productividad de sus recursos humanos y financieros. A principios de 1997 se creó una Comisión de Modernización que definió un marco general para orientar el proceso de modernización.¹ Sin embargo, por razones financieras no se llegaron a conformar los Acuerdos de Modernización Institucionales y, desde entonces, la Comisión se desempeña como ente facilitador y orientador en función de la demanda. Más aún, ha focalizado su apoyo en aspectos de la infraestructura logística necesaria para la modernización y no en aspectos sustantivos de la misma.

En consecuencia el proceso de modernización ha sido gradual en función de las iniciativas individuales y necesidades específicas a cada institución, pero dentro de un marco homogéneo dado por la Comisión de Modernización. Los principales esfuerzos han sido priorizados hacia procesos de modernización del Ministerio de Educación, Comunicaciones, Agricultura y Gobernación. Les siguen el Ministerio de Finanzas, Cultura y Deportes, SEGEPLAN, la Secretaría de Bienestar Social, la Procuraduría General y el Ministerio de Salud.

Es así que el actual modelo de modernización de Guatemala es del tipo “hacia arriba” y “hacia abajo” simultáneamente. Por un lado, las iniciativas de reforma se desarrollan a nivel ministerial y son apoyadas por niveles centralizados superiores (la Comisión de Modernización) y, por otro, son impuestas hacia los departamentos y unidades al interior de las instituciones: “hacia arriba” desde una perspectiva ministerial y “hacia abajo” dentro de la institución.

Si bien la Comisión de Modernización y el SIAF son elementos de homogeneización y, hasta cierto punto, de integración de los desarrollo individuales, no existe un mecanismo transversal efectivo de integración y acelerador de estos procesos. Los avances e iniciativas son promisorios pero resta mucho en pro de consolidar un nuevo modelo y cultura de gestión en la administración pública.

El trabajo se consta de otras cuatro partes. En la parte II se hace una revisión del gasto público en Guatemala en términos de su evolución —nivel, composición y tendencia—; la productividad y eficiencia del manejo de recursos públicos; como también, los principales desarrollos en materia de modernización desde la perspectiva de gestión por desempeño a nivel institucional y de indicadores de desempeño a nivel sectorial —productividad (del gasto y del trabajo), eficiencia, eficacia, efectividad y calidad—. La parte III evalúa los dos principales programas sociales del gobierno, PRONADE y SIAS, mientras que en la parte IV se presenta una reseña sobre la experiencia internacional en ciertas dimensiones de la gestión de desempeño que son de especial interés para el caso guatemalteco. Finalmente, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones relacionadas con cada uno de los aspectos tratados a lo largo del trabajo.

¹ Para mayor detalle sobre los principales lineamientos de planificación estratégica y reingeniería véase “Vamos al cambio por un gobierno que trabaja mejor”. En el presente trabajo no se pudo ahondar más este tema debido a que no se tuvo acceso al referido documento.

I. Evaluación general del gasto

A. Gasto público

1. Participación del Gobierno en la economía

Guatemala se ubica en el grupo de países de la región de bajo nivel de gasto total del gobierno central (inferior al 15% del PIB). Desde 1982 ha registrado niveles reales de gasto inferiores a los de principios de los ochenta. Si bien en 1989 se recuperó, en los años siguientes tuvo un comportamiento variable hasta 1995 cuando empezó a experimentar una tendencia creciente que le permitió, en 1997, registrar una tasa de crecimiento de 23% respecto de 1990, como también superar los promedios de inicios de los ochenta.

Sin embargo, con relación al PIB ha tenido un comportamiento claramente procíclico y proporcional. En efecto, como proporción del PIB se ha mantenido más bien estable, fluctuando alrededor de una media de 11.3% del PIB y en un rango de 10.3% y 12.7%, entre 1990 y 1997. Este comportamiento contrasta con el observado en la mayoría de países de la región y de la OCDE, el cual se ha caracterizado por una creciente participación del Estado en la economía. Por el lado de la demanda pública global, no hay un patrón de comportamiento comparable con alguna región (véase cuadro 1), aunque es interesante destacar que el componente más dinámico ha sido el gasto de capital² muy en línea con la experiencia latinoamericana.

De hecho, entre 1990 y 1998, el gasto de capital creció un 262% más que duplicando su participación en el gasto total. El financiamiento de esta expansión ha provenido de, en primer lugar, un crecimiento real del gasto total en un 57%. Segundo, cambios en la composición del gasto a favor del gasto de capital: menor participación relativa del gasto corriente respecto al gasto total (de 83% en

² No se dispone de series completas sobre la formación bruta de capital fijo para poder explicar más este dinamismo.

1990 a 62% en 1998), como también en porcentaje del PIB (-17%), resultante de reducciones en cada una de sus partidas. Y tercero, significativas reducciones en los niveles de gasto en los rubros de la demanda pública por bienes y servicios (excluye remuneraciones) y el pago de intereses —especialmente de la deuda exterior—, los que cayeron tanto medidos en términos reales (-14% y -3%, respectivamente) como en porcentaje del PIB (-38% y -32%, respectivamente).

La mencionada reducción de la demanda por bienes y servicios aunada al crecimiento real de los gastos en remuneraciones (35%), ha derivado en una recomposición del consumo público a favor de éstos últimos, los que han incrementado su participación relativa a casi tres cuartos.

Una comparación de los niveles de gasto público entre diversas regiones, sugiere que el gasto tiende a crecer con el grado de desarrollo de los países³ el que, a su vez, está relacionado con el nivel de desarrollo de la seguridad social. Esto se evidencia al observar el comportamiento de las transferencias. En el gráfico 1, de acuerdo con lo esperado, Guatemala presenta los menores niveles de gasto y de transferencias —en este punto cabe aclarar que las transferencias netas de aquellas destinadas a gobiernos descentralizados, son aún menores (la disponibilidad de información no permitió excluir este componente)—.

El cuadro 2 resume las tendencias observadas, entre 1990 y 1998, en las principales partidas del gasto público de acuerdo a su composición económica. El componente más dinámico ha sido el gasto de capital (especialmente desde 1993) y en un grado tal que ha originado una recomposición del gasto total: mientras que en 1990 el gasto corriente fue 5 veces mayor que el de capital, en 1998 la relación se redujo a 1.6 veces.

Cuadro 1
TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO EN LA ECONOMÍA.
GOBIERNOS CENTRALES

Tipo de participación	Guatemala (1990-97)	América latina (1990-96)		OCDE (1990-96)
		Promedio regional	Países con nivel bajo de gasto	
Gasto Total	Estable	Creciente	Creciente	Creciente
Demanda pública	Sin patrón	Creciente	Creciente	Decrece desde '92
- consumo	Sin patrón	Sin patrón	Creciente	Decrece desde '92
- inversión	Creciente	Creciente	Creciente	Sin patrón
Subsidios y transferencias	Estable desde '94	Creciente	Creciente	Creciente

Fuente: Elaborado con base a información del Ministerio de Finanzas, FMI, Banco Mundial y CEPAL (1997).

Nota: Caracterización a partir de datos expresados en porcentaje del PIB.

Cuadro 2
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO ENTRE 1990 - 1998

Estructura económica	Nivel real	% PIB	% de GT	% de:
Gasto corriente (Gcte)	creció	decreció	decreció	(% Gcte)
- Sueldos y salarios	creció +	decreció	decreció	creció +
- Productos y servicios	decreció +	decreció ++	decreció ++	decreció +
- Intereses	decreció	decreció +	decreció +	Decreció
- Transferencias	creció	decreció	decreció	Creció
Gasto de capital (Gcap)	creció ++	creció	creció	(% Gcap)
- Formación de capital fijo *	creció	decreció	creció	Creció

Fuente: Elaborado sobre la base de información del Ministerio de Finanzas de Guatemala, FMI y Banco Mundial.

Nota: (++) = la mayor variación y (+) segunda mayor variación.

(*) 1990-1994.

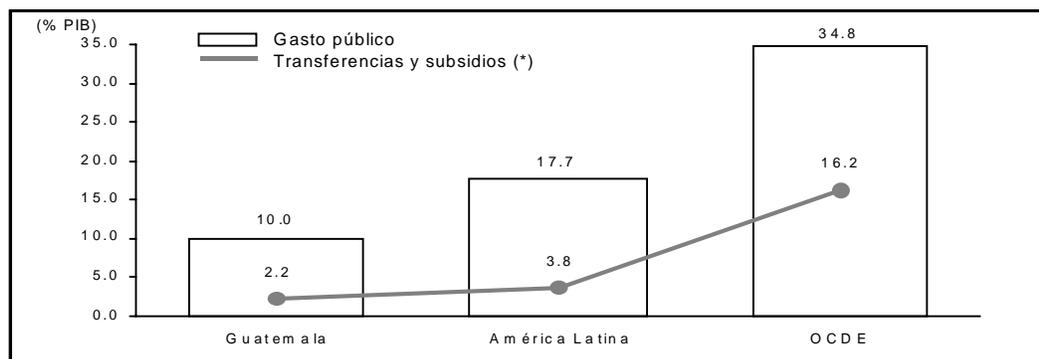
2. Composición sectorial del gasto público

La composición total del gasto público guatemalteco no se compara con las estructuras promedios de otras regiones, aunque sí permite hacer algunas apreciaciones generales. Entre 1990 y 1997, el gasto no social (GNS) fue 1.8 veces superior al gasto social (GS) debido al gran peso del financiamiento requerido para la administración de la deuda y el gasto en infraestructura y servicios económicos. Si bien sus evoluciones como % PIB han seguido patrones similares (véase gráfico 2), se ha dado una recomposición que incrementó la participación del GS dentro del gasto total (de 31 a 38 puntos).

³ La noción del gasto público como bien superior se discute en CEPAL (1997), "El Pacto Fiscal", capítulos 1 y 4.

Gráfico 1
GASTO PÚBLICO Y TRANSFERENCIAS: 1990-1997

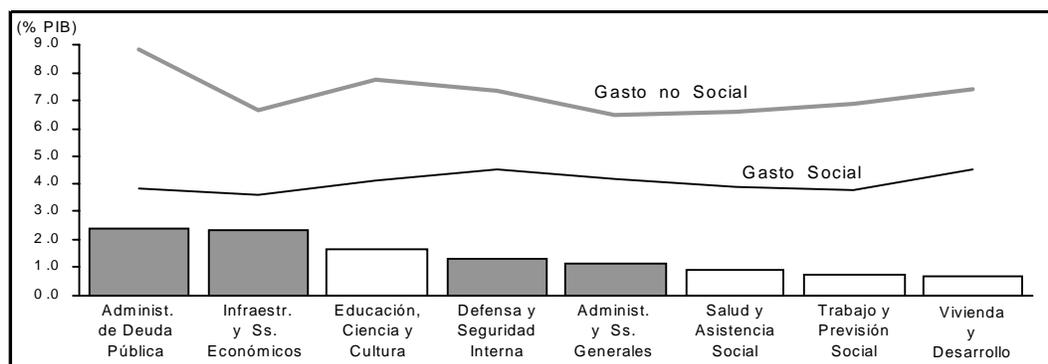
(Promedios regionales)



Fuente: Elaborado sobre la base de información del Ministerio de Finanzas.
(*) Neto de transferencias a gobiernos locales, con excepción de Guatemala.

Gráfico 2
ASIGNACION DEL GASTO PÚBLICO POR SECTORES: 1990-1997

(Evolución y promedio)



Fuente: Elaborado sobre la base de información del Ministerio de Finanzas y Banco Mundial (1996 y 1997).

El gasto social, aunque ha experimentado un crecimiento durante los noventa, todavía se encuentra a niveles bastante inferiores que los patrones internacionales. Al igual que en el caso del gasto total, el GS ha mantenido un comportamiento procíclico tanto con relación al PIB como con el gasto total. De hecho, como %PIB se ha mantenido relativamente estable fluctuando alrededor de 4.0% y con un crecimiento per cápita de solamente 8% entre 1990 y 1996. Solamente a partir de 1997 empieza a experimentar un crecimiento más marcado: en 1998 registró un nivel de 5.8% del PIB y 82% superior al de 1990.

Ahora bien, la evolución del GS puede descomponerse en sus tres componentes explicativos con el objeto de analizar cuál de ellos ha sido el determinante de su comportamiento,⁴ es decir, cuál la contribución de cada componente a la variación total del gasto social per cápita. Para ello, el ejercicio consiste en calcular:

$$\blacktriangle \text{ Gasto social per cápita} = \blacktriangle \text{ prioridad fiscal del gasto social} * \blacktriangle \text{ participación del gobierno central en economía} * \blacktriangle \text{ desempeño económico}$$

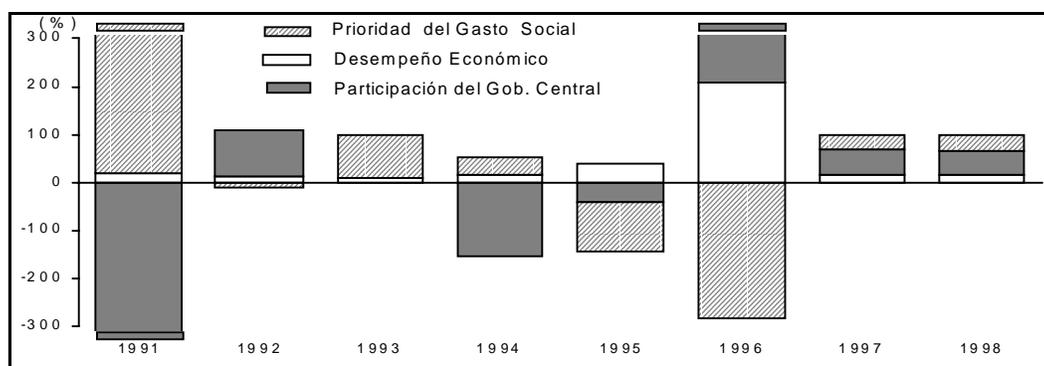
donde cada componente se mide a través de:

- prioridad fiscal del gasto social = gasto social / gasto total del gobierno central
- participación del gobierno central en la economía = gasto total gobierno central / PIB
- desempeño económico = PIB per cápita

⁴ Para mayor detalle metodológico, véase CEPAL (1998) "Panorama Social de América Latina", pp.107. Los resultados aquí presentados no son directamente comparables con los del documento citado debido a que en él se trabaja en dólares y no en moneda local constante, con variaciones absolutas y no variaciones porcentuales, con variaciones acumuladas y no anuales, y con promedios bianuales. De hecho, al analizar 1990-91 vs. 1996-97 no da resultados representativos, como se observa en el gráfico.

Si bien no existe un patrón de comportamiento debido a que las magnitudes y signos de cada componente son dispersos, en términos generales se observa que la participación del gobierno central en la economía ha sido el factor que más ha contribuido a la evolución del gasto social. En 1991 y 1994 el GS real per cápita decreció, lo que se explica por el predominio del efecto negativo del menor gasto total, el que no pudo ser contrarrestado por la prioridad otorgada al gasto social. Más aún, en 1995 y 1996 su prioridad fue negativa debido a que tuvo un comportamiento vulnerable frente al gasto total⁵ 1997 y 1998 son los únicos años con comportamiento muy similar: predominio del efecto del tamaño del gobierno.

Gráfico 3
FUENTES DE CRECIMIENTO DEL GASTO SOCIAL
(Porcentaje de la tasa de crecimiento total del gasto social) *



Fuente: Elaborado sobre la base de Scheneider, Pablo (1999)

(*) Se considera que el efecto combinado no es significativo.

En términos de su composición, cada uno de los sectores sociales ha sido procíclico frente a las fluctuaciones del gasto social total, aunque en distintos grados. El sector vivienda y desarrollo ha sido el único protegido al experimentar crecimientos mayores y caídas menores que las del GS total. El resto de sectores fueron más bien vulnerables al registrar crecimientos menores y caídas mayores. Esto se explica porque, vivienda ha sido el sector más dinámico en cuanto a crecimiento real, seguido por educación y salud (ver cuadro 3). Más aún, la participación relativa de vivienda se ha duplicado (en 1998 llegó a ser el segundo en importancia) en desmedro de los demás sectores, especialmente de trabajo y previsión social, como de salud.

Entre los sectores no sociales, el de infraestructura y servicios económicos ha sido el que más recursos ha demandado —especialmente para el rubro de gastos financieros y partir de 1996—. Los gastos relacionados con la administración de la deuda pública como con la administración y los servicios generales, muestran el comportamiento inverso. Los gastos en defensa y seguridad interna se incrementaron en términos reales, aunque se redujeron como proporción del PIB y del gasto total de manera significativa en 1997. Esto ha conducido a una recomposición del GNS a favor del sector infraestructura (de 28 a 48 puntos del GNS) a costa de un menor participación de los gastos para administración de la deuda.

A manera de resumen, en el cuadro 3 se caracterizan las variaciones registradas entre 1990 y 1997 en las principales partidas del gasto público según su composición sectorial. Es interesante observar que los componentes más dinamizadores del gasto han sido: (i) dentro del GNS, el sector de infraestructura y servicios generales, y (ii) dentro del GS, el sector de vivienda y desarrollo. Lamentablemente, no se cuenta con mayor información disponible que permita realizar un análisis más detallado.

3. Distribución regional

El análisis en esta sección está delimitado por el tipo de información disponible, sobre la cual es conveniente mencionar lo siguiente: (a) solamente se cuenta con datos sobre la distribución del gasto total, gasto social total y sectorial, (b) la información cubre el período 1995 a 1997, y (c) a partir de 1996 se contabiliza una partida denominada “multiregional” que no permite discriminar el destino de los recursos y que al concentrar más de un tercio del gasto (1997) reduce la cobertura del análisis.

⁵ En 1995 el gasto social fue vulnerable al contraerse más que el gasto total y en 1996 fue altamente vulnerable al caer mientras que el gasto total se incrementó.

La distribución del gasto total y social del gobierno central parece mantener una correlación positiva entre la magnitud del gasto per cápita y el nivel de desarrollo regional⁶, es decir que se caracteriza por ser inequitativa en tanto las regiones más rezagadas son las más desfavorecidas. Por un lado, en el cuadro 4 se observa cómo las regiones nor-occidente y norte, con los mayores niveles de pobreza y los menores índices de desarrollo humano, presentan los indicadores de gasto per cápita más bajos.

Cuadro 3
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO ENTRE 1990-1997. GOBIERNO CENTRAL

Estructura sectorial	Nivel real	% PIB	% de GT	% de:
Gasto social (GS)	creció	creció	creció	(% GS)
- Educación	creció +	creció +	creció	Decreció
- Salud	creció	creció	creció +	Decreció +
- Trabajo y previsión social	creció	creció	creció	Decreció ++
- Vivienda y desarrollo	creció ++	creció ++	creció ++	Creció
Gasto no social (GNS)	creció	decreció	decreció	(% GNS)
- Administración de deuda	decreció ++	decreció ++	decreció ++	Decreció ++
- Administración y ss. generales	decreció	decreció	decreció	Decreció
- Infraestructura y ss. económicos	creció ++	creció ++	creció ++	Creció ++
- Defensa y seguridad	creció	decreció	decreció	Decreció

Fuente: Elaborado con base a información del Ministerio de Finanzas, FMI, Banco Mundial y Scheneider (1999).

Nota: (++) = la mayor variación y (+) segunda mayor variación, ambas con referencia a la agregación inmediata de gasto (por ejemplo educación dentro del gasto social, o deuda dentro del gasto no social).

En el otro extremo, las regiones Metropolitana y nor-oriental se benefician con proporciones y montos per cápita significativamente mayores en relación con el resto de regiones. Entre 1995 y 1997 los esfuerzos por desconcentrar el gasto han conseguido reducir en cerca de un 50% los recursos destinados a la región Metropolitana; sin embargo, los indicadores regionales siguen reflejando una desigual e inequitativa asignación, como también una importante dispersión. Por un lado, en el 63% de los casos, el gasto per cápita es inferior al promedio regional⁷ que equivale solamente a un 36% del de la región Metropolitana (o inversamente, al de la región Metropolitana que es 2.8 veces superior). Por otro, en la mitad de las regiones, el gasto social per cápita es menor que el promedio regional es solamente un 55% del de la región Metropolitana (o inversamente, la región Metropolitana tiene un gasto social per cápita 1.8 veces superior).

B. Productividad y eficiencia

La consecución de mayores niveles de productividad en el uso de los recursos públicos tiene relevancia tanto en un sentido microeconómico como en uno macroeconómico. Por un lado, la medición de la productividad de las instituciones públicas contribuye significativamente al control, análisis y crecimiento de la productividad, como también a las proyecciones y el proceso presupuestario, la reducción de costos, el incremento de beneficios directos por el aumento de los niveles de producción y una mejor calidad de bienes y servicios.

Desde una perspectiva macroeconómica, el crecimiento de la productividad es una alternativa para reducir el déficit público, liberar recursos para reasignarlos y/o financiar nuevos programas (reasignaciones intra o intersectoriales).⁸ A manera de ilustración, supongamos que la productividad del gasto público en Guatemala aumenta 1% debido a menores costos de producción. Los recursos así liberados equivaldrían, en términos del PIB de 1998, a un 37% del pago de intereses de la deuda externa. En términos del PIB de 1997 permitirían, por ejemplo, duplicar los recursos asignados a la salud y la asistencia social en dos de las regiones más rezagadas del país (norte y sur-occidente), o duplicar el gasto en vivienda y desarrollo en la zona central, o incrementar ya sea el gasto en educación un 80% o el gasto social un 33% en la región nor-occidente (la más pobre del país).

⁶ Medido de acuerdo al índice de desarrollo humano del PNUD y del nivel de pobreza.

⁷ Excluye la región I Metropolitana.

⁸ En algunos casos, la reducción de gastos improductivos puede tener un efecto virtuoso sobre la asignación de recursos doméstica y externa. Es el caso de gastos públicos que originan costos mayores que los recursos asignados presupuestariamente: subsidios al consumo que pueden afectar negativamente la producción doméstica al promover la demanda por importaciones y afectar el mercado cambiario; mayores gastos militares en un país pueden conducir a acción similar en un país vecino; subsidios a las exportaciones que al reducir los precios internacionales, reduce los ingresos por exportaciones de otros países exportadores; etc.

Cuadro 4
GASTO TOTAL Y SOCIAL POR REGIONES: 1997. GOBIERNO CENTRAL

Regiones	Gasto total			Gasto social		
	Estructura en porcentaje	Nivel per capita		Estructura en porcentaje	Nivel per capita	
		Quetzales Corrientes	Índice 1995=100		Quetzales corrientes	Índice 1995=100
I. Metropolitana	23.0	1294	54	21.7	474	48
II. Norte	2.2	318	113	4.0	226	141
III. Nor-Oriente	5.0	672	150	6.4	335	134
IV. Sur-Oriente	3.3	470	133	5.3	291	126
V. Central	4.2	438	122	6.3	259	120
VI. Sur-Occidente	8.7	409	151	14.5	264	130
VII. Nor-Occidente	3.6	311	101	6.7	225	122
VIII. El Petén	1.7	698	92	2.1	333	140
Multiregional	32.3	384	197	32.9	152	259
Deuda pública	15.9	189	87	--	--	--
Total	100.0	1188	120	100.0	462	125

Fuente: Elaborado sobre la base de información del Ministerio de Finanzas Públicas.

La productividad del gasto público es tema central en la sostenibilidad de los programas y producción de bienes y servicios públicos, especialmente cuando los recursos para financiarlos son limitados. De hecho, en épocas de ajuste económico, para que éste sea eficiente y sustentable, los recortes en las diversas categorías de gasto deben seguir el criterio de proteger programas claves de inversión pública. En particular los orientados a promover el crecimiento y el ajuste externo, como también aquellos de connotación social focalizados en los pobres. Sin embargo la medición de dicha productividad tiene como trasfondo una serie de dificultades relacionadas con las propias características de las acciones y programas de los gobiernos. Entre las más importantes, cabe destacar:

- La gran complejidad en la valoración de algunos bienes y servicios públicos, como por ejemplo seguridad nacional, la justicia, etc.
- La existencia de programas públicos con más de un objetivo y/o con consecuencias económicas no relacionadas directamente con sus objetivos primarios, y que originan externalidades positivas para el sector privado en los ámbitos de inversión, empleo y producción. En estos casos determinar la combinación de bienes y servicios públicos es una labor compleja y requiere el uso de juicios de valor.
- Generalmente, la información estadística no cubre oportuna ni adecuadamente todos los niveles de gobierno y/ o instituciones.
- La falta de transparencia dificulta la realización de análisis objetivos, consistentes y completos.
- Algunos programas públicos evidencian su ineficiencia a partir de la implementación ineficiente o fracaso de un programa complementario.

Para utilizar la productividad como medida de eficiencia, se evalúa el nivel de producción que se obtiene con una combinación de insumos determinada (productividad multifactor) o con un nivel determinado de un insumo particular. Los insumos o factores de producción se clasifican básicamente en cuatro grupos: el trabajo, el capital físico (equipos, estructuras, tierras e inventarios), el capital financiero (generalmente se excluye) y las materias primas (material, combustible, electricidad y compra de servicios). La productividad multifactor es un indicador más completo y preciso que la PT, porque excluye el efecto de las variaciones del resto de insumos con relación al insumo trabajo. A manera de ilustración, puede pensarse en una reducción del precio del capital lo que induciría a comprarlo más. La relación capital-trabajo aumentaría produciéndose más con la misma cantidad de trabajo, es decir, la producción por trabajador se elevaría haciendo crecer la PT. Sin embargo, la productividad multifactor permanecería constante de manera que mientras la PT indica ganancias de eficiencia, la productividad multifactor indicaría que no ha habido cambios en la eficiencia global en el uso de los insumos. Sin embargo, la mayoría de estudios mide solamente la productividad del trabajo (PT) por motivos prácticos asociados con la complejidad de la valorización del resto de insumos.

Los distintos niveles de eficiencia observados entre organizaciones similares se explican por diferencias en la cantidad e intensidad de uso del factor con el que se está midiendo la productividad: mayores niveles de producción por trabajador o por unidad de capital pueden originarse por mejores y más modernos equipos, trabajadores más motivados, tecnologías más avanzada o estructuras organizacionales más efectivas.

En el sector público, la medición de su productividad se hace básicamente a través de la estimación de la productividad de dos insumos básicos: el trabajo y el gasto público.

1. Productividad del gasto público (PGP)

El concepto de la productividad del gasto público (PGP) considera las actividades del gobierno como procesos de producción. Sean actividades de provisión o de producción de bienes públicos, el gobierno gasta recursos en ellas, como también en su administración. Dichos recursos deben utilizarse eficientemente para cumplir con sus objetivos. De manera análoga a la productividad del trabajo o del capital, la PGP se estima a partir de los productos u objetivos logrados dado un nivel de gasto público ($PGP = \text{Nivel de producción} / \text{Gasto total}$). En este contexto, los análisis tradicionales del gasto público en términos de su nivel, composición y tendencia, son condición necesaria pero no suficiente para evaluar opciones de política. Las recomendaciones sobre elevar o reducir los niveles de gasto público en programas o sectores específicos, deberían apoyarse en estudios de PGP: para un mismo nivel de beneficios, el nivel de gasto público de un programa dado en el país X puede ser menor que el equivalente en el país Y, sin embargo la diferencia puede significar una mayor productividad en el país X, y con esto, propuestas basadas en la magnitud del gasto no son necesariamente concluyentes por sí mismos.

Asimismo, cambios en la estructura o distribución del gasto agregado no implican necesariamente que la combinación de bienes y servicios públicos haya variado. Es posible que dicha reestructuración se explique por un incremento en la productividad —en uno o varios programas públicos— la que, a su vez, condujo a una reducción de costos. En este caso, la modificación de la composición del gasto público se explica por razones de eficiencia. Para lograr un crecimiento de la PGP es necesario centrar los esfuerzos en tres áreas:

- **Menor costo posible (eficiencia):** si el estado es *productor*, sus operaciones deben ser eficaces desde el punto de vista de los costos utilizando la combinación óptima de insumos; en cambio, si el Estado es *proveedor* y compra bienes producidos por el sector privado, debe preocuparse por asegurar una gestión eficiente.⁹
- **Combinación apropiada de bienes y servicios:** la combinación de bienes y servicios públicos debe ser óptima dado un nivel de gasto público, esto es, igualando los beneficios marginales de cada uno.
- **Sustentabilidad del gasto público:** el nivel de gasto total debe ser consistente con un contexto macroeconómico sustentable. Para ello, se iguala el beneficio social marginal del gasto total con el costo social marginal de dicho gasto. El beneficio social es la suma de los beneficios individuales de los miembros de la sociedad, medido en términos de su disposición a pagar. Además de los productos y servicios públicos, dicho beneficio incluye los objetivos de política que determinan la composición de la producción pública. El costo social incluye el costo de producción, los costos administrativos de la provisión y costos de financiamiento (tales como impuestos y pago de intereses).

Adicionalmente, otro mecanismo muy efectivo para elevar la productividad del sector público son arreglos institucionales entre y dentro los organismos públicos. Estos tienen como propósito general mejorar el desempeño y pueden tomar diversas formas¹⁰ tales como acuerdos sobre coproducción, cooperación en el trabajo, contrataciones de producción o de servicios, capacitación y entrenamiento, consultorías y auditorías, etc. En efecto, dependiendo de su objetivo y modalidad, contribuyen a incrementar la productividad del trabajo (PT) y/o la del gasto público (PGP). Esta modalidad es especialmente difundida entre municipalidades con fines de ahorrar costos y aprovechar economías de escala. Las formas más utilizadas son las contrataciones de servicios y arreglos específicos sobre cooperación en el trabajo, programas de capacitación y compartir costos.

2. Productividad del trabajo en el sector público (PT)

La productividad del trabajo (PT) es la cantidad de producción obtenida con cierto nivel del insumo trabajo, independientemente de la cantidad de los otros insumos utilizados y el grado de eficiencia en que éstos últimos se utilicen. Como se mencionó anteriormente, es un indicador parcial y sesgado en tanto excluye cambios en la cantidad e intensidad de uso del resto de factores de producción.

En sectores, organizaciones o programas con producciones físicas homogéneas, se mide en términos absolutos: unidades de producción por unidad de insumo del trabajo. Cuando la producción es heterogénea, la agregación se hace utilizando los precios de cada producto y la PT se mide el valor de la producción por unidad de insumo trabajo. Obviamente, en este último caso, el análisis de la evolución y comportamiento de la productividad en el tiempo exige la utilización de precios constantes o reales. A nivel agregado del gobierno central o el sector público, como se considera que todos los productos son finales desde la perspectiva de la unidad organizacional

⁹ En este caso y si el sector privado opera de manera competitiva, la eficiencia de la producción compete al sector privado

¹⁰ La teoría del principal-agente se aplica en estos casos. Véase Halachmi y Boorsma (1998), "Inter and Intra Government Arrangements for Productivity. An Agency Approach".

que los produce (y no insumos de otros), las estimaciones de productividad no representan estrictamente la productividad del gobierno, sino que se trata de un promedio ponderado de las unidades organizacionales incluidas en la muestra: relación entre un índice ponderado de producción de todos los sectores y un índice agregado de trabajo de trabajador por año.

Convencionalmente, la productividad se expresa en términos de la producción por trabajador-hora. Sin embargo, la PT en el sector gobierno mide la producción de bienes y servicios públicos con relación a un insumo trabajo medido en términos de trabajador por año y no de trabajador por hora. Esto se explica porque en un año se refleja más fácil y adecuadamente horarios regulares de trabajo, sobretiempos y vacaciones pagadas para todos los tipos de empleado público (tiempo completo, parcial o temporal).¹¹ Ahora bien, el crecimiento real de la producción de bienes y servicios públicos puede descomponerse en dos factores: productividad (cambio de la producción por hora trabajada) y variación en las horas trabajadas. Así, la PT puede elevarse a través de: (a) mejor calidad de la fuerza de trabajo, es decir mejorías en la capacidad y habilidades que permiten a los trabajadores cumplir las mismas tareas en menos tiempo (mayor capital humano por trabajador a través de educación, entrenamiento y capacitación), (b) mayor cantidad y mejor calidad del *stock* de capital público promoviendo la inversión en equipos y estructura, e infraestructura pública, (c) mejores y nuevas tecnologías que incrementen la eficiencia en el uso de los factores de producción,¹² y (d) fomento de la competencia en los mercados a través de un marco regulatorio adecuado que promueva, simultáneamente, el logro más eficaz de objetivos y mayor eficiencia en la economía.

3. Eficiencia en el sector público

Mientras que la *productividad* hace referencia al nivel de producción que se obtiene con una combinación de insumos determinada o con cierto nivel de un insumo en particular, la *eficiencia* mide ese mismo nivel de producción pero en relación con los insumos o recursos que se utilizan para conseguir dicha producción. Así, el grado de eficiencia tiene un nexo directo con el nivel máximo de producción que es posible obtener dentro de las restricciones de recursos y tecnología. La eficiencia del sector público puede analizarse en tres dimensiones complementarias, especialmente utilizadas en estudios sobre la productividad de los sistemas financieros: eficiencia de escala, de alcance y la eficiencia-X. La eficiencia de escala evalúa si se está trabajando con un *nivel* eficiente de bienes y servicios (nivel de la producción). Considera el efecto sobre los costos de variaciones proporcionales en los niveles de todos los productos, capital financiero y calidad. Por su parte, la eficiencia de alcance evalúa si se está trabajando con una *combinación* eficiente de bienes y servicios (composición de la producción). Existe eficiencia de alcance si es menos costoso producir dos productos en una misma empresa que en empresas separadas y especializadas. La eficiencia-X evalúa si se está utilizando eficientemente los insumos.

Las dos primeras —eficiencia de escala y de alcance— relacionan costos con nivel de producción y precio de los insumos, a través de una función de costos promedio. La tercera se compara con una “mejor práctica” a través de la función de costos de esa mejor práctica. Generalmente, los resultados muestran que un gran espacio para mejorar la eficiencia, y que la eliminación, o al menos minimización, de la ineficiencia-X puede producir mayores ganancias que el mejoramiento de los otros tipos de eficiencia. Es decir, que hay menores ganancias cambiando el nivel de producción o su composición que con un uso más efectivo de los costos de los insumos.

Si bien la comparación con una mejor práctica es necesaria en la medición de la eficiencia-X, también es un elemento muy útil en los análisis de la eficiencia en un sentido más amplio. La idea es contrastar los indicadores de eficiencia contra algún estándar definido como la “mejor práctica”, la que puede corresponder al desempeño de otra institución dentro del país (pública o privada), algún patrón internacional y/o temporal. El índice de producción ineficiente resume esta comparación al medir la distancia relativa entre el nivel de producción actual y aquel fijado como estándar. Con esto, se es ineficiente si la producción y los insumos están por debajo de los niveles indicados por la frontera de producción: se puede producir lo mismo con menos insumos o producir más con el nivel actual de insumos. Cabe destacar, que la elección del estándar a utilizarse no es trivial por cuanto más alto sea éste, mayor será el grado de ineficiencia resultante.

¹¹ En varios estudios de países de la OECD, el insumo trabajador por año equivale a una persona pagada por 2,087 horas de trabajo. En el caso de Guatemala, la productividad del trabajo en el Departamento de Registro y Control de Alimentos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se calcula sobre la base de 2,190 horas de trabajo pagadas por año, de las cuales se estima que solamente un 60% corresponde a trabajo efectivo.

¹² Como las ganancias sociales de la investigación y el desarrollo son mayores que las ganancias privadas, el mercado privado por sí solo invertiría menos de lo deseado en esta área. Así, el rol del gobierno es complementario ya sea patrocinando investigaciones y/o subsidiando al sector privado.

4. Productividad y eficiencia en el sector público de Guatemala. Casos seleccionados

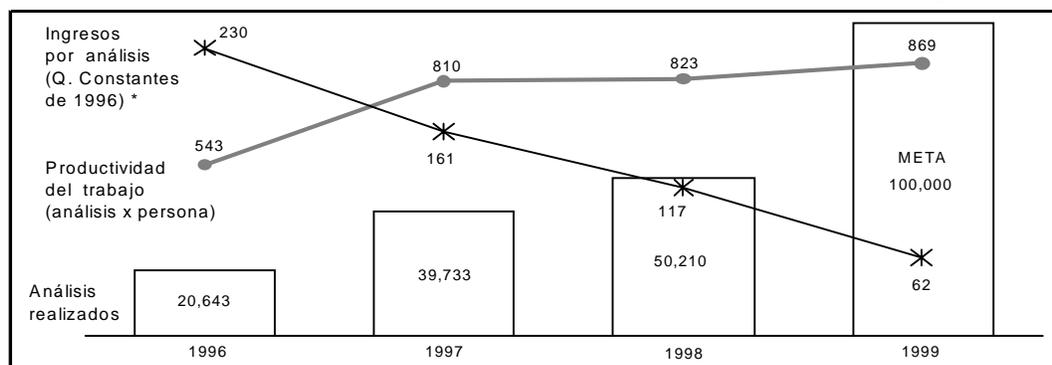
a) Laboratorio Unificado de Control de Alimentos y Medicamentos (LUCAM): Incremento de la productividad y eficiencia

LUCAM se encontraba en una situación de serias ineficiencias: sistema de registro sanitario ineficiente, inoportuno y sin transparencia; informes y bases de datos deficientes (preparados manualmente); organización inadecuada; equipos de laboratorio obsoletos y/o sub-utilizados; legislación y normativa desactualizadas de alimentos y medicamentos; como también, un programa deficiente para control de alimentos y medicamentos.

Hacia 1996 el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social implementó su reestructuración a través de una estrategia centrada en: (i) aumentar la productividad y (ii) mejorar la credibilidad en la capacidad y calidad de su gestión. Entre los principales resultados, la productividad del trabajo (PT), medida en términos de trabajador por año, creció poco más de un 50% en 1998 y se espera llegue a un acumulado de 60% en 1999.¹³ Además, los ingresos por análisis han disminuido un 73%, en términos reales, lo que constituye un indicador del nivel de gastos improductivos que existía en cuanto al manejo de costos e insumos.

Gráfico 4

LUCAM: ALGUNOS INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD Y EFICIENCIA, 1996-1999



Fuente: Elaborado con base a "Informe de Labores 1996-1998", LUCAM-MSPAS, y cifras de 1999 a junio.
(* Se utilizó el IPC como deflactor y la proyección oficial de 6.5% de inflación para 1999.

b) Ministerio de Finanzas: La transformación del proceso de adquisición de suministros de salud

Tradicionalmente, el sistema de adquisiciones ha estado centralizado en el Ministerio de Finanzas quien administraba todo el proceso. La corrupción, favoritismo y falta de control eran sus principales características. En 1997 se inicia su reestructuración bajo criterios de aumentar la transparencia del proceso, fomentar la competitividad entre proveedores y minimizar la corrupción. Para ello ha sido necesario implementar un cambio cultural no solamente del personal público involucrado sino también entre proveedores del sector privado. A la fecha, ya se ha implementado para el caso de los suministros de salud y la refacción escolar. Durante 1999, se espera cubrir otras áreas como combustibles y lubricantes, papelería y enseres, desayunos y textos escolares, etc.

El diagnóstico de los procesos de selección, adquisición y distribución hacia 1996 muestra la carencia de transparencia, una calidad no definida ex-ante ni tampoco controlada ex-post, una especulación de precios (de hasta 400% mayores) originada por el incumplimiento del pago a proveedores, un significativo desabastecimiento

¹³ La estimación de PT sería más precisa si se incorporaran dos variables que afectan su nivel y comportamiento. Además del nivel de producción y del número de trabajadores, (i) no todos las personas contribuyen igualmente al proceso de producción, y (ii) la composición del personal, en términos del tipo de trabajadores, varía en el tiempo. Como la información disponible no permite realizar un ejercicio comparativo para medir la magnitud de influencia de estas variables, una discusión cualitativa sirve de ilustración. Por un lado, la variable (i) implica utilizar un ponderador para cada tipo de empleado (por ejemplo, el ratio "tiempo invertido por cada tipo de trabajador en un análisis / tiempo total requerido para realizar un análisis"). Al pasar de una suma simple a una ponderada, el número total de personas disminuye (porque la sumatoria de ponderadores =1), con lo que los valores indicados en el gráfico estarían subestimando el verdadero nivel de productividad. Por otra parte, la variable (ii) tiene relación directa con (i) y refuerza la necesidad de su inclusión en la estimación de PT. Por ejemplo, LUCAM proyecta que el grupo de profesionales especializados pasará de ser el grupo más reducido del personal (16% en 1996) a ser el segundo en tamaño (24% en 1999). Si tomamos estas participaciones en la estructura del personal como ponderadores para (i), el crecimiento de la PT sería significativamente mayor.

de suministros y una corrupción generalizada (especificaciones técnicas *ad-hoc* a un sólo proveedor). Las principales características del nuevo sistema de adquisiciones se presentan esquemáticamente en el cuadro 5.

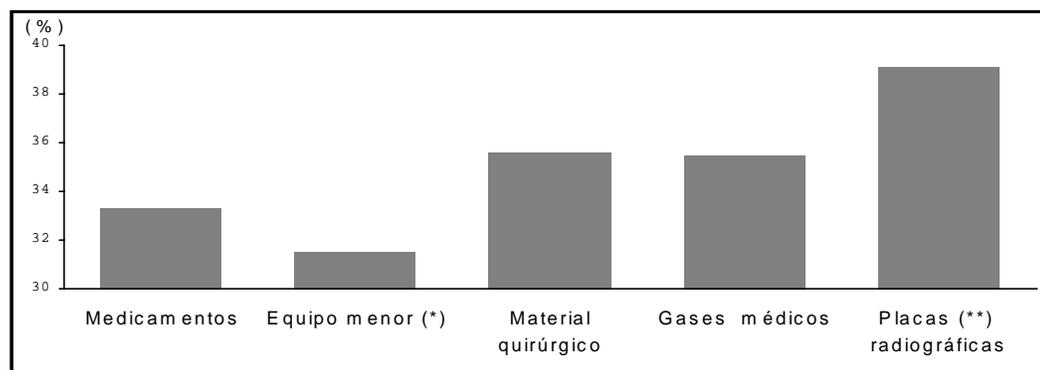
Cuadro 5
NUEVO PROCESO DE ADQUISICIÓN

Estrategia	Acciones	Marco
<p>Ministerio de Finanzas (Implementador)</p> <p style="text-align: center;">↕ MSPAS ↕</p> <p>Comisión Multisectorial (Sectores públicos, privado e Internacional)</p> <p>Consultores Nacionales (Con asesoría internacional)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Licitador centralizada y compras descentralizadas • Sistema de contrato abierto • Arreglos inter-institucionales para aprovechar economías de escala (MSPAS, IGSS y Ministerio de Defensa) • Descentralización financiera del presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> • Competencia y transparencia en las licitaciones • Normas y control de calidad • Patrones de precios internacionales • Esquema de garantía de pago a proveedores

Fuente: Elaborado sobre la base de información Ministerio de Salud Público y Asistencia Social (1999a).

Los principales resultados han sido significativas ganancias de eficiencia y eficacia, y mayor transparencia del proceso y de la información. La optimización del presupuesto de medicamentos ha sido de un 65% para el MSPAS y de 23% para el IGSS.¹⁴ Los recursos liberados han permitido financiar aumentos salariales (entre 50-60%), pago de deudas atrasadas, mantenimiento y compra de equipos, y la ampliación de la cobertura de suministros. Se ha logrado reducir los precios unitarios de los suministros de salud en promedios que varían entre 60% y 70% durante el período 1996-1999.¹⁵ Las ganancias más significativas corresponden a los rubros de equipo médico menor y medicamentos, en los que el precio de adquisición actual equivale a tan solo un tercio del pagado en 1997 y 1996, respectivamente (véase gráfico 5).

Gráfico 5
PRECIOS UNITARIOS PROMEDIO POR TIPO DE SUMINISTRO^(*): 1999
(% del nivel de precios de 1996)



Fuente: Elaborado sobre la base de información de MSPAS (1999a) e información proporcionada por la Dirección de Adquisiciones del Ministerio de Finanzas.

Nota: Promedio simple de una muestra de productos. Se utilizó el IPC como deflactor y la proyección oficial de 6.5% de inflación para 1999.

(*) 1999 vs. 1997. (**) 1998 vs. 97.

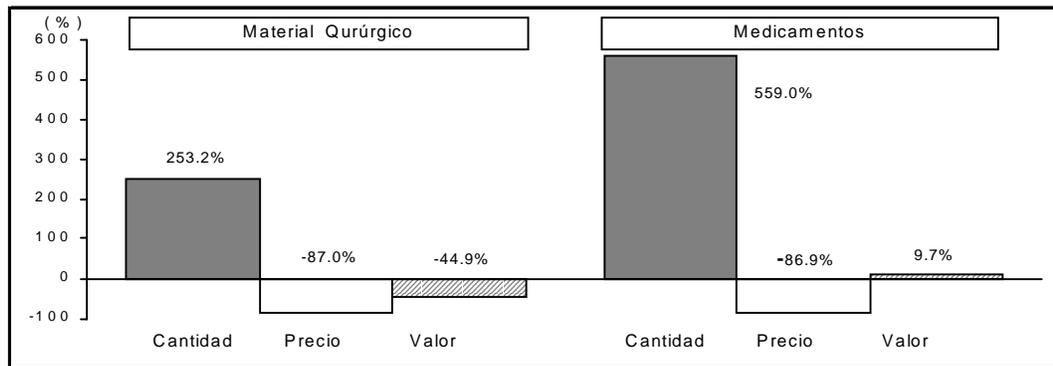
En términos de una unidad típica o promedio¹⁶ de los rubros medicamentos y material quirúrgico, entre 1996 y 1999, la reducción de precios reales en un 87% indujo y favoreció mayores volúmenes de compra: más de 4.6 veces la cantidad de medicamentos y más de 1.5 veces en el caso de material quirúrgico. El efecto neto ha sido un ahorro de recursos promedio de 45% y de -10%, respectivamente. Este último caso implica que en 1999 se han utilizado 10% más recursos que en 1996 para la compra de medicamentos, lo que se explica por el fuerte aumento de las cantidades adquiridas.

¹⁴ El concepto de “optimización” no se explica en el documento fuente “Memoria de la transformación del proceso de atención, disponibilidad y acceso a medicamentos y otros insumos”, Ministerio de Salud Público y Asistencia Social, mayo de 1999.

¹⁵ Estas cifras son mayores a las publicadas en el documento fuente citado en el gráfico, debido a que en él se trabaja con cifras nominales, lo que conduce a sobreestimar el nivel real de precios de 1999 en relación al de 1996 (o inversamente, a subestimar la verdadera magnitud de las reducciones de precios).

¹⁶ Unidad promedio ponderada que, al incorporar el efecto de la composición de los suministros, es representativa de la combinación e importancia de los distintos tipos de suministros. Se utilizó la cantidad comprada como ponderador.

Gráfico 6
VARIACIONES PROMEDIO EN LA CANTIDAD, PRECIO Y VALOR DE COMPRA: 1996-1999



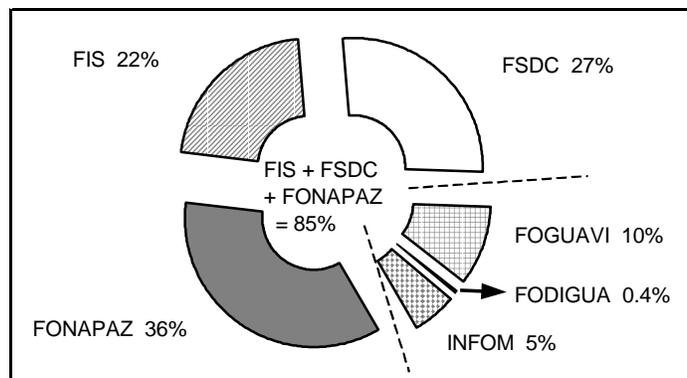
Fuente: Con base a información proporcionada por la Dirección de Adquisiciones del Ministerio de Finanzas.
Notas: - Promedios ponderados por la cantidad comprada en cada rubro (muestra representativa).
 - La variación del valor de compra se refiere al monto total.
 - Se utilizó el IPC como deflactor y la proyección oficial de 6.5% de inflación para 1999.

c) Los fondos sociales: Desempeño y algunos elementos de ineficiencia 1995-1998

Los fondos sociales han experimentado un crecimiento real significativo tanto en número como en monto invertido desde 1993, llegando a representar en la actualidad alrededor del 1,5% del PIB. Con esto, equivalen al conjunto del gasto en defensa y seguridad interna más la administración de la deuda externa, monto ligeramente inferior al de vivienda y desarrollo. El siguiente gráfico muestra la importancia relativa de los principales fondos. Destacan tres de ellos (FONAPAZ, FIS y FSDC) por concentrar alrededor del 85% de la inversión realizada. Justamente, éstos gozan de excepciones legales para operar más rápida y eficientemente (trámites regulares, servicio civil y reglas contractuales).

Aunque todos los fondos registraron un crecimiento real, la mayor parte de los recursos invertidos entre 1995 y 1998 se destinaron al sector transporte (ver gráficos siguientes), el que experimentó un crecimiento anual promedio del 100%. Esto se tradujo en un aumento de su participación en el total de inversión de los fondos de 18% en 1995 a 27% en 1998. Aunque la asignación a los sectores sociales (salud y asistencia social, agua y saneamiento, educación y vivienda) experimentó un crecimiento real en el período, con excepción de vivienda, es clara la caída en su participación relativa respecto a los sectores no sociales (particularmente de agua y saneamiento).

Gráfico 7
COMPOSICION DE FONDOS SOCIALES: 1998

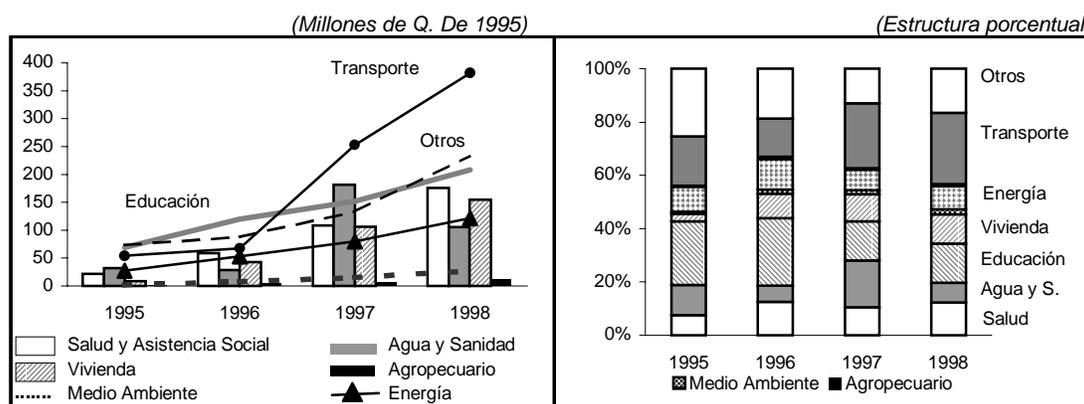


Fuente: Elaborado sobre la base de SEGEPLAN (1998).

La mayor prioridad dada a los fondos en atender necesidades de infraestructura productiva implica una menor asignación relativa a cubrir las necesidades de los grupos más vulnerables bajo el supuesto de que éstos son consumidores más intensivos de los bienes y servicios de sectores sociales.

Gráfico 8

EVOLUCION DE LA ASIGNACION DE FONDOS



Fuente: Elaborado sobre la base de información de SEGEPLAN (1998).

En términos de gestión, la mayoría de fondos surgieron como respuesta a la incapacidad del sector público para proveer un mínimo de servicios básicos. Sin embargo, su expansión ha sido bastante desordenada. Existe amplia evidencia de duplicaciones, ineficiencias de escala y una gran e inapropiada competencia entre ellos, como también con el INFOM.¹⁷ Los principales elementos negativos son: complejidad y multiplicidad de procedimientos administrativos engorrosos, multiplicación de infraestructura y personal mínimo requerido, creciente resistencia a la asignación de fondos por parte de autoridades oficiales que compiten por recursos presupuestarios escasos, innecesaria competencia en proveer el mismo servicio, duplicación y fragmentación de fondos externos.

En el caso de FONAPAZ, la ejecución de obras se ha visto afectada negativamente porque la implantación del SIAF local se modificó reiteradamente provocando atrasos innecesarios y porque los atrasos en el trámite de los comprobantes únicos de registro (CUR) han originado desfases financieros. Por otra parte, la ejecución a través de las municipalidades ha sido demasiado lenta lo que conduce al incumplimiento de los términos contractuales. En el caso de FIS, los retrasos en los desembolsos provenientes de fuentes financieras internacionales han repercutido negativamente sobre el flujo de caja.

En términos de evaluación y control, el FSDC y FONAPAZ carecen de una sólida metodología de evaluación y una adecuada capacidad de monitoreo, a diferencia del FIS que, si bien tiene sistemas relativamente más establecidos, no cuenta con una implementación eficiente ni eficaz de sus operaciones.

El mejoramiento de la eficiencia y eficacia de los fondos sociales debe guiarse por criterios de eficiencia y evaluación de resultados. En primer lugar, los fondos sociales deben ser rigurosamente evaluados y aquellos menos eficientes podrían ser fusionados o eliminados. Los que se comprueban eficientes, deberían mejorar su coordinación y, probablemente, especializarse aún más. Segundo, un apropiado análisis de los fondos sociales supone el diseño de una estructura y una metodología uniforme de seguimiento y evaluación, aspecto que parece estar ausente en la mayor parte de trabajos que estudian el tema. Un ejemplo es la carencia de una definición de indicadores de gestión para la evaluación del desempeño.

Es fácil imaginar mecanismos para que los tres principales fondos sociales (FONAPAZ, FSDC y FIS) tomen ventaja de las economías de escala, como por ejemplo, trabajando bajo la misma estructura organizacional, pero maximizando sus particularidades en un Fondo Multipropósito o estructuras paralelas fusionadas con fondos remanentes; a través de arreglos inter-organizacionales para la compra conjunta de insumos a menor costo; aprovechando estructuras organizativas y/o infraestructuras complementarias; etc.

d) El empleo público: Ganancias de eficiencia y de productividad

El sobre-empleo y el deterioro real de las remuneraciones son importantes fuentes de ineficiencia y baja productividad en el sector público, al originar inadecuadas brechas salariales, baja motivación laboral, personal poco capacitado, baja productividad del trabajo y hasta corrupción. A la fecha, distintas instituciones

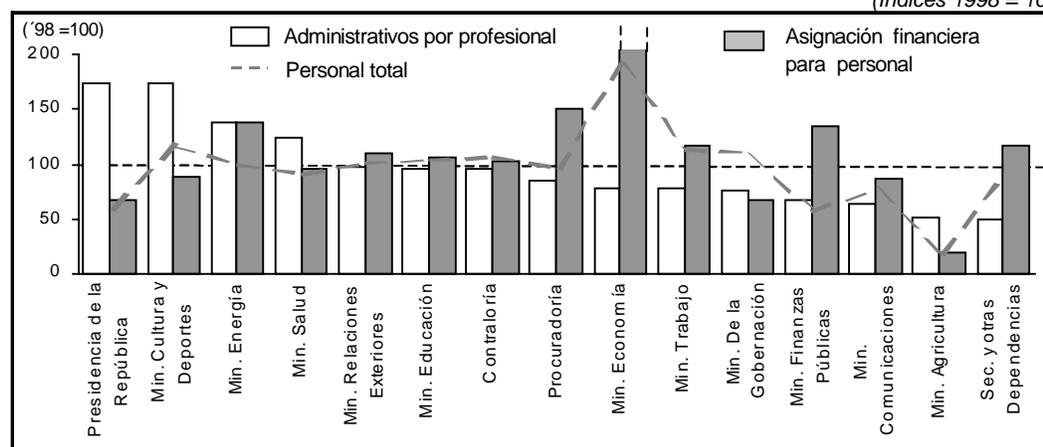
¹⁷ Para mayor detalle véase SEGEPLAN, 1999; Banco Mundial, 1998

del sector público guatemalteco han centrado esfuerzos en pro de eliminar el empleo improductivo, elevar el salario real de los trabajadores productivos e implementar programas de capacitación.

Indicadores sobre el número de personal¹⁸ y la cantidad de administrativos por profesional, registran mejoras importantes en materia de eficiencia y productividad (véase gráfico 9).¹⁹ Destaca el caso del ministerio de agricultura, ganadería y alimentación donde todos los indicadores muestran importantes ganancias.²⁰ En términos del personal total, solamente en 6 de las 15 instituciones con información disponible se registran reducciones significativas en el número del personal: 25% entre 1998 y las programaciones del 2000.²¹ Los casos más notables son el ministerio de agricultura que proyecta una disminución de 81%, seguido por el ministerio de finanzas y la presidencia de la república (43% y 41%, respectivamente).

Gráfico 9
ALGUNOS INDICADORES SOBRE EL EMPLEO PUBLICO EN GUATEMALA

(Índices 1998 = 100)



Fuente: Elaborado sobre la base de Presupuesto General de Ingresos y Egresos 1998 y 2000.

Complementariamente, en 10 instituciones (que concentran el 80% de los puestos presupuestados) se prevé una recomposición entre tipos de empleados lo que conduciría a disminuciones de hasta 50% en la relación personal administrativo a personal profesional.²² En efecto, en el ministerio de agricultura se pasaría de 12 a 6 administrativos por profesional, en el de comunicaciones de 55 a 35 y en las secretarías y otras dependencias de 5 a 2.6. En general, en el 47% de los casos el efecto predominante en la mencionada recomposición es el mayor número de personal profesional y en 27% de casos es debido a una reducción en el personal administrativo. Cuando ambos tipos de personal se reducen, no hay un patrón: o el número de administrativos se contrae más (ministerios de finanzas, comunicaciones y agricultura) o la caída en la cantidad de profesionales es mayor (presidencia de la república y ministerio de salud).

Solamente en 4 instituciones ambos indicadores (personal total y administrativos por profesional) presentan la misma tendencia y que, coincidentemente, son aquellas donde más se reduce la cantidad de administrativos por profesional. En el otro extremo, únicamente el ministerio de cultura y deportes presenta mayores niveles de personal y de la relación administrativos a profesionales.

¹⁸ Medido a través de los puestos presupuestados, puede estar sobreestimando los cambios reales al incluir puestos vacantes. Para un estudio más detallado y desagregado para el período 1995-1998, véase Banco Mundial (1999) "Progress Report on the Modernization of the Civil Service of Guatemala", preparado por Peter Gregory y Maritza Ochoa, marzo.

¹⁹ Bajo la presunción de que el nivel de provisión de servicios y su calidad son constantes o mayores.

²⁰ Más aún, es el único caso donde habría una reducción significativa de la proporción de los gastos administrativos dentro del gasto total de la institución (-35%). En el 50% de las instituciones la relación se mantiene y en 43% restante, aumenta.

²¹ Datos presupuestarios, no efectivos.

²² El personal profesional incluye a los directivos, mientras que el personal administrativo incluye al personal técnico y operativo. Las cifras no reflejan necesariamente las variaciones exactas en tanto no siempre se cuenta con información desagregada (por tipo de empleado) del personal temporal y por jornales.

La asignación financiera para puestos presupuestados²³ ha disminuido con relación al gasto total de la institución solamente en 5 instituciones (34% en promedio respecto de 1998), debido a que, generalmente, estas medidas de reducción y recomposición de personal no reducen el nivel de las remuneraciones totales. En efecto, en el resto de los casos el incremento promedio del indicador sería de 42% lo que concuerda con un crecimiento relativamente mayor del personal profesional —con relación a las variaciones del personal administrativo— en esas instituciones.

Finalmente, al tratar de establecer algún patrón respecto de la tendencia decreciente en el tamaño del personal, las observaciones son mixtas por cuanto el indicador cae en tres casos (ministerio de agricultura, presidencia de la república y ministerio de comunicaciones, según la magnitud de caída) y aumenta en dos evidenciando significativos aumentos salariales (ministerio de finanzas y secretarías y otras dependencias).

Estos resultados positivos²⁴ se enmarcan en los esfuerzos de modernización que el sector público ha realizado en los últimos tres años. Aunque señalan potenciales ganancias de eficiencia y productividad en la gestión y provisión de servicios públicos, aún restan importantes aspectos por implementar y/o consolidar en el servicio civil: reorganización de actividades productivas, adecuadas descripciones de trabajo, evaluaciones de desempeño ligadas a esquemas de incentivos, capacitación gerencial y administrativo, mejoramiento de la calidad de los empleados, diseño de sistemas de estándares de desempeño y contrastación con mejores prácticas, implementación de sistemas de remuneraciones competitivos, etc.

C. Gestión del gasto público

En esta sección se utiliza como marco de referencia, el esquema adoptado por la OCDE para analizar la gestión por desempeño. La implementación y consolidación de la gestión por desempeño requiere trabajar en ocho dimensiones claves que contribuyen a la toma de decisiones, la asignación de recursos y la rendición de cuentas. Estas se interrelacionan y complementan conformando un círculo virtuoso que mejora progresivamente la eficiencia de la administración pública. Son dimensiones consistentes con los objetivos más amplios de los procesos de modernización de los servicios públicos: identificar objetivos y misiones institucionales, trabajar por resultados y medir el desempeño, elevar la calidad de los servicios y mejorar relaciones con los usuarios, producir más y mejor información, promover la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, mejorar el clima laboral y las capacidades administrativo-gerenciales.

- 1) **Planificación y gestión estratégicas:** proceso dinámico que relaciona estrategias con recursos administrativos y metas a fin de asegurar una visión de mediano y largo plazo²⁵
- 2) **Auditoría del desempeño:** control de actividades, sistemas y procesos desde una perspectiva objetiva y externa. Se trata de una nueva visión sobre la labor de las Contralorías: a las labores tradicionales de control financiero y de cumplimiento, se adicionan responsabilidades sobre el desempeño de las instituciones y programas públicos²⁶
- 3) **Medición del desempeño:** evaluación cualitativa y cuantitativa que detecta inconsistencias operativas relacionadas con los objetivos fundamentales, inducir la adecuación de los procesos internos y aportar mayor transparencia. Se basa en sistemas de indicadores de desempeño que, complementados por mecanismos de rendición de cuentas apropiados, promueven la participación ciudadana, refuerzan la legitimidad institucional y fortalecen la credibilidad
- 4) **Evaluación de programas:** revisión sistemática de procesos y resultados con criterios de eficiencia, eficacia, efectividad y calidad. Trasciende a la medición del desempeño al evaluar los programas públicos y determinar su efectividad
- 5) **Contratos de desempeño:** acuerdos de gestión interna respecto de metas y resultados requeridos que complementados por esquemas de incentivos adecuados elevan la eficiencia operativa y mejoran el control (tanto interno como externo)

²³ La asignación financiera para recursos humanos según puestos presupuestados es inferior al gasto en “servicios personales” al no incluir los distintos tipos de complementos salariales, otras remuneraciones del personal temporal, gastos de representación, bonificaciones anuales ni otras prestaciones. En los casos de la Presidencia de la República y del Ministerio de Finanzas, por ejemplo, la referida asignación financiera es aproximadamente la mitad que el gasto total en servicios personales. Al presentar tendencias similares, no se alteran las principales conclusiones cualitativas al utilizar uno u otro indicador.

²⁴ Aunque no concluyentes por sí solos —deben complementarse con otro tipo de indicadores y desarrollos específicos de cada institución— son ilustrativos de las tendencias y direcciones gruesas.

²⁵ Para una discusión detallada de este tema ver Comité Interministerial de Modernización de la gestión Pública (1996) “Planificación estratégica en los servicios públicos”, Serie Metodológica, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile.

²⁶ Hace parte de la rendición de cuentas, y no la sustituye.

- 6) **Calidad del servicio:** características de las respuestas a las necesidades de los clientes o ciudadanos, bajo criterios de accesibilidad y conveniencia, oportunidad, disponibilidad, pertinencia, etc.²⁷
- 7) **Devolución y autonomía:** descentralización de responsabilidades y decisiones, a nivel administrativo (manejo de recursos organizacionales, financieros y humanos) y estratégico (objetivos, prioridades y modalidades)
- 8) **Mejores prácticas (“benchmarking”):** evaluación del desempeño (procesos y resultados) con referencia a estándares correspondientes a las mejores prácticas de otras agencias nacionales, del sector privado o internacional

Las auditorías y mediciones del desempeño, como también la evaluación de programas, tienen como objetivo determinar: (i) la relevancia y alcance de los objetivos, (ii) la eficiencia de desarrollo, (iii) la efectividad, (iv) el impacto y (v) la sostenibilidad, a través de mediciones sistemáticas —de gestión y resultados— y de su comparación con estándares fijados como metas u otros. Inducen la participación de la responsabilidad, orientan la adecuación de los procesos internos, apoyan el proceso de planificación y de formulación de políticas de mediano y largo plazo, mejoran la información y fomentan mayor compromiso y credibilidad. Un aspecto clave para la consolidación, mantenimiento y buen funcionamiento de los sistemas de medición y evaluación del desempeño es su utilización efectiva en la toma de decisiones a través de una vinculación directa o integración al proceso presupuestario.

Especial referencia debe hacerse a la dimensión de la “mejor práctica”. Este tipo de evaluaciones comparativas está teniendo un uso cada vez más extensivo y una creciente prioridad como instrumento para mejorar el desempeño del sector público en términos de eficiencia y eficacia. En efecto, muchos países de la OCDE están desarrollando sus propios programas con especial énfasis en la comparación con estándares internacionales.²⁸ La idea de trasfondo es que una organización identifique otra institución u organización (del mismo rubro de actividad) que tenga un buen desempeño (preferentemente el mejor), estudie sus procesos y cómo logra ese nivel y calidad de resultados, diseñe e implemente un plan estratégico para incrementar su propio desempeño a ese nivel.

Una institución puede comparar su desempeño utilizando tres tipos de estándares no excluyentes: (i) el propio desempeño en el tiempo, (ii) metas u objetivos predeterminados y (iii) el desempeño de instituciones similares o comparables dentro del ámbito nacional —del sector público o privado— o del internacional. La elección del desempeño del sector privado como estándar de referencia, constituye un gran desafío a la vez que aumenta la credibilidad del público. La práctica, en la mayoría de países de la OCDE, consiste en elegir elevados estándares y no compararse únicamente con organizaciones similares del sector público. Tomar como referencia estándares internacionales es reflejo de la creciente globalización e interdependencia de las economías. Este tipo de prácticas ofrece una serie de ventajas: permite evaluar más objetivamente el desempeño, genera presión para mejorar el desempeño,²⁹ evidencia áreas y problemas antes no observados, identifica procesos superiores factibles de implementar, enfatiza la conexión entre procesos y resultados, etc.³⁰

Como se mencionó al principio del documento, los procesos de modernización en Guatemala responden a iniciativas individuales de las instituciones públicas. Esta modalidad también ha sido la implementada en otros países de la región, como por ejemplo Chile donde el proceso también ha sido gradual y secuencial.³¹ La gran diferencia radica que en esos casos se establecieron sistemas transversales del tipo “de arriba hacia abajo” como mecanismo acelerador del proceso de modernización y generador de un impacto positivo sobre la gestión en el corto plazo.³² En este sentido, destacan el sistema de indicadores de desempeño de Chile, y los acuerdos de eficiencia de Colombia, entre otros.

²⁷ Los países miembros de la OCDE están otorgando especial atención a esta dimensión ya sea a través de la implementación de programas específicos para lograr altos niveles de calidad o a través de mecanismos implícitos en un marco más amplio de modernización del Estado (OCDE (1996) “Responsive Government; Service Quality Initiatives”).

²⁸ En 1997, la OCDE a través del Servicio de Gestión Pública (*Public Management Service – PUMA*) conformó una red “*International Benchmarking Network*” con el fin de recolectar, difundir e intercambiar información y experiencias en esta materia. Destaca la implementación de una red en Internet con acceso a las bases de datos de los sectores públicos de sus países miembros.

²⁹ Llena el vacío de la falta de competencia en el sector público.

³⁰ Para profundizar en el tema de *benchmarking* véase Helgason (1997) “International Benchmarking, experiences from OECD countries”, y Cowper y Samuels (1997) “Performance benchmarking in the public sector: the United Kingdom experience”, documentos presentados a la Conferencia “International Benchmarking” organizada por el Ministerio de Finanzas de Dinamarca, febrero.

³¹ Este punto se discute en la Parte IV, sección B.1 del documento.

³² Una reseña de estos sistemas se presenta en la Parte IV del trabajo.

Si bien la implementación del SIAF en Guatemala ha sido un factor que está contribuyendo significativamente a dar un marco integrador a los procesos de modernización,³³ mecanismos como los mencionados aún no se han implementado transversalmente entre las instituciones del sector público: algunos instrumentos se están implementando aisladamente (los compromisos de gestión del Ministerio de Salud) o están en fase de proyecto (sistema de indicadores de desempeño de la Dirección Técnica de Presupuesto). En un sentido más amplio, ninguna institución en proceso de modernización está trabajando simultáneamente en las ocho dimensiones de la gestión por desempeño arriba mencionadas. Más aún, solamente se observan esfuerzos en cuatro de ellas: cada agencia prioriza un frente y los sistemas están en distintos grados de implementación. En efecto, la correspondencia que se observa entre las iniciativas de modernización en Guatemala y las dimensiones de gestión por desempeño necesarias para consolidar el nuevo tipo de administración pública, es la que se presenta en el cuadro 6.³⁴ Cabe destacar que la dimensión de planificación y gestión estratégicas es común denominador en todos los procesos, aunque en diferente grado y foco.

Cuadro 6
DIMENSIONES DE LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN EN GUATEMALA

Dimensión	Iniciativa	Institución	Estado
Contratos de desempeño	Compromisos de gestión	Ministerio de Salud y Asistencia Social	Implementado para julio 1998 – junio 1999.
Medición del desempeño	Sistema de indicadores de desempeño	Dirección Técnica de Presupuestos, Min.de Finanzas	Proyecto en fases iniciales (formulación de indicadores sectoriales)
Auditoría del desempeño	Modernización integral de la institución	Contraloría General de Cuentas	Esperando aprobación parlamentaria
Evaluación de programas	Sistema de Evaluación de la Política Social	SEGEPLAN	Proyecto en elaboración

Fuente: Elaborado con base a información de entrevistas personales y un cuestionario sobre gestión por desempeño, según se indica en Anexo 5.

Ahora bien, la OCDE analiza los progresos de los países miembros en materia de gestión por desempeño, a través de un cuestionario sobre aspectos relacionados con los principales objetivos, modalidades y arreglos institucionales que cada país está implementando. Utilizando el mismo cuestionario, se trató de recopilar información sobre los esfuerzos de modernización en diversas agencias gubernamentales de Guatemala. Solamente se logró recopilar información de la Dirección Técnica de Presupuestos del Ministerio de Finanzas, del Ministerio de Educación y el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), Ministerio de Salud y Asistencia Social, y del SIAF. Algunas observaciones generales interesantes y patrones se derivan:³⁵

- Modalidad de modernización: la gestión por desempeño se está difundiendo al interior de manera integral (procesos, instrumentos y actividades) y atendiendo características y necesidades específicas a cada caso
- Medición del desempeño: se está promoviendo el uso de indicadores de desempeño de procesos y resultados, con fines de medir eficiencia, eficacia, economía y calidad (más bien en fases iniciales de formulación y/o implementación)
- Gestión financiera: el uso de métodos sistemáticos para asignar costos a los resultados está en fase inicial y existe coordinación entre la gestión por desempeño y la administración financiera
- Hay esfuerzos mínimos o nulos en las áreas de los gobiernos locales, calidad del servicio y la implementación de esquemas de incentivos ligados a la medición del desempeño. En particular es preocupante la menor prioridad otorgada actualmente al tema de la calidad, debido a que ha sido la dimensión de desempeño que menos avances ha experimentado en la mayoría de sectores durante los noventa.³⁶

³³ El SIAF ha venido trabajando en la primera etapa (SIAF 1) de su implementación efectiva a nivel ministerial. La siguiente etapa, SIAF 2 pretende llegar a niveles más bajos dentro de las mismas instituciones. El objetivo de la etapa SIAF 3 es la implementación del sistema a nivel municipal.

³⁴ De acuerdo a la información disponible y el trabajo de campo realizado. No excluye la existencia de esfuerzos similares en otras instituciones y entidades públicas. De hecho el INFOM está comprometido con un proyecto de modernización también.

³⁵ En el Anexo 5, se presentan los cuestionarios y las respuestas.

³⁶ Este punto es tratado en la siguiente sección.

1. Contraloría general de cuentas (CGC): Programa de modernización integral

La CGC ha iniciado un proceso de reorganización integral³⁷ de estructuras, procesos, actividades y productos, en el marco de una nueva visión que busca la transparencia de la gestión pública y la lucha contra la corrupción, a través de mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana, y la promoción de la responsabilidad y ética del servidor público. Se trata del cambio de una visión legalista-formal hacia una de corte gerencial que transforma a la Contraloría en un nexo entre: (i) las instituciones y la auditoría gubernamental (auditoría de desempeño) y (ii) la auditoría gubernamental y la sociedad (rendición de cuentas). El programa de modernización institucional es uno de gestión de desempeño basado en la planificación estratégica y con líneas de acción concretas en la mayoría de dimensiones de la gestión por resultados.³⁸ La búsqueda de eficiencia, efectividad y economía constituye el marco de orientador de todo el proceso de modernización, el cual tiene como ejes de articulación los siguientes: reestructuración integral de la CGC, reingeniería de procesos, remodelación y equipamiento de la infraestructura física, administración de recursos humanos, fortalecimiento de la capacitación, diseño de sistema de información gerencial, fortalecimiento de la auditoría interna y desarrollo de la externa, reforzamiento del control interno, administración del cambio, programa de anticorrupción, etc.

El nuevo enfoque de auditoría cubre tanto la dimensión de los ingresos como la del gasto, intereses hacendarios y económicos de todas las entidades públicas en todos los niveles del gobierno (central y descentralizado, empresas públicas, etc.). Más aún, se trata de una auditoría de desempeño que cubrirá una serie de aspectos presupuestarios, financieros y patrimoniales, legales y de gestión, como también la realización de evaluaciones de programas, proyectos, operaciones y resultados. Las principales características que se pretenden consolidar son la independencia, objetividad, confidencialidad, cooperación, prevención y oportunidad. Todo esto se resume en la nueva visión institucional propuesta por la CGC: *“ser el órgano rector del Sistema de Auditoría Gubernamental, ejerciendo el control externo posterior, por medio de la práctica de auditorías altamente profesionales con un enfoque integral que permita evaluar la gestión pública y mostrar a la sociedad la forma en que se invierten los fondos públicos observando los criterios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y ecología”*. Un componente que merece especial mención es el Plan Nacional de Ética. Es un proyecto ambicioso que persigue promover mecanismos de combate a la corrupción hacia dentro y fuera de la CGC, con la participación activa del Estado y la sociedad civil a través de compromisos institucionales que fortalezcan la voluntad política, alianzas estratégicas que refuercen el control institucional y social, plan nacional de educación ética, reformas constitucionales y legislativas, etc.³⁹

2. Ministerio de salud pública y asistencia social (MSPAS): Implementación de acuerdos de compromiso de gestión

Se trata del establecimiento de metas de producción en el proceso presupuestario: los criterios de asignación basados en el número de camas por hospital son reemplazados por criterios de productividad que miden la producción a través del número de consultas, comidas, etc. Los acuerdos de compromiso de gestión han sido concebidos como mecanismos para asegurar consistencia y coherencia con los objetivos y políticas del Ministerio, como también para promover la descentralización del sistema de salud.⁴⁰ En este sentido, su

³⁷ La CGC llegó a tener altos grados de politización y desprestigio, normas obsoletas (40 años), funciones de control centradas en la comprobación de egresos, etc. La implementación del SIAF-SAG ha tenido un importante y rápido impacto a partir del componente SIAF; sin embargo, el componente correspondiente a la CGC (SAG-Sistema de Auditoría Gubernamental) había quedado rezagado por razones financieras.

³⁸ Véase Contraloría General de Cuentas (1999) “Programa de Modernización Integral (PMI)”, mayo, y “Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas”.

³⁹ Se contempla una primera etapa del proyecto para el período 1999-2002.

⁴⁰ En el caso de Costa Rica, el eje central de la modernización del sector salud ha sido la implementación de un sistema de compromisos de gestión integral que permite asignar recursos de acuerdo al desempeño y cumplimiento de metas predeterminadas. Su impacto ha superado los alcances de la medición tradicional del desempeño al promover la innovación de procesos que permitan sistematizar la prestación de servicios y consolidar una nueva cultura de gestión. Los compromisos de gestión son contratos que especifican objetivos, establecen la cantidad y tipo de prestaciones según criterios de equidad y calidad, asignan responsabilidades y distinguen funciones, y proveen incentivos a desempeños eficientes y eficaces. Además, con fines de promover una gestión más transparente y eficiente se estipulan metas relacionadas con mejoras de los sistemas de información y la optimización de proceso. El propósito es consolidar sistemas de información que, además de permitir medir indicadores de desempeño, permitan conocer todos los aspectos de la prestación de servicios de salud, contar con antecedentes para análisis de eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos, modificar procesos y actividades. Para una discusión más detallada ver Sojo (1999) “Los compromisos de gestión en salud en Costa Rica”, documento presentado al Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público en Salud, CEPAL, Brasilia D.F., Brasil, enero.

propósito es “*mejorar la calidad de vida de la población y fortalecer la capacidad institucional del nivel central del MSPAS y de los niveles locales, representados por las áreas de salud.*”⁴¹

La producción de servicios de salud se clasifica según su priorización sanitaria estableciendo, para cada una, las metas cuantitativas y los tipos de indicadores que se utilizarán para la medición del cumplimiento. El proyecto prevé realizar evaluaciones anuales complementadas por revisiones trimestrales.

Se implementaron en junio de 1998 a manera de plan piloto en las áreas de salud y hospitales. Si bien esta prueba aún no cuenta con evaluaciones finales, ya se han detectado áreas que deben ser reforzadas:

- Implementación de indicadores de gestión
- Diseño y formulación de un sistema de evaluación
- Hacer congruentes los compromisos de gestión con el proceso presupuestario, es decir hacerlos coincidir para el mismo año fiscal
- Afinar los compromisos en términos de hacer más negociable las metas e indicadores
- Complementar los compromisos con un esquema de incentivos adecuado

3. SEGEPLAN: Fortalecimiento de los sistemas de evaluación e información

Generalmente, los proyectos han sido aprobados bajo criterios de atención a la demanda sin requerir formulaciones técnicas muy elaboradas (con excepción del caso de las carreteras) ni estudios de factibilidad. En este marco, la labor de SEGEPLAN ha estado centrada en la evaluación de los aspectos físicos de los proyectos y no en aspectos de eficiencia y/o de impacto.

Ante la obvia necesidad de cambiar esta situación en pro de un uso más eficiente y eficaz de los recursos, SEGEPLAN se encuentra actualmente en un proceso de revisión de sus procedimientos y de fortalecimiento de su capacidad técnica. Para ello, está focalizando sus esfuerzos en tres áreas prioritarias:

- Nuevos métodos de formulación de proyectos: a través de la reorganización de la Unidad Técnica de Inversión Pública
- Evaluación social de proyectos: a través del diseño e implementación de un Sistema de Evaluación de la Política Social
- Implementación y consolidación de una base de datos del Sector Público: a través de un Sistema Integrado de Información (SII)

En particular, la propuesta que se está elaborando sobre el Sistema de Evaluación de la Política Social⁴² explicita que el propósito central es apoyar la gestión del Gobierno en el área social (i) proveyendo antecedentes para el diseño y toma de decisiones sobre políticas y estrategias de desarrollo, (ii) controlando la gestión pública en las etapas de implementación y ejecución de proyectos y (iii) evaluando los resultados en términos de metas e impacto. El sistema se sustentaría en una visión integral que articula y complementa una serie de mecanismos institucionales, metodológicos e informativos.

Entre los componentes más importantes destacan dos como claves para la operacionalización y funcionamiento del sistema: la interrelación institucional y la consolidación de un sistema de información social. El primero involucra a instituciones y organismos públicos en los distintos niveles de toma de decisiones, y que se clasifican de acuerdo a su función operativa: planificar (programación y evaluación), coordinar (sectorial y territorial), informativa (generación y procesamiento) y ejecutora (implementación y ejecución). El segundo, es requisito indispensable para actividades de diagnóstico y evaluación de proyectos, como también de gestión e impacto. Se trata básicamente de la implementación de un conjunto de indicadores sociales *ad-hoc* para cada tipo de evaluación. En el cuadro 7 se presenta un esquema preliminar de la caracterización de dichos indicadores.

⁴¹ Para mayores detalles véase, en el anexo I.3 un ejemplo de Acuerdo de Compromiso de Gestión suscrito para julio 1998- junio 1999.

⁴² Para mayores detalles de la propuesta véase SEGEPLAN (1999), “Propuesta de: Sistema de Evaluación de la Política Social”, elaborado por Olga Mercado V., en el marco del proyecto de “Apoyo al fortalecimiento de las capacidades de gestión en la Cooperación Internacional de la República de Guatemala”, enero.

Cuadro 7

INDICADORES SOCIALES DEL SISTEMA DE INFORMACION

Nivel	Tipo de diagnostico	Tipo de indicadores
Global	Dimensionar demandas sociales, evolución de necesidades, recursos disponibles y su distribución territorial, en diferentes niveles de gobierno (indicadores de contexto)	Contexto: <ul style="list-style-type: none"> • Demográficos • PIB • Gasto social • Sistema asentamientos humanos
	Identificar niveles de integración social, calidad de vida, grado de satisfacción de necesidades básicas (indicadores socioeconómicos)	Socioeconómicos: <ul style="list-style-type: none"> • Pobreza • Participación en economía formal
Sectorial	Caracterizar la calidad de vida de los hogares y población según niveles de satisfacción de necesidades, carencias, condiciones de hábitat y acceso a servicios sociales	Socioeconómicos: <ul style="list-style-type: none"> • Educación • Salud • Empleo • Vivienda y saneamiento • Seguridad social
Programas / Proyectos	Controlar resultados relacionados con objetivos y metas de estrategias de desarrollo	Socioeconómicos: <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura • Calidad • Eficiencia

Fuente: Elaborado sobre la base de información de SEGEPLAN (1999).

4. Dirección técnica de presupuesto-SIAF: Proyecto sistema de indicadores de desempeño

La Dirección Técnica del Presupuesto (DTP) del Ministerio de Finanzas conjuntamente con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), está desarrollando un proyecto para incorporar un sistema de unidades de medida y de indicadores de gestión al proceso presupuestario. La evaluación del desempeño institucional en términos de eficiencia y eficacia globales, como también el establecimiento de metas presupuestarias, exigen la existencia de un sistema homogéneo de unidades de medida y de indicadores que provean información física, financiera y estadística sobre la producción de bienes y servicios públicos. Se trata de un sistema que pretende ser parte integral del presupuesto —incrementando la transparencia y promoviendo un mayor compromiso por parte de las entidades—, instrumento de rendición de cuentas y mecanismo condicionador en la asignación de recursos.

Se ha elaborado un catálogo de unidades e indicadores que está en fase de revisión y retroalimentación por parte de instituciones sectoriales. Este establece unidades de medida para la producción pública de acuerdo a las principales actividades de cada sector, y también formula un serie de indicadores para los sectores macroeconómico, administración fiscal, salud, educación y transporte. De acuerdo con la información disponible la medición en el sector educativo es la más avanzada (a manera de ejercicio piloto). Cabe mencionar que en la propuesta de presupuesto para el año 2000 se incorporó un set de los principales indicadores globales de los sectores de educación y salud, a manera de anexo informativo.

En la actual etapa se está focalizando en la formulación de indicadores clasificados una una gran variedad de categorías en función de los aspectos que miden. Relacionando la denominación y concepto de estas categorías con las utilizadas a lo largo del presente trabajo, se llega, en términos generales, a las equivalencias que se presentan en el cuadro 9. Esta comparación muestra la necesidad de homogeneizar el tipo de aspectos que cubre cada categoría y evitar cruces entre ellas, como también de simplificar la clasificación de indicadores a un número más reducido de categorías.

Cuadro 8

APLICACIONES DEL SISTEMA DE INDICADORES DE GESTIÓN

Niveles	Aplicación
Macroeconómico	Medición de la modalidad y magnitud de injerencia del presupuesto en la economía
Formulación y evaluación presupuestarias	Determinación de insumos financieras de acuerdo a las metas físicas
Evaluación durante el ciclo de vida	
- Ex ante	Establecimiento de objetivos y metas
- Seguimiento	Identificación de desviaciones en el cumplimiento de metas
- Ex post	Evaluación del cumplimiento de metas

Fuente: Elaborado sobre la base de SIAF-SAG (1998b).

Cuadro 9

EQUIVALENCIA CON LAS CATEGORÍAS DE INDICADORES SIAF-SAG

Categorías SIAF - SAG	Categorías de Análisis utilizadas en el Documento	Sin Relación Directa (Miden varios aspectos)
1. Financieros (1.a) "relacionales" (1.b) de "relación estructural"	Gastos sectoriales en %PIB y %gasto del gobierno Entre partidas presupuestarias	7. Referencial
2. Producción	Eficacia y cobertura	8. Eficacia
3. Eficiencia	Eficiencia y calidad	9. Gestión
4. Insumo-producto	Economía y productividad	10. Impacto
5. Situación	Efectividad	
6. Densidad	Productividad	

Fuente: Elaborado sobre la base de SIAF-SAG (1998b).

D. Indicadores de desempeño

La medición y evaluación del desempeño es una de las dimensiones claves de la gestión por resultados y su objetivo es apoyar el proceso de toma de decisiones y, a través de esto, mejorar la provisión y prestación de bienes y servicios. Puede utilizarse para mejorar el desempeño de una organización, mejorar los mecanismos de control y rendición de cuentas, apoyar el proceso presupuestario, promover compromiso, asegurar legitimidad y/o motivar al personal.

La instrumentalización implica el desarrollo de un sistema de indicadores de desempeño (SID) sobre aspectos claves de la institución que al generar información sistemática y confiable "...posibilitará mayor eficiencia en la asignación de recursos físicos, humanos y financieros, proporcionará una base de seguridad y confianza en su desempeño al conjunto de los funcionarios implicados en su implementación —en la medida que delimita mejor el campo de sus atribuciones y deberes—incrementará la autonomía y responsabilidad de los directivos —en tanto cuenten con bases sustentables de información para la toma de decisiones—, y ayudará a mejorar la coordinación con los demás niveles del aparato público..."⁴³

Para que un SID se constituya en instrumento efectivo para incrementar la eficiencia y productividad⁴⁴ es imperativo que su medición sea sobre una base sistemática y continua, y que se complemente con prácticas de comparación de resultados con metas y estándares de mejores prácticas, como también con esquemas de incentivos basados en el rendimiento y desempeño. Las características de los indicadores son los determinantes de su grado de validez, legitimidad y aplicabilidad. Los requisitos básicos para ello son lo que se presentan en el cuadro 10.

Cuadro 10

REQUISITOS DE UN SISTEMA DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

Requisito	Concepto
Pertinencia	Consistencia con los objetivos primarios de la institución
Relevancia y representatividad	Deben cubrir los aspectos más significativos
Confiabilidad	Metodologías de medición bien definidas y resultados objetivos
Simplicidad	Balance entre cantidad, calidad de los indicadores y capacidad de análisis
Homogeneidad (comparabilidad)	Unidades de medida comparables en término de calidad, costos y usuarios de las mediciones
Independencia	Deben responder a operaciones internas no condicionadas por factores externos
Incorporación de situaciones extremas	Los promedios no deben ocultar resultados extremos
Costo razonable	De recolección y estimación
Conocimiento público	Rendición de cuentas dentro de la institución y hacia fuera (administración pública y usuarios)
Participativos	Deben ser generados en un medio participativos que involucre a todos los agentes relevantes

Fuente: Elaborado sobre la base de Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1996).

⁴³ Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1996) "Indicadores de gestión en los servicios públicos", Serie guía metodológica, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile, pp. 4.

⁴⁴ Véase General Services Administration, "Performance-Based Management. Eight steps to develop and use information technology performance measures effectively", Office of Government Policy, U.S.A.

Cada institución tiene sus propias características y un SID adecuado debe responder a ellas. En este sentido los indicadores pueden clasificarse en función del tipo de aspectos que están midiendo: procesos y/o resultados, eficacia, efectividad o impacto, costo-beneficio, productividad, eficiencia, grupos vulnerables, aspectos financieros o de economía, calidad, conveniencia, sostenibilidad, etc.⁴⁵ Idealmente la medición debe ser integral cubriendo varias categorías simultáneamente.

En el caso de Guatemala, ya se comentó que la Dirección Técnica de Presupuestos del Ministerio de Finanzas está desarrollando un SID para el sector público, pero aún se encuentra en la etapa inicial de formulación de indicadores sectoriales. La medición adecuada de indicadores de desempeño exige disponer de información adecuada en términos financieros-contables (por centros de costo), operacionales y de resultados. Si bien la información disponible no permite realizar una medición del desempeño público sectorial que sea completa, homogénea y actualizada (en algunos casos la información está muy rezagada) se realizó un ejercicio a manera de ilustración para los sectores de educación, electricidad, telecomunicaciones, carreteras y viviendas.⁴⁶ En cada caso, se trató de trabajar con indicadores de productividad (del gasto y del trabajo), eficiencia, eficacia, efectividad y calidad, y se comparó los resultados contra el desempeño del mismo sector en el pasado.⁴⁷ Antes de proseguir con el ejercicio, es necesario conceptualizar y realizar algunas observaciones relativas a cada una de estas categorías.

Como ya se mencionó, mientras que la *productividad* hace referencia al nivel de producción que se obtiene con una combinación de insumos determinada o con cierto nivel de un insumo en particular, la *eficiencia* mide ese mismo nivel de producción pero en relación con los insumos o recursos que se utilizan para conseguir dicha producción. Así, el grado de eficiencia tiene un nexo directo con el nivel máximo de producción que es posible obtener dentro de las restricciones de recursos y tecnología.

En lo que respecta a la *eficacia*, ésta se refiere en términos generales al grado de cumplimiento de los objetivos fijados sin considerar necesariamente los recursos utilizados. Sin embargo, algunos autores distinguen entre *eficacia* y *efectividad*⁴⁸ al momento de medir los resultados de la gestión pública: miden la eficacia a través del costo por unidad de resultado y la *efectividad* la relaciona con el valor de la inversión en términos de la calidad del resultado en un contexto de bienestar de la población, es decir, el grado en el que concuerdan las necesidades de los ciudadanos y las metas fundamentales. El efecto sobre la sociedad se mide a través de indicadores como la tasa de pobreza, carga en la asistencia social, tasa de criminalidad, etc.

Ambos indicadores se consideran complementarios en tanto el primero enfatiza la minimización de costos pero el segunda acota dicha minimización en términos de la consecución de calidad. Un ejemplo ilustra la importancia de contar con ambos indicadores: si la atención de salud primaria tuviera un sistema basado solamente en el logro de la mayor eficacia posible trataría de minimizar el costo medio por persona atendida; sin embargo, este nivel de costos puede tener importantes implicaciones negativas sobre la calidad de la atención que se brinda. En otras palabras, la atención primaria sería eficaz pero no efectiva. Generalmente el foco de análisis ha sido la eficacia, pero debe mantenerse en perspectiva que lo que requieren las sociedades son gobiernos eficaces y efectivos a la vez: "...el fin no es minimizar el costo del ciclo de vida de los servicios, sino maximizar la actuación de la gente que utiliza dichos servicios..."⁴⁹

El cuadro 11 se resume los principales resultados cualitativos. Si bien no pueden hacerse comparaciones directas entre sectores debido a que los períodos de análisis son distintos, los indicadores correspondientes a una misma categoría tienen formulaciones diferentes según cada sector y que las variaciones de los indicadores pueden tener la misma dirección pero no la misma magnitud, las observaciones generales son ilustrativas. Contrastando contra el propio desempeño del sector en el pasado ha habido mejoras en la mayoría de categorías menos la dimensión de calidad.

⁴⁵ El SID implementado en Chile trabaja con 4 grandes categorías para el análisis inter-institucional: economía, eficiencia, eficacia y calidad. Véase Parte IV, sección B.1 del trabajo.

⁴⁶ Los reportes especiales sectoriales del estudio sobre la Revisión del Programa de Inversión Pública en Guatemala, que el Banco Mundial ha venido desarrollado desde 1998 han sido fuente importante de información.

⁴⁷ En los gráficos, mejores valores de indicadores son los más alejados del punto de origen de los ejes (los valores de los indicadores fueron ajustados para este fin, según se indica en cada caso).

⁴⁸ Osborne y Gaebler (1992) discuten este punto en "La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público".

⁴⁹ Stone, "Criterios de interpretación del Departamento de Defensa"

Cuadro 11

INDICADORES DE DESEMPEÑO: TENDENCIAS GENERALES

Sector	Periodo	Mejora	Estable	Empeora
Educación primaria	1995-97	Productividad del gasto, Efectividad	Eficacia, Calidad	Eficiencia
Electricidad	1994-97	Eficacia		Calidad
Telecomunicaciones	1995-97	Productividad del trabajo, Eficiencia, Eficacia, Calidad		
Carreteras	1993-97	Productividad del trabajo Productividad del gasto, Eficiencia, Eficacia, Efectividad		Calidad
Vivienda	1981-94	Eficacia, Efectividad, Calidad		Eficiencia

Fuente: Elaborado sobre la base de los cuadros 12, 13, 14, 15 y 16.

1. El sector educación

Al momento de la firma de los Acuerdos de Paz, el diagnóstico del sector era un sistema educativo “...caracterizado por su excesivo centralismo y poca eficiencia administrativa, lo que ha incidido en la escasa cobertura y capacidad de atención que actualmente tiene. De acuerdo con las estadísticas, Guatemala tiene una tasa bruta de escolaridad combinada de 46%...”. Más aún, “...el modelo educativo...no ha sido efectivo, pues ha dejado al margen de la educación a casi 24% de las personas mayores de 15 años, no alcanza a cubrir a cerca de 500,000 niños en edad de ingresar a la educación primaria y tiene deficiencias cualitativas que se derivan de su poca adecuación a las necesidades comunitarias y de escasa supervisión; todo ello implica la existencia de personas que no pueden integrarse al proceso de desarrollo y escasez de capital humano productivo...”.⁵⁰

Desde 1996, el Ministerio de Educación se encuentra en un proceso de modernización que busca mejorar la eficiencia en la prestación de servicios a través de la reestructuración y simplificación del nivel central, como también, del fortalecimiento del nivel departamental. En éste último ámbito, en el Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE)⁵¹ se han focalizado los principales esfuerzos de descentralización y desconcentración de funciones, como también de promoción de la participación comunitaria. Por otra parte, la labor de los fondos sociales está dirigida básicamente a la construcción de infraestructura.

En razón de la complejidad del sistema educativo, los límites y alcances del presente trabajo, a manera de ilustración se presentan en el cuadro 12 indicadores referidos únicamente para el nivel de primaria. Solamente se observa mejorías en la productividad del gasto y efectividad. En el primer caso las ganancias son significativas (alrededor de un 25%) debido a que con un nivel gasto de funcionamiento menor (se redujo 16% entre 1995 y 1997) se atendió un nivel de matrícula 5% superior. Los indicadores de eficacia y calidad se mantuvieron más bien estables, mientras que se registran menores niveles de eficiencia.

Debido a las limitaciones de información en éste ejercicio (como en los siguientes) la comparación se realiza contra la misma variable pero en términos de su evolución temporal, es decir comparando dos momentos en el tiempo. Sin embargo, es importante mantener en perspectiva que, como se mencionó anteriormente en otras secciones, la determinación del estándar contra el cual se compare la eficiencia no es trivial porque cuanto más elevado sea éste, mayor será la ineficiencia resultante.

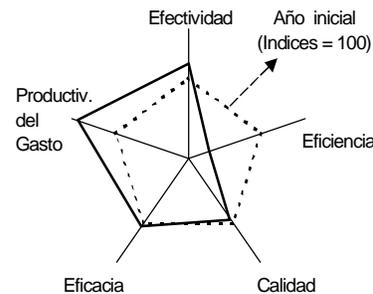
A manera de ilustración de éste último punto, se realizó un ejercicio con los indicadores de calidad de la educación primaria contrastándolos con dos estándares: el propio sistema público en 1995 y el sistema privado. En general se observa el desempeño del sistema público (Spub) mejoró, sin embargo aún se compara muy desfavorablemente con el sistema privado (Spriv). Analizando los indicadores de “alumnos por aula” y “alumnos por escuela” hay claras ganancias de calidad en el Spub entre 1995 y 1997 (13% y 6%, respectivamente) pero con relación a los indicadores del Spriv son 6% y 35% mayores, es decir que tienen más alumnos por unidad de medida. La relación “alumnos por docente” es la más rezagada frente al Spriv: se mantuvo estable en relación a su nivel de 1995, pero vis-a-vis la evolución del Spriv la brecha se ha ido ampliando, lo que comparativamente implica una menor calidad en Spub.

⁵⁰ Banco Mundial (1998), “Revisión del programa de inversión pública – sector educación”, preparado por Carlos Ralón, CIEN, pp. i y pp. 2, respectivamente, diciembre.

⁵¹ Véase parte III, sección A.

Cuadro 12
SECTOR EDUCACIÓN - NIVEL PRIMARIA: INDICADORES SELECCIONADOS

Dimensión	Indicador	Años	
		1995	1997
Productividad del gasto *	Matrícula inicial / gastos de funcionamiento	0.0015	0.0019
	• Gastos administrativos / gasto total	0.09	0.12
Eficiencia **	• Personal administrativo / personal profesional ***	0.70 ('98)	0.68 ('00)
	• Gastos en servicios personales / gastos de funcionamiento	0.46	0.71
Eficacia	Tasa bruta de escolaridad	71.1	73.4 ('98)
Efectividad **	Tasa de analfabetismo	37.0	33.5 ('98)
	• # alumnos por docente	37	38
Calidad	• # alumnos por aula	34	30
	• # alumnos por escuela	134	126



Notas:

- se considera solamente el primer indicador de cada dimensión.
- las pérdidas en calidad y eficiencia son graficadas con signo inverso (hacia fuera)

Fuente: Elaborado sobre la base de información del Ministerio de Educación, Anuarios Estadísticos de la Educación 1997 y 1998⁵²; SIAF-SAG (1998 a y b).

(*) En moneda constante de 1996. (**) Se refiere al sector educación en general. (***) El personal administrativo abarca técnicos, administrativos y operativos. El personal profesional incluye a los directores. Cifras correspondientes al Ministerio de Educación.

2. El sub-sector electricidad

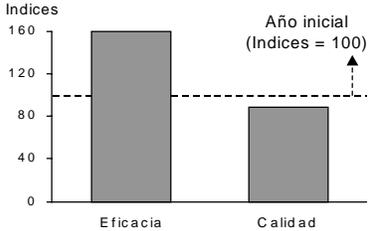
Una alta ineficiencia traducida en falta de inversión, existencia de infraestructura obsoleta, tarifas basadas en criterios no económicos, etc., son aspectos que una serie de reformas están tratando de eliminar. El foco de éstas es elevar la eficiencia de las actividades del sub-sector

A nivel institucional, la estructura del sub-sector cambió de monopólica a competitiva: el Instituto Nacional de Electricidad (INDE) se transformó de un *holding* de tres empresas estatales, cada una especializada en una etapa distinta del proceso. Asimismo, en 1997 se creó la Unidad Ejecutora del Programa de Modernización Empresarial con tres líneas de acción fundamentales: mejoramiento de la eficiencia administrativa y funcional, reestructuración institucional y modernización a través de desincorporación, control de la gestión y rediseño.⁵²

Lamentablemente, la información disponible es muy limitada por lo que solamente se pueden calcular indicadores de eficacia y de calidad. Con relación a la primera, la cobertura se ha ampliado en cerca de un 60% entre 1995 y 1998, con proyección a un 94% hacia el año 2,004. El número de usuarios también aumentó aunque en menor proporción (46%). Por su parte, el indicador de calidad registra un ligero deterioro (alrededor del 10%).

Cuadro 13
SUB-SECTOR ELECTRICIDAD: INDICADORES SELECCIONADOS

Dimensión	Indicadores	Años	
		1994	1997
Eficacia	• Cobertura de electricidad (gráfico)	42.0 ('95)	66.8 ('98)
	• Usuarios (miles)	408	595
Calidad	Producción de energía (Wh) por usuario	0.008	0.007



Fuente: Elaborado sobre la base de información de Banco Mundial (1998e).

⁵² Destacan la implementación de sistemas de mercado, estructuras administrativas y organizacionales de acuerdo a criterios de mercado, como también, programas de mantenimiento preventivo, introducción de infraestructura básica en áreas rurales, administración por objetivos, entre otros.

3. El sub-sector telecomunicaciones

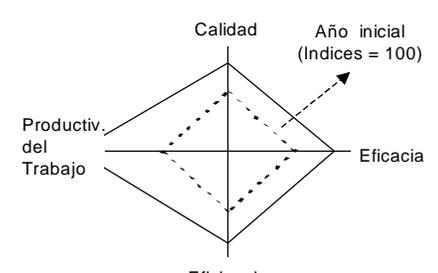
El diagnóstico hacia 1996, muestra un sub-sector de telecomunicaciones muy desfavorable en comparación con el resto de la región y característico de países con muy baja inversión. La reducida cobertura explicaba una demanda insatisfecha de cerca de un millón de líneas telefónicas, el exceso de empleados por línea —casi 5 veces superior al estándar internacional— evidenciaba una gran ineficiencia, las tarifas originaban importantes distorsiones al no reflejar los costos de operación, etc.

La necesidad de un desempeño más eficiente, una estructura de oferta competitiva y mayores niveles de inversión fueron los objetivos de la promulgación de una nueva Ley de Telecomunicaciones a fines de 1996, de la creación de la Superintendencia, de la reestructuración de GUATEL y creación-venta de TELGUA S.A., y la formulación de un nuevo sistema tarifario. En general han habido ganancias significativas en todas las dimensiones (50% en promedio, excluyendo la productividad del trabajo). En términos de la eficacia, se espera lograr duplicar la cobertura de 1996 durante 1999, lo que permitiría cubrir cerca del 50% del déficit de cobertura arriba mencionado. Por el lado de la eficiencia, los principales resultados provienen de la reducción de cerca de un 60% del personal, porque a nivel técnico la proporción de llamadas reparadas con relación a las recibidas casi no ha variado. Cabe mencionar, que si bien son promisorios, estos resultados aún siguen comparándose desfavorablemente frente a prácticas internacionales.

La productividad del trabajo entre 1996 y 1997 más que se duplicó, debido a que la reducción de personal fue proporcionalmente acompañado por un mayor número de nuevas líneas telefónica instaladas por año. El segundo indicador de productividad que se muestra en el cuadro muestra una disminución, pero esto se explica porque las ganancias en calidad redujeron en más del 50% el nivel de las fallas recibidas.

Cuadro 14
SUB-SECTOR TELECOMUNICACIONES: INDICADORES SELECCIONADOS

Dimensión	Indicador	Años	
		1995	1997
Productividad del trabajo	• # nuevas líneas / # empleados	8.0 ('96)	17.8
	• # nuevas líneas y # fallas reparadas / # empleados	65.9 ('96)	59.4
Eficiencia	• Empleados / 1000 líneas	28	12
	• Fallas reparadas / fallas recibidas	0.97	0.98
Eficacia	• Densidad telefónica (líneas por cada 100 habitantes)	3.4	5.3 ('98)
	• Teléfonos públicos por cada 10,000 habitantes	2.44	2.79
Calidad	Fallas recibidas / # líneas instaladas	1.06	0.51



Notas:

- se considera solamente el primer indicador de cada dimensión.
- las ganancias en calidad y eficiencia son graficadas con signo inverso (hacia afuera)

Fuente: Elaborado sobre la base de información de Banco Mundial (1998e).

4. El Sector Carreteras

El sector de carreteras se ha caracterizado por el continuo deterioro de la calidad de las carreteras, la existencia de grandes ineficiencias y de significativos gastos improductivos. En efecto, la mayor parte de la red vial existente fue construida hace más de cuarenta años —con una vida útil esperada de 20-25 años— y no ha recibido mantenimiento adecuado: hacia 1996 menos del 14% del total de carreteras fue considerado en buen estado y solamente el 39% recibió mantenimiento. Más aún, los indicadores muestran una tendencia donde las carreteras en estado regular están pasando a ser caracterizadas como malas. Adicionalmente, entre 1995 y 1998, la proporción del gasto de inversión destinado a la construcción de carreteras nuevas disminuyó un 42% y solamente aumentó 2% en términos reales.

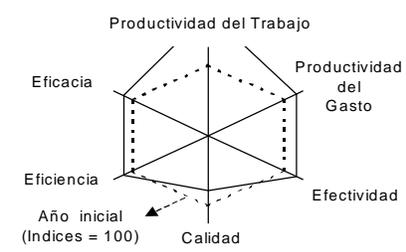
La reforma de la Dirección General de Caminos y la creación de la Unidad Ejecutora de la Conservación Vial (COVIAL) en 1997, entre otras medidas, han tenido algunos resultados positivos⁵³ aunque aún insuficientes, especialmente en aspectos de calidad que continúan siendo los más rezagados (véanse

⁵³ Para una discusión más detallada véase Banco Mundial (1998) "Revisión del programa de Inversión Pública de Mediano Plazo - Sector Carreteras", preparado por IDC, diciembre.

cuadro 15). La productividad del trabajo se ha incrementado significativamente debido a la reducción de 2/3 del personal del sector y a la ampliación de la cobertura de conservación vial en más de 300%. Por su parte, la productividad del gasto también ha aumentado porque el monto de recursos ha crecido menos que proporcionalmente la producción de carreteras.⁵⁴

Sin embargo, llama la atención que indicadores de economía⁵⁵ muestren tendencias tan opuestas: en 1998 el costo de mantenimiento de un kilómetro de carretera pavimentada y no pavimentada fue 53% mayor y 26% menor, respectivamente, que en 1994. En las dimensiones de eficiencia, eficacia y efectividad, todos los indicadores han mejorado, mientras que los de calidad han empeorado o no han variado significativamente.

Cuadro 15
SECTOR CARRETERAS: INDICADORES SELECCIONADOS

Dimensión	Indicador	Años		Indicadores seleccionados	
		1993	1997		
Productividad del gasto	• Producción de carreteras* (km) / gasto total	3.8 ('95)	4.5	 <p>Indicadores seleccionados</p> <p>Productividad del Trabajo</p> <p>Productividad del Gasto</p> <p>Eficacia</p> <p>Eficiencia</p> <p>Efectividad</p> <p>Año inicial (Índices = 100)</p> <p>Calidad</p> <p>Nota: en el gráfico, se considera solamente el primer indicador de cada dimensión.</p>	
	• Mantenimiento red vial pavimentada (km) / costo	16.7	10.9 ('98)		
Productividad del trabajo	• Mantenimiento red vial no pavimentada (km) / costo	18.9	25.6 ('98)		
	Producción de carreteras (km)* / # personal total	0.09 ('94)	0.88		
Eficiencia	• Gasto en rehabilitación y mantenimiento / gasto de inversión	0.57 ('95)	0.64 ('99)		
	• Gasto de funcionamiento / gasto total	0.12 ('95)	0.08 ('99)		
Eficacia	• Red vial mantenida (km) / red vial total (km)	0.11 ('94)	0.39		 <p>Indicadores de calidad</p> <p>Red vial pavimentada / red vial de terracería</p> <p>Año inicial (Índices = 100)</p> <p>Red en estado bueno y regular / red total</p> <p>Red pavimentada / red total</p>
	Red vial total (km)	11.850	13.505		
Efectividad	Red vial rural (km) / red vial total (km)	0.17	0.20		
	• Red vial en estado bueno y regular / red vial total	0.53	0.39 ('96)		
Calidad	• Red vial pavimentada / red vial total	0.26	0.26		
	• Red vial pavimentada / red vial de terracería	0.36	0.36		

Fuente: Elaborado sobre la base de información de Banco Mundial (1998c).

Nota: Las cifras de gasto y de mantenimiento de carreteras para 1998 corresponden al presupuesto modificado al 2 de noviembre y al 3 de septiembre, respectivamente.

(*) La producción de carreteras equivale al kilometraje de carreteras nuevas más el kilometraje de aquellas ya existentes sometidas a mantenimiento

5. El Sector Vivienda

Lamentablemente, la información disponible solo permite calcular muy pocos indicadores posteriores a 1994⁵⁶, lo que no permite observar algunos resultados de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos promulgada en 1996 que establece principios y bases institucionales, técnicas y financieras para el desempeño del sector, ni tampoco el impacto de la reestructuración del Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI) en 1995.

De esta manera, más que un análisis, los indicadores permiten hacer un breve diagnóstico sobre los desarrollos del sector vivienda hasta 1994. Se evidencia como uno de los sectores con grandes rezagos en todas las dimensiones medidas: en un período de trece años la eficacia y calidad del sector mejoraron

⁵⁴ Para los fines del presente análisis, se define la producción de carreteras como la construcción de carreteras nuevas más la cobertura de conservación vial, ambas medidas en términos de kilómetros.

⁵⁵ En algunos casos, los indicadores de economía equivalen a valor inverso de los indicadores de productividad.

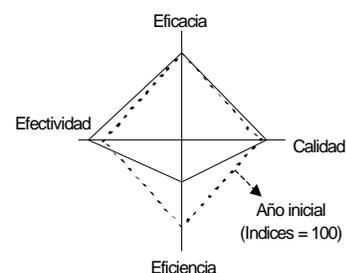
⁵⁶ En el documento utilizado como fuente, Banco Mundial (1998) "Revisión del programa de Inversión Pública - Sector Vivienda", preparado por Jorge Lavareda, CIEN, diciembre, la información se reporta básicamente para 1981 y/o 1994, solamente la correspondiente a monto y número de créditos y subsidios llega hasta 1998. El documento discute detalladamente los avances del sector.

solamente un 4% y 7%, respectivamente. Más preocupante aún, la eficiencia medida en términos del número de créditos y subsidios desembolsados se redujo a la mitad entre 1996 y 1998 (véase cuadro 16).

Adicionalmente, es importante destacar que tradicionalmente se han preferenciado soluciones cuantitativas que cualitativas, lo que explica que si bien, en 1994, el déficit cuantitativo de viviendas sólo alcanzaba al 2% de los hogares, el 73% de las viviendas ocupadas no cumplían con las condiciones mínimas para ser consideradas como viviendas adecuadas.⁵⁷

Cuadro 16
SECTOR VIVIENDA: INDICADORES SELECCIONADOS

Dimensión	Indicador	Años	
		1981	1994
Eficiencia	# créditos y subsidios desembolsados / # créditos y subsidios autorizados	0.73 ('96)	0.36 ('98)*
Eficacia	• Stock habitacional / 1000 habitantes	207.5	217.7
	• Viviendas convencionales / 1000 habitantes	161.5	179.4
Efectividad	No Hacinamiento	47.6	56.0
Calidad	Viviendas convencionales / stock habitacional	0.76	0.82



Nota: se considera solamente el primer indicador de eficacia

Fuente: Elaborado sobre la base de información de Banco Mundial (1998d).

(*) Información al 13 noviembre de 1998.

⁵⁷ Se define como vivienda adecuada aquella que cumple con seguridad jurídica de la propiedad, disponibilidad de infraestructura y servicios básicos, y proximidad a equipamientos comunitarios.

II. Evaluación de programas sociales

En esta sección se abordará la evaluación de los dos principales programas sociales en áreas de inversión en capital humano: el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) y el Programa Integral de Atención en Salud (SIAS) que resumen los principales esfuerzos en pro de la ampliación de las coberturas en los niveles de educación primaria y atención de primer nivel, respectivamente (al menos en sus fases actuales). Ambos se enmarcan en la estrategia nacional de desarrollo y en los Acuerdos de Paz en términos de formación del capital humano, función subsidiaria, desincorporación y descentralización del Estado. Cabe mencionar, que el propósito general de este estudio es cubrir y/o completar aspectos no evaluados por análisis realizados por algunas instituciones oficiales y privadas (al menos no disponibles). En este sentido, las principales observaciones, conclusiones y recomendaciones hacen referencia a dichos aspectos y no a otros de naturaleza administrativa, legal o financiera, y responden a la información a la que se ha podido acceder.

Del análisis de ambos programas se aprecia, en primer lugar, que existen serios problemas de información que reflejan *falta de transparencia* y que dificultan la evaluación técnica y el control ciudadano. La ausencia de información adecuada y de fuentes externas independientes y creíbles (no solamente de los Ministerios) es indispensable para poder contar con evaluaciones precisas y confiables. En segundo lugar, es imprescindible *reforzar la capacidad analítica y consolidar sistemas de evaluación* apropiados. Para ello se recomienda: (a) diseñar e implementar un sistema formal y sistemático de evaluación de resultados cuantitativos y cualitativos (incluyendo un sistema ad-hoc de indicadores de desempeño) de los diversos aspectos de cada programa, tanto por parte de las propias unidades ejecutoras, como por una instancia independiente que permita tener una perspectiva más objetiva; (b) fortalecer, consolidar y mantener un sistema estadístico consistente, adecuado y oportuno que haga más transparente la información,

facilite comparaciones directas, permita observar fácil y directamente la evolución en el tiempo, permita evaluar el cumplimiento de cada una de las metas trazadas, etc.⁵⁸; y (c) al realizar evaluaciones en programas de este tipo, es importante incorporar análisis de cifras en términos constantes y relativos, no focalizando en cifras absolutas y corrientes que pueden conducir a conclusiones sesgadas e incompletas. También es necesario hacer análisis lo más desagregados posible para cada tipo de meta y por departamentos, municipios y comunidades.

En tercer lugar, si bien globalmente se están cumpliendo las metas de cobertura, existe una importante **disparidad en cuanto al cumplimiento de metas** en términos más desagregados. A nivel de cobertura, existe un significativo rezago en los departamentos definidos como prioritarios por el propio PRONADE. En cuanto a la calidad, PRONADE presenta indicadores muy distintos entre el primer grado y el resto de grados de primaria.⁵⁹ El SIAS también muestra una gran dispersión en sus indicadores de prestación y de gestión entre áreas de salud. Surge inmediatamente la necesidad de “ordenar” los procesos de ampliación de cobertura a fin de no solamente cumplir con metas globales, sino también con metas departamentales y estándares mínimos de calidad.

Derivado de lo anterior y de manera complementaria, **es necesario consolidar los logros** obtenidos y completar las metas trazadas antes de iniciar nuevas fases de mayor ampliación de cobertura. En primer lugar, deben fortalecerse los actuales sistemas e infraestructuras a fin de contar con una operación más eficiente —tanto administrativa como financiera— y una prestación de servicios de educación y de salud de mejor calidad. También es necesario superar los “cuellos de botella” actuales y potenciales referidos a la capacidad de gestión de las instituciones intermediarias (ISEs en PRONADE y PSS y ASS en SIAS) y a la disponibilidad de personal calificado. Es más eficaz, rápido, menos costoso y de mayor impacto implementar un esquema ya comprobado como eficiente, eficaz y de calidad; que replicar el programa en sus condiciones actuales, para luego tratar de mejorarlo (ya sea paralelamente a la implementación de futuras etapas o de manera global). Esta idea puede competir con el cumplimiento de algunas metas cuantitativas de cobertura, pero se posiciona en un primer plano ante aspectos relacionados con el tema de la sustentabilidad del financiamiento de los programas, posibilidades en el muy corto plazo de aumentar el número y la capacidad administrativa-gerencial de las entidades intermedias, como también de recursos humanos capacitados que permitan prestar servicios adecuadamente, etc.

Es importante mencionar aspectos relacionados con la necesidad de **asegurar la sustentabilidad temporal del financiamiento** de los programas en el mediano y largo plazo tanto para mantener la operación actual como ampliaciones futuras de cobertura. Este tema adquiere especial relevancia bajo la perspectiva de que la recuperación de un crecimiento sostenido en América Latina, debe estar primordialmente ligada a la adecuada atención de necesidades sociales; sin embargo, para ello es necesario contar con políticas de gasto sustentables que eviten, o al menos minimicen, aquellas fluctuaciones de la economía, que afectan negativamente el mantenimiento de programas sociales, resultantes de políticas tipo *stop-and-go*, ciclos políticos, necesidad por ajuste y estabilización, etc. Finalmente, como la participación comunitaria es indispensable para la implementación y operacionalización de este tipo de programas, es necesario **cuantificar económicamente la contribución de las comunidades** al programa en términos de, por ejemplo, horas de trabajo, provisión de infraestructura, costo de oportunidad, etc.

A. PRONADE: Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo

El tema del mejoramiento de la educación en Guatemala es central dentro de los esfuerzos para la reducción de sus niveles de pobreza y subdesarrollo. Diversos indicadores del sistema educativo hablan por sí solos: (i) figura entre los países de la región con los indicadores más bajos de atención educativa, tanto en términos de cobertura como de calidad, (ii) no ha podido responder a las necesidades y aspiraciones de la población demandante⁶⁰, (iii) se ha caracterizado por un alto grado de inequidad —tanto vertical como horizontal— en las oportunidades de acceso. Como indica el propio Ministerio de Educación “...esto se refleja en indicadores deficitarios de cobertura educativa y de mayor fracaso escolar entre habitantes del área rural y área

⁵⁸ El problema estadístico se extiende a informaciones del MINEDUC. Por ejemplo, el Anuario Estadístico de la Educación 1997 registra en Totonicapán 1.351 alumnos por docente en pre-primaria (pp.65). También el PNUD apunta este problema al detectar la existencia de departamentos con tasas brutas de escolaridad superiores al 100% (véase “Guatemala: los contrastes del desarrollo humano 1998”, pp. 29).

⁵⁹ Aun considerando que PRONADE está focalizando en los primeros tres grados de enseñanza primaria rural lo que constituye un gran avance frente a una situación donde la educación era inexistente, debe mantenerse en perspectiva que sus indicadores son similares o inferiores a los del sistema público regular, el cual se compara desfavorablemente frente a otros sistemas educativos públicos de la región.

⁶⁰ Caracterizada por una acentuada pobreza, poco acceso servicios básicos, alta participación de población indígena, e importantes niveles de ruralidad y atomización.

*urbana, y entre población indígena y ladina, tanto en los programas de educación bilingüe intercultural como en la formación de maestros bilingües, rurales y urbanos...”*⁶¹

Esta situación condujo a que los Acuerdos de Paz establecieran como meta educativa para el año 2000 que toda la población entre 7 y 12 años tenga acceso a por lo menos 3 años de escolaridad, y que se aumente el alfabetismo al 70%. Para ello, se preferencia una estrategia de fortalecimiento de la gestión descentralizada y participativa. En este marco, el PRONADE —Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo— se constituyó en el principal mecanismo. El PRONADE tiene como misión aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios educativos básicos en el área rural, a partir de una estrategia administrativa y financiera descentralizada basada en la autogestión comunitaria.⁶² El objetivo primario fue básicamente la ampliación de cobertura, el concepto del mejoramiento progresivo de la calidad de la educación fue introducido posteriormente.

El funcionamiento del programa se articula alrededor de un conjunto de principios. Por el principio de subsidiariedad el programa solamente asume actividades que no pueden ser realizadas por la comunidad organizada, por el de solidaridad focaliza en las comunidades más pobres y con mayores necesidades de asistencia, la participación ciudadana para lograr mayor eficiencia en el uso de recursos, mayor rapidez en la toma de decisiones, mayor y mejor fiscalización, etc., por el principio de eficiencia administrativa se promueve simplicidad organizativa, como también, eliminación de duplicidad de funciones, responsabilidades y atribuciones, y el fortalecimiento de la democracia resulta de la aplicación de los principios anteriores.

1. La estrategia

La estrategia central de PRONADE es una descentralización sustentada por la interacción de diversos agentes pertenecientes al sector público (el MINEDUC y la Unidad Ejecutora del PRONADE), al sector privado (ISEs) y a la comunidad (COEDUCAs). Las principales responsabilidades de cada participante de esta “alianza” son las siguientes:⁶³ (a) el Ministerio de Educación: (i) establece los requerimientos técnicos, educativos, financieros y administrativos, (ii), vela por la calidad de la educación, (iii) traspasa recursos para que a las comunidades organizadas puedan financiar docentes y servicios de apoyo (ayuda alimenticia, valija didáctica y útiles escolares), y (iv) supervisa, controla y orienta el buen desempeño del programa; (b) las Direcciones Departamentales dan apoyo en la identificación de comunidades desatendidas, a la autogestión comunitaria y a la coordinación con instituciones locales; (c) la Unidad Ejecutora del PRONADE implementa y administra el programa en sí (comunidades que serán atendidas, firma de convenios, contratación y supervisión de Instituciones de Servicios Educativos, etc.); (d) las Instituciones de Servicios Educativos (ISE) trabajan directamente con las comunidades en términos de la organización, capacitación y orientación de los COEDUCAs y maestros, supervisión del uso de recursos financieros, etc.; (e) los Comités Educativos (COEDUCA) administran el proceso educativo y las escuelas (con potestad en selección y contratación de maestros, elección de calendario y horarios escolares), y son responsables del manejo financiero.

La implementación de PRONADE consta básicamente de tres etapas. En la primera se realiza una licitación entre ISEs con el objeto de identificar aquellas comunidades que se incorporarán al programa (duración promedio de 45 días). Esta se enmarca en términos de referencia bien definidos en cuanto a las características que dichas comunidades deben cumplir: (i) estar ubicada al menos a 3 km. de distancia de una escuela del sistema público regular, (ii) tener al menos 25 niños en edad escolar, (iii) que no exista un maestro presupuestado y que (iv) los padres estén dispuestos a organizarse y legalizarse.⁶⁴ En la segunda etapa, las ISEs se encargan de la organización, legalización y capacitación de los comités educativos (duración promedio de 90 días). Una vez que el COEDUCA está debidamente inscrito, se procede a la etapa de seguimiento del ciclo escolar que focaliza básicamente en actividades de orientación y acompañamiento de las labores del COEDUCA (12 meses al año). Para ello se firman dos convenios: uno con la ISE para realizar el acompañamiento del COEDUCA y otro con el COEDUCA mismo para la realización de las transferencias de recursos.⁶⁵ En su etapa actual PRONADE está

⁶¹ Ver MINEDUC (1998), “Alianza entre el sector público, sector privado y la comunidad para el incremento de cobertura educativa en el área rural”, junio.

⁶² El PRONADE brinda esencialmente servicios educativos. El tema de la provisión de infraestructura educativa compete más a los fondos sociales que incorporan este componente de trabajo dentro de su plan de acción.

⁶³ Un listado detallado de las funciones que competen a cada actor se presenta en MINEDUC (1998), “Alianza entre el sector público, sector privado y la comunidad para el incremento de cobertura educativa en el área rural”, junio, pp. 19-22.

⁶⁴ Los COEDUCAs están conformados por 7 miembros de los cuales al menos dos deben saber leer y escribir. Se han dado casos en que primero se tuvo que alfabetizar a un grupo para poder introducir el programa.

⁶⁵ Cabe mencionar que se trabajan con fondos de fideicomisos a través del Banco del Café, el que se encarga de realizar cuatro transferencias al año. Cada transferencia está sujeta a la autorización de PRONADE previa rendición de cuentas por parte del COEDUCA del uso de la transferencia anterior.

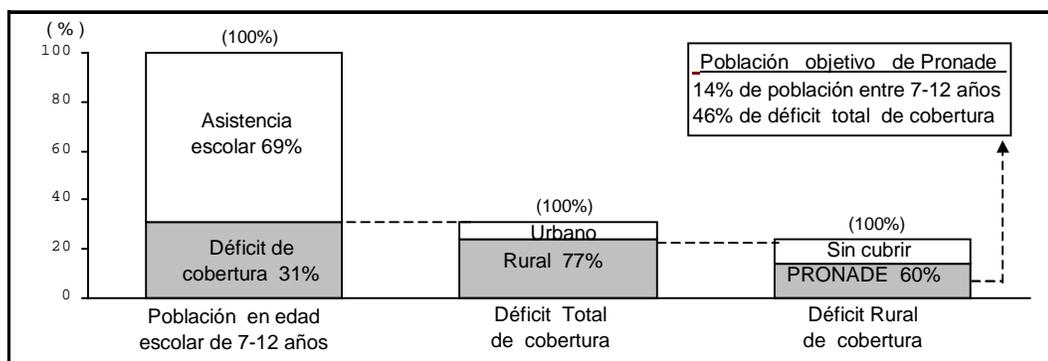
priorizando la ampliación de cobertura en los tres primeros grados de educación primaria en el área rural. También se está extendiendo al nivel preescolar con miras a una implementación sistemática de la educación pre-primaria durante 1999.

Desde la perspectiva del propio PRONADE, este formato de implementación y operacionalización del programa tendría una serie de aspectos positivos: la participación de la iniciativa privada ha permitido extender la cobertura con mayor rapidez que con procedimientos tradicionales; se está atendiendo poblaciones dispersas y aisladas; está contribuyendo sensiblemente al cumplimiento de la Constitución y a las metas de los Acuerdos de Paz, en lo referente a la educación; ha promovido la participación de entidades locales propiciando el desarrollo comunitario e incidiendo positivamente sobre la organización, autoestima y autogestión de las comunidades indígenas; y la práctica de equidad y de relaciones inter-étnicas han tenido un favorable impacto sobre el proceso intercultural y son ejemplo de pertinencia cultural.

2. Objetivos y metas

La población potencial beneficiaria de PRONADE son los niños entre 7 y 12 años de edad, del área rural, que no tienen acceso al sistema educativo. Según estimaciones de 1995, el déficit de cobertura educativa en este segmento alcanzaba a 416,000 niños, de los cuales se espera atender a 255,000 en el año 2000, es decir un 60% del déficit rural y un 46% del déficit total, según muestra el siguiente gráfico. El grupo objetivo es básicamente indígena, más del 60% es monolingüista en idioma maya y está geográficamente ubicado en departamentos caracterizados por pobreza, exclusión social y muy bajos niveles de educación.⁶⁶

Gráfico 10
POBLACIÓN OBJETIVO DE PRONADE



Fuente: Elaborado sobre la base de PRONADE (1998a).

PRONADE tiene tres tipos de metas. Las metas globales se refieren a objetivos por cumplir a nivel nacional en el año 2000: (1) Atender a 255.000 niños a fines del año escolar 2000, (2) Capacitar a más de 12.700 padres de familia (miembros de COEDUCAs), (3) Contar con más de 7.200 maestros contratados y capacitados, (4) Mejorar la calidad de los servicios educativos y (5) Fomentar el desarrollo en más de 130 municipios.

Las metas departamentales se relacionan con niveles de cobertura y número de niños a atender al cierre del año escolar 2000: una cobertura en educación primaria no menor del 70% en cada departamento y la atención de 258.300 niños a nivel nacional.⁶⁷ Las metas anuales para el período 1996-2000 corresponden a ciertas variables como número de niños atendidos, número de COEDUCAs, de maestros y de padres capacitados.⁶⁸

Cabe destacar, que si bien la universalización de la educación primaria es el objetivo central de PRONADE, "...el reto mayor radica en que permanezcan en ésta y sean sujetos de un adecuado proceso de enseñanza aprendizaje, acompañado del desarrollo de las comunidades como producto de la práctica de la autogestión..."⁶⁹

⁶⁶ La escolaridad promedio es de 2.3 años llegando a 1.3 en los departamentos de predominio indígena. PNUD (1998).

⁶⁷ Cabe mencionar que la meta global de tener 255,000 niños atendidos en el año 2000 es inferior a la meta anual por departamentos (258,300). La mayoría de documentos e informes, tanto oficiales como no oficiales, realizan estimaciones respecto de una meta inicialmente programada de 250,000 niños, lo que significa —a los actuales niveles de cobertura— una sobreestimación de los resultados de 2% en promedio.

⁶⁸ Las metas anuales fueron inicialmente establecidas para el período 1997-2001. Revisiones posteriores las reformularon para el período 1996-2000.

⁶⁹ Memoria de Labores PRONADE 1998, pp.1.

3. Dónde estamos?

a) Pre-primaria

La baja cobertura en pre-primaria incide en una alta tasa de repitencia en el primer año de primaria, como también en un alto grado de deserción en los primeros grados.⁷⁰ Se deduce la necesidad de un reforzamiento educativo a nivel pre-primario con miras a preparar a los niños para la educación primaria y minimizar los costos sociales y económicos de la repitencia y deserción (es la idea de que es menos “costoso” preparar a un niño en pre-primaria para afrontar subsiguientes años escolares, que costear un año de repitencia —adicionalmente a todas las externalidades positivas que este tipo de educación genera—).

En este contexto, el Programa desarrolló un proyecto piloto entre agosto y diciembre de 1998 para impartir educación pre-primaria en 333 comunidades. Se espera que la cobertura en 1999 abarque unas 650 comunidades en la atención sistemática de la población preescolar. La información disponible hacia mediados del presente año registra un significativo aumento en el nivel de atención de PRONADE en pre-primaria tanto en términos del número de niños, como también, de departamentos cubiertos y número de docentes (véase en el cuadro 17). Los departamentos donde se han focalizado mayores esfuerzos han sido San Marcos, Quiché, Huehuetenango y Suchitúquepez donde se han duplicado o hasta triplicado las coberturas en relación con el resto de departamentos.

Cuadro 17
PRE-PRIMARIA PRONADE: INDICADORES DE COBERTURA

Cobertura	1998	1999 (al 07/10)
Inscripción	8.903	23.329
Participación de:		
COEDUCAS	333	650 ^a
ISEs	21	n.d.
Docentes	379	1,095
Departamentos	14	19

Fuente: Elaborado con base a información del Ministerio de Educación (1999), PRONADE, Dirección Nacional y Asesoría Pedagógica. ^a Meta.

En el ámbito de la calidad de la educación pre-primaria, la información disponible solamente permite dar cuenta de esta dimensión a través del número de alumnos por maestro. Considerando que las cifras de 1999 son aún preliminares, se registra un leve deterioro dado que el promedio se eleva de 23 a 25 niños por maestro respecto del proyecto piloto implementado en 1998. Al nivel de departamentos, el indicador se mueve en un rango de 22 a 29 niños por docente y, en la mitad de los casos supera el valor promedio. Sin embargo, es importante destacar que, en ambos años, estos indicadores son inferiores a los del sistema público regular el cual alcanzó, en 1997, niveles promedio de 35 niños por maestro en el área urbana y 46 en el área rural, registrando en el último caso niveles superiores a los 50 niños por docente en casi la mitad de los departamentos. De esto se deriva que la atención pre-primaria que brinda PRONADE sería relativamente de mejor calidad que la del sistema regular, aunque inferior a la del sector privado.⁷¹

Cuadro 18
PRE-PRIMARIA: ALUMNOS POR MAESTRO

Áreas	Sistema Público Regular 1997	PRONADE 1998 / 1999	Sector Privado 1997
Rural	46	23 / 25	19
Urbana	35	--	16
Total	38	23 / 25	16

Fuente: Elaborado sobre la base de información del Ministerio de Educación (1998^a) y PRONADE.

b) Primaria

(i) Cuantitativamente

La medición del grado de cumplimiento de las metas de PRONADE implica contrastarlas con su cobertura actual. Lamentablemente, la información disponible no permite realizar cálculos de manera directa para las

⁷⁰ En 1997 la tasa promedio de incorporación al sistema escolar a los 5 años es de 17%, y a los 6 años es 28%.

⁷¹ Esto suponiendo que todos los maestros brindan educación de la misma calidad. Aquí sería importante tener información complementaria sobre el nivel profesional, capacidad y experiencia de los profesores contratados por PRONADE y por el sistema público regular.

principales variables básicamente porque muchos datos estadísticos no están desagregados adecuadamente. Por ejemplo, se reporta el número de niños cubiertos por el programa y el de niños en fase de incorporación, correspondientes al total de la educación primaria y pre-primaria en conjunto, no permitiendo medir la cobertura real a nivel primaria independientemente (objetivo inicial del programa).

Adicionalmente, es conveniente explicitar algunas precisiones conceptuales propias del programa. En primer lugar, el concepto de *niños atendidos* por PRONADE corresponde al total de niños incorporados al programa ya sea asistiendo a aulas o en proceso de incorporación, es decir, que no son solamente aquellos que están ya recibiendo efectivamente el servicio educativo. En efecto, se trata de niños cubiertos por el programa en las distintas etapas del proceso: niños ya inscritos en primaria y niños verificados en comunidades que cuentan con (i) la aprobación para ser cubiertas por PRONADE o con (ii) COEDUCAS que tienen resolución para su personalidad jurídica (esto es niños ya en aulas y por entrar a aulas).⁷² Similarmente, la noción de *comunidades atendidas* se refiere a los COEDUCAS ya trabajando más aquellos en proceso de incorporación al Programa (ya aprobados y los que tienen resolución para su personalidad jurídica).

Sobre la base de la información disponible a principios de octubre de 1999, se registra un total de 250,896 niños pertenecientes a 3,409 comunidades rurales⁷³ que están siendo atendidos por PRONADE tanto a nivel de educación pre-primaria como primaria. Con este dato, la cobertura de PRONADE estaría en un 98% de su meta de 255,000 niños atendidos. Muchos informes y documentos trabajan con estos conceptos para medir la cobertura de PRONADE, lo que, como se explica a continuación, resulta en una sobreestimación de la cobertura real.

La real cobertura de PRONADE debería excluir el nivel pre-primaria dado que sus objetivos explicitan metas referidas únicamente al nivel de educación primaria. Lamentablemente, las estadísticas no permiten hacer estos cálculos porque no presentan el número total de niños atendidos en pre-primaria, sino solamente el nivel de inscripción (niños en aulas). Aún así, éste último dato sirve para hacer una mejor aproximación que la anterior. En este punto nos encontraríamos con una cobertura de PRONADE de 87%, la que en todo caso sigue siendo una sobreestimación al incluir los niños “verificados” en pre-primaria. Cabe destacar, además, que estos porcentajes están siendo calculados con referencia a la meta global de 255.000 niños; sin embargo, la meta anual para el año 2001 es de 258.300 niños atendidos. Con la última cifra, la cobertura es aún menor. De hecho llegaría a un 86%, es decir 12 puntos porcentuales menos que la primera, como se aprecia en el cuadro 20.

Cuadro 19
ETAPAS DE ATENCIÓN PRONADE

Etapa de atención	Niños	Comunidades
1. En Aula (con convenio)	Inscritos	COEDUCAs en funcionamiento
2. Por entrar a aula (en fase de legalización)	Verificados	COEDUCAs en incorporación: (a) Con aprobación para incorporarse (b) Con resolución para funcionar
Total (1+2)	Niños Atendidos	Comunidades Atendidas

Fuente: Elaborado sobre la base de información de MINEDUC (1998).

Cuadro 20
SOBREESTIMACIONES DE LA COBERTURA DE PRONADE

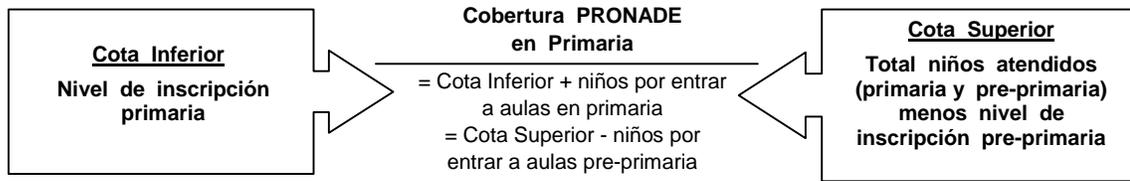
Variable utilizada	Respecto de	
	Meta global de 255.000 niños	Meta anual de 258.300 niños
# niños atendidos (primaria + pre-primaria)	98 %	97 %
# niños atendidos menos nivel de inscripción pre-primaria	87 %	86 %

Fuente: Elaborado sobre la base de información de PRONADE al 7 de octubre de 1999.

Con todas las consideraciones anteriores, para estimar la verdadera cobertura de PRONADE se deberá trabajar con dos cotas entre las cuales debe encontrarse el valor buscado:

⁷² Esta aclaración es importante por cuanto su mala interpretación puede conducir a errores de sobreestimación, como es el caso de datos de “niños en aula” PRONADE reportados por SEGEPLAN que en realidad corresponden al nivel de niños atendidos (“Estamos Cambiando”, SEGEPLAN, enero 1999).

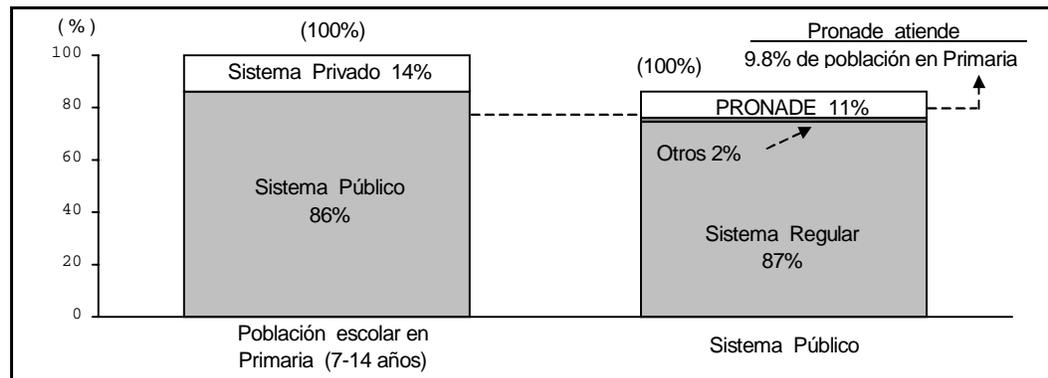
⁷³ El 80% de las escuelas de autogestión en 1997 operaban en comunidades maya hablantes



Como ya se mencionó, los datos no permiten discriminar las coberturas de atención para cada nivel de educación por separado, sin embargo, se puede inferir que PRONADE debe estar alrededor de un 80%-85% de su meta de cobertura en educación primaria (258,300 niños atendidos en primaria el año 2001, según lo programado por metas anuales).⁷⁴ Esta estimación se sustenta en que: (a) el total de niños atendidos en primaria y pre-primaria conjuntamente corresponde a un 98% de la meta; (b) el nivel de (a) excluyendo los niños ya inscritos en pre-primaria para el año escolar en curso representan un 87% de dicha meta (cota superior); (c) la inscripción primaria para el actual año escolar ya corresponde a un 74% de la meta (cota inferior); (d) los niveles de inscripción indican que los niños en pre-primaria son un 13% del total, y (e) se asume que esta última proporción se mantiene en el grupo de niños que están siendo atendidos por PRONADE pero que aún no asisten efectivamente a clases.

Entre 1997 y 1998, los niveles de cobertura de PRONADE aumentaron de 3.6% a un 9.8% de la población escolar en primaria y de 4.2% a 11.4% de la población escolar cubierta por el sistema público. En lo referente a la estructura de su población escolar, se ha preferenciado la provisión de educación en los primeros tres grados, sin embargo el mayor esfuerzo se observa en el primer grado (ver gráficos 11 y 12).

Gráfico 11
ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN ESCOLAR EN PRIMARIA: 1998
(Población de 7 a 14 años)



Fuente: Elaborado sobre la base de "Memoria de Labores 1998", Ministerio de Educación.

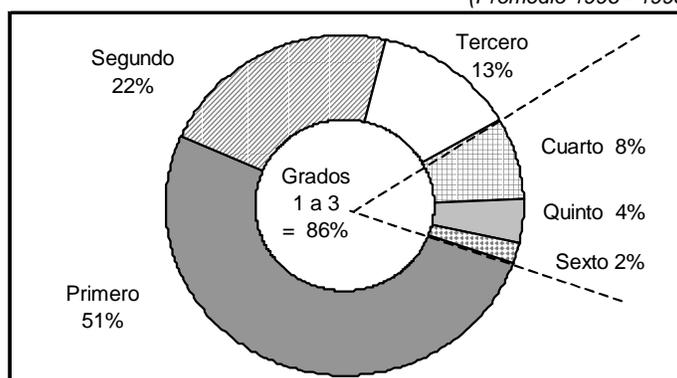
En términos de las metas anuales sobre el número de COEDUCAs atendidos y de maestros contratados, éstas no han sido cumplidas y, hacia octubre del presente año los niveles alcanzados representan alrededor de tres cuartos de las metas programadas para el año 2000. Si bien a nivel global del programa el grado del cumplimiento de las metas podría considerarse satisfactorio dadas las condiciones en las cuales se desarrolla el programa, cabe destacar que a nivel departamental las disparidades son significativas e importantes rezagos se evidencian. En términos de la cobertura de acuerdo al nivel de inscripción primaria (alumnos en aula)⁷⁵ las ampliaciones de cobertura varían en un rango de cumplimiento entre 0% y 198%, y en 9 departamentos ya se lograron las metas de cobertura fijadas para el año 2001. Entre los casos más extremos están, por un lado, Escuintla y Zacapa que registran coberturas casi 100% por encima de lo programado, y por otro, restan grandes esfuerzos en Sacatepéquez donde solamente el 16% del grupo objetivo se encuentra en proceso de incorporación y, en particular en Guatemala donde no existe cobertura alguna todavía.

⁷⁴ Cabe mencionar, que existiría la posibilidad de que haya algún tipo de desplazamiento de niños de la educación pública tradicional a los programas de PRONADE, con lo cual el efecto neto de PRONADE disminuiría.

⁷⁵ Recordar que estas cifras subestiman la verdadera cobertura en primaria al excluir los niños que están en proceso de incorporación y que aún no asisten a aulas.

Gráfico 12
PRIMARIA PRONADE: ESTRUCTURA SEGUN GRADOS

(Promedio 1996 - 1998)



Fuente: Elaborado sobre la base de información de PRONADE.

Destaca que en los departamentos prioritarios para PRONADE —Alta Verapaz, El Quiché, Huehuetenango y Totonicapán— donde los incrementos de cobertura y atención requeridos son significativamente mayores al resto de departamentos, las metas han sido cumplidas solamente entre un 54% y 57%, según el nivel de inscripción y el nivel de niños atendidos neto de la inscripción pre-primaria, respectivamente. Si bien en términos absolutos los tres primeros departamentos registran las mayores coberturas (concentran el 40% de niños inscritos), en términos relativos existe un significativo rezago en cuanto al cumplimiento de las metas.

Cuadro 21
PRIMARIA PRONADE: CUMPLIMIENTO DE METAS ANUALES

Inicio Año Escolar	Niños Atendidos		Padres Capacitados		COEDUCAs		Maestros	
	Meta	% Logro ^a	Meta	% Logro	Meta	% Logro	Meta	% Logro
1996	55.000	50.4	2.751	n.d.	917	n.d.	1.571	n.d.
1997	105.000	61.1	5.250	n.d.	1.750	n.d.	2.999	36.5
1998	155.000	80.2	7.749	81.8	2.583	81.8	4.427	68.0
1999 ^b	205.000	93.8	10.248	88.3	3.416	88.3	5.855	96.0
2000 ^c	255.000	75.4	12.747	71.0	4.249	71.0	7.283	77.2

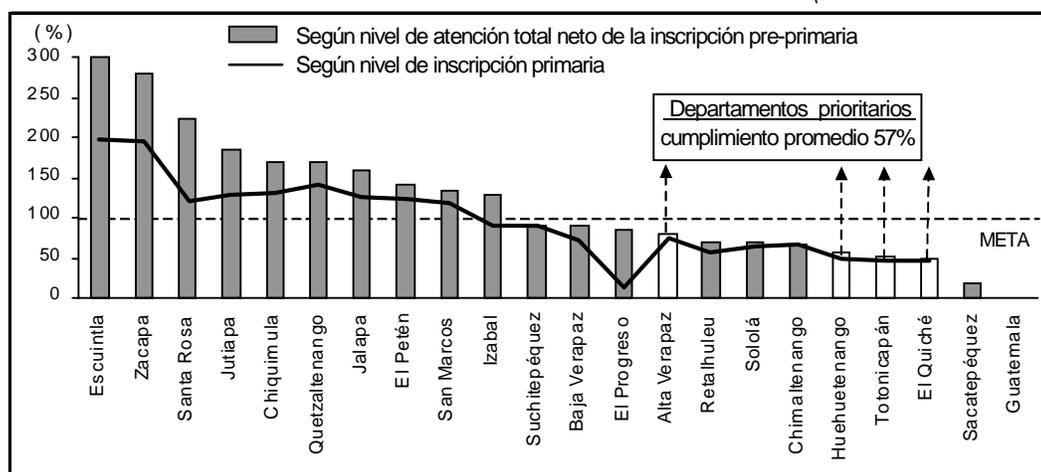
Fuente: Elaborado sobre la base de información del PRONADE, Dirección Nacional y Asesoría Pedagógica.

Nota: Las metas del 2000 se contrastan contra los niveles de 1999.

^a Según nivel de inscripción primaria. ^b Logro medido al 07 de octubre de 1999. ^c Algunos % logro difieren de los indicados en el texto debido a que las metas anuales reportadas por PRONADE son superiores a las metas globales.

Gráfico 13
CUMPLIMIENTO DE METAS DE COBERTURA POR DEPARTAMENTO

(Al 07 de octubre de 1999)



Fuente: Elaborado sobre la base de información de PRONADE.

ii) Cualitativamente

Un indicador de esta dimensión es el número de alumnos por maestro. Con los niveles de inscripción primaria existentes a principios de octubre de 1999, se observa una muy ligera mejoría respecto de 1998, dado que el promedio se reduce de 35 a 34 niños por maestro.⁷⁶ Entre departamentos, el indicador varía en un rango de 32 a 37 niños por docente y, en más de la mitad de ellos es menor al valor promedio. Al igual que en el caso de la educación pre-primaria, son valores inferiores al sistema público regular el cual, para 1997, tuvo un promedio de 39 niños por maestro en el área rural y, en 36% de los departamentos, niveles superiores a 40. Con esto y como el número ideal de alumnos por docente en áreas rurales es 35⁷⁷, se concluye que la atención primaria de PRONADE sería relativamente de mejor calidad que la del sistema regular, aunque inferior a la del sector privado.

En términos de los niveles de deserción se aprecia una significativa mejoría porque, entre 1996 y 1998, las tasas de deserción en primaria y en cada uno de los grados, se redujo un 20% en promedio. La tasa de deserción de PRONADE en 1998 comparada con las registradas en 1997, para el área rural, del sistema público regular y la del sector privado, es casi la misma (10.5%) y significativamente inferior (15.6%), respectivamente.

Con referencia al nivel de repitencia en primaria, ésta ha mejorado ligeramente en el período 1996-1998 (de 25.5% a 24.3%). De hecho, la tasa de repitencia promedio se redujo un 5% debido a que la reducción de la tasa correspondiente al primer grado contrarrestó el comportamiento que tuvo en el resto de grados: (a) en los grados 2 a 4, luego de una mejoría entre 1996 y 1997, se deterioró en 1998 superando los niveles de repitencia de 1996. (b) en los grados 5 y 6 empeoró significativamente, básicamente en 1998, debido a un crecimiento del 90% de la tasa de repitencia. En todo caso, se trata de niveles superiores a los registrados por la educación primaria del sistema público regular y del sector privado en áreas rurales (21.5% y 19.4% en 1997, respectivamente).

Cuadro 22
PRIMARIA: ALUMNOS POR MAESTRO

Áreas	Sistema público regular 1997	PRONADE 1998 / 1999	Sector privado 1997
Rural	39	35 / 34	33
Urbana	37	--	20
Total	38	35 / 34	22

Fuente: Ministerio de Educación (1998a), PRONADE, Dirección Nacional y Asesoría Pedagógica.

Finalmente, el nivel de promoción en primaria también ha mejorado levemente pasando de tasas de 64.7% en 1996 a 67.8% en 1998 (5% de crecimiento), aunque aún mantiene una significativa brecha con respecto a los indicadores en áreas rurales de los sectores público regular y privado (78.5% y 80.6% en 1997, respectivamente). Esta leve mejoría para el conjunto de la educación primaria responde a mejores indicadores en el primer grado (15% superiores), y a un deterioro generalizado en el resto de grados entre 1997 y 1998 resultante en tasas menores que las de 1996 para los grados 5 y 6.

Como no hay información disponible sobre otras variables indicativas de la calidad educativa de PRONADE, es interesante mencionar algunos de los principales resultados de un estudio cualitativo, conducido por el Centro de Investigaciones Económica y Sociales (CIEN) en 1998⁷⁸, con el objeto de medir las diferencias de calidad que se perciben entre las escuelas PRONADE y las del sistema tradicional. Aunque la muestra no es estadísticamente representativa⁷⁹ permite tener una visión preliminar respecto a ciertos aspectos claves de la educación: el número de escuelas multigrado (un maestro dando clases a varios grados simultáneamente) es significativamente superior en PRONADE; el grado de ausentismo es menor en PRONADE; desde la perspectiva de los padres de familia, la calidad de la educación es similar en ambos tipos de escuelas; las instalaciones / infraestructura de las escuelas PRONADE son relativamente inferiores; una mayor proporción de maestros de PRONADE recibe la valija didáctica (el sistema tradicional no ha implementado un sistema de entrega de material didáctico); el nivel de inasistencia de los maestros de PRONADE es menor (hay obligación de recuperar estas clases perdidas, mientras que en el sistema tradicional no); y los maestros PRONADE reciben más capacitación (medido por el número de días más que por la calidad y contenido de la capacitación).⁸⁰

⁷⁶ La programación de metas se realiza sobre la base de 35 alumnos por docente.

⁷⁷ PNUD (1998), "Guatemala: los contrastes del desarrollo humano 1998".

⁷⁸ "Análisis del Impacto de la Autogestión: la Experiencia del PRONADE", CIEN, Diciembre 1998.

⁷⁹ El estudio se basó en una pequeña muestra de COEDUCAs y Directores, maestros, padres de familia y niños, que en el caso de PRONADE representan, en promedio, menos de 1% del total.

⁸⁰ Las ISEs tienen la obligación de capacitar a los maestros durante 22 días al año, fuera de los 180 días efectivos de clase.

4. Indicadores de Desempeño

Como ya se mencionó⁸¹, la evaluación de la gestión con fines de elevar la eficiencia y productividad, supone la medición sistemática de los resultados, y su comparación con estándares fijados como metas u otros, según corresponda. La información disponible evidencia que básicamente se han realizado mediciones sobre la eficacia del programa en tanto se ha medido el grado de cumplimiento de las metas trazadas de manera independiente de los insumos y recursos requeridos para ello. En este sentido, puede afirmarse que no se han elaborado estudios lo suficientemente adecuados ni completos sobre esta materia.

A partir de las características operativas del PRONADE, sus metas y objetivos, se formulan en el cuadro 24 algunos indicadores de desempeño (considerando el tipo de datos que podrían estar disponibles) a manera de propuesta de lo que podría constituir un método sistemático para la medición y evaluación de la gestión, eficiencia y productividad, tanto en términos globales del programa, por regiones y/o departamentos, como por nivel de educación primaria y pre-primaria, y por grados de primaria. Se trata de un listado ilustrativo y no exhaustivo de indicadores. Lamentablemente, la información disponible solamente permite calcular un número reducido de estos indicadores, según muestra el cuadro 23, y la mayoría de ellos fueron los utilizados en las secciones anteriores.

Cuadro 23

PRONADE: INDICADORES DE DESEMPEÑO

INDICADOR	1996	1997	1998	1999	Comportamiento
Indicadores de Economía					
Costo por alumno ^a	n.d.	461	731	n.d.	aumenta
Indicadores de Eficiencia					
Escuelas por ISE	n.d.	72	88	n.d.	aumenta
Indicadores de Eficacia^b					
Tasa de población atendida en primaria (inscripción)	50.4	61.1	80.2	93.8	aumenta
Padres capacitados	n.d.	n.d.	81.8	88.3	aumenta
COEDUCAS atendidos	n.d.	82.2	81.8	88.3	aumenta
Maestros contratados primaria	n.d.	36.5	68.0	96.0	aumenta
Tasa de deserción primaria	13.1	11.6	10.5	n.d.	mejora
- primer grado	15.7	13.1	12.3	n.d.	mejora
- segundo grado	11.4	9.3	8.9	n.d.	mejora
- tercer grado	10.5	10.1	8.4	n.d.	mejora
- cuarto grado	11.2	10.3	8.4	n.d.	mejora
- quinto grado	9.9	8.7	8.0	n.d.	mejora
- sexto grado	11.4	11.2	7.7	n.d.	mejora
Indicadores de calidad					
Alumnos por docente primaria	n.d.	58.6	41.2	34.2	mejora
Alumnos por docente pre-primaria	n.d.	n.d.	23.5	25.4	empeora
Tasa de repitencia primaria	25.5	24.8	24.3	n.d.	mejora
- primer grado	36.6	33.3	29.8	n.d.	mejora
- segundo grado	22.5	20.1	22.5	n.d.	en U
- tercer grado	16.5	13.8	17.4	n.d.	en U
- cuarto grado	12.6	8.5	13.7	n.d.	en U
- quinto grado	6.6	6.7	12.2	n.d.	en U
- sexto grado	5.0	2.5	9.5	n.d.	en U
Tasa de promoción primaria	64.7	66.1	67.8	n.d.	mejora
- primer grado	53.4	57.4	61.6	n.d.	mejora
- segundo grado	68.7	72.2	70.6	n.d.	en U invertida
- tercer grado	74.8	77.4	75.6	n.d.	en U invertida
- cuarto grado	77.6	81.8	79.0	n.d.	en U invertida
- quinto grado	64.2	85.5	80.8	n.d.	en U invertida
- sexto grado	84.2	86.1	83.5	n.d.	en U invertida

Fuente: Elaborado sobre la base de información del Ministerio de Educación, "Anuario Estadístico de la Educación 1997" y Memoria de labores 1998", como también PRONADE, "Memoria de Labores 1998" e información proporcionada por la Dirección Nacional y la Asesoría Pedagógica de PRONADE.

^a En quetzales constantes de 1996. Se deriva que la productividad de cada unidad de gasto ha disminuido 37% entre 1997 y 1998. Sin embargo, sería necesario complementar este dato con otros indicadores, dado que el mayor costo podría explicarse por un mejor paquete / calidad del servicio educativo. ^b Respecto de metas anuales del programa.

⁸¹ Parte II, sección C del trabajo.

5. Conclusiones y recomendaciones

El objeto de esta evaluación de PRONADE ha sido complementar análisis realizados por otras instituciones oficiales y privadas, cubriendo y/o completando aspectos no evaluados (o al menos no disponibles). En este sentido, las principales conclusiones y recomendaciones hacen referencia a dichos aspectos y no a otros de naturaleza administrativa, legal o financiera.

- La estimación de la verdadera cobertura de PRONADE debe hacerse con referencia a las metas planteadas y sobre la base de cifras adecuadas y confiables. Un simple ejercicio muestra cómo debido a los problemas estadísticos y dependiendo del concepto que se utilice, las estimaciones pueden diferir significativamente.
- Sobre la calidad de la educación primaria que brinda PRONADE, algunos indicadores son mejores o iguales que los del sistema público regular, mientras que en otros existen importantes rezagos. Aún considerando válidas las apreciaciones subjetivas⁸² sobre que la calidad de la educación PRONADE es similar a la del sistema público regular, debe mantenerse en perspectiva las significativas brechas entre la educación urbana y rural, la pública y la privada, y el hecho de que Guatemala pertenece al grupo de países de la región con los más bajos indicadores educativos no solamente en términos de cobertura sino de calidad. De este manera el esfuerzo por mejorar la calidad de la educación debe ser central. Sin embargo, en su actual etapa el programa está priorizando la ampliación de cobertura dentro del marco del cumplimiento de los Acuerdos de Paz.
- Los indicadores de calidad muestran grandes avances en el primer grado en contraste con el deterioro observado para el resto, principalmente quinto y sexto grado. Si bien la estrategia del programa actual prioriza la atención en los tres primeros grados, es importante implementar mecanismos que permitan obtener estándares mínimos de calidad en cada uno de los grados de primaria.
- Si bien el tema del financiamiento de PRONADE no ha sido incorporado al estudio por falta de información, debe mencionarse que se trabaja con recursos provenientes de una donación de la KFW, un préstamo del Banco Mundial otorgado en el marco del Proyecto de Apoyo a la Reforma Educativa, y un punto porcentual del impuesto al valor agregado (10% del IVA). Diversas acciones orientadas a mejorar la calidad de la educación son financiadas por el Segundo Proyecto de Educación Básica (que opera con otro préstamo del Banco Mundial). Surge así una interrogante sobre la sostenibilidad del programa en el largo plazo al sustentar su financiamiento básicamente en recursos externos (implementación de una segunda fase para ampliar más la cobertura y para mejorar la calidad, como también del mantenimiento de los logros obtenidos). Es necesario implementar mecanismos que garanticen la sustentabilidad financiera de PRONADE más permanente.
- Los resultados cualitativos del programa, como también, los cuantitativos por departamento apuntan a la necesidad de consolidar los logros obtenidos y completar las metas trazadas. Más aún, antes de avanzar hacia una segunda etapa de mayor ampliación de la cobertura del programa, debería fortalecerse el sistema actual con miras a la obtención de una operación administrativa y financiera más eficiente, y una educación de mejor calidad. La idea de trasfondo es que es más eficaz, rápido y menos costoso implementar un esquema ya comprobado como eficiente, eficaz y de calidad; que replicar el programa en sus condiciones actuales, para luego tratar de mejorarlo (ya sea paralelamente a la implementación de futuras etapas o de manera global). Esta recomendación, si bien puede competir con el cumplimiento de algunas metas cuantitativas de cobertura educativa, se posiciona en un primer plano al traer a discusión otros aspectos importantes relacionados con el tema de la sustentabilidad del financiamiento de PRONADE, posibilidades reales de aumentar —en el muy corto plazo— la capacidad administrativa-gerencial de las ISEs, número muy limitado de potenciales nuevas ISEs, limitada cantidad de personal docente calificado disponible, etc.
- Finalmente, es interesante señalar una serie de recomendaciones recopiladas durante las reuniones y entrevistas mantenidas con representantes del sector oficial como del privado: fortalecer la labor y promover la participación de más ISEs; fortalecer la gestión de los COEDUCAS y, en particular, en términos de la rendición de cuentas; mejorar el sistema de transferencia de recursos a COEDUCAS incorporando otro(s) banco(s) además del Banco del Café (actual conflicto de intereses entre un sistema financiera y el espíritu y características de programas sociales como PRONADE); y se requieren más recursos para ampliar aún más la cobertura de atención.

⁸² Realizadas por personas involucradas con el programa, tanto del sector oficial como del privado.

PROPUESTA DE INDICADORES DE DESEMPEÑO PARA EVALUAR LA GESTIÓN DE PRONADE

Indicadores	Calculo / Estimación	Análisis
(a) Indicadores de economía: miden la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros		
Participación del financiamiento externo	Recursos externos / recursos totales	Indicador de la potencial fragilidad financiera del programa en el tiempo (cuanto más cercano a cero, menor fragilidad potencial)
Atraso promedio en la transferencia de recursos a COEDUCAs	# días transcurridos desde la fecha prevista y el pago efectivo	Mide la efectividad de la gestión financiera (a menor valor, mayor efectividad)
Costo por alumno en aula ^a	Transferencia a COEDUCAs / # niños en aula	Indicador del costo neto por alumno (a menor valor, mayor eficiencia) ^a
Costo total por alumno ^a	Gasto total PRONADE / # niños atendidos	Mide el costo total por alumno, incluyendo las dimensiones administrativa y operativa del programa (a menor valor, mayor eficiencia)
b) Indicadores de eficiencia: miden la producción física en relación con los insumos o recursos que se utilizaron para conseguir dicha producción, como también, los bienes y servicios o recursos en relación con los gastos administrativos		
Participación de los gastos administrativos	Gastos administrativos / gasto total PRONADE	Indica la eficiencia administrativa del programa (a menor valor, mayor eficiencia) ^c
Escuelas por Ise	# escuelas PRONADE / # ISEs	Mide la capacidad de gestión de las ISEs (a mayor valor, mayor capacidad)
Duración del proceso de formalización de los COEDUCAs	# días entre la identificación de la comunidad y la firma del convenio	Indica la eficiencia de la gestión de las ISEs (a menor valor, mayor eficiencia)
Atraso en rendición de cuentas de COEDUCAs al Ministerio	# días entre la fecha límite de entrega y la fecha efectiva de entrega	Indica la eficiencia de la gestión de los COEDUCAs (a menor valor, mayor eficiencia)
c) Indicadores de eficacia: miden el grado de cumplimiento de los objetivos fijados independientemente de los recursos utilizados		
Tasa de población atendida	# niños atendidos / población objetivo	Mide la eficacia del programa en cumplir su meta (a mayor valor, mayor eficacia)
Participación de niñas atendidas	# niñas atendidas / # total niños atendidos	Mide la eficacia del programa en cumplir su meta (a mayor valor, mayor eficacia)
Padres capacitados respecto a la meta	# padres capacitados / meta	Mide la eficacia del programa en cumplir su meta (a mayor valor, mayor eficacia)
COEDUCAs respecto a la meta	# COEDUCAs / meta	Mide la eficacia del programa en cumplir su meta (a mayor valor, mayor eficacia)
Tasa de municipios atendidos	# municipios atendidos / meta	Mide la eficacia del programa en cumplir su meta (a mayor valor, mayor eficacia)
Maestros contratados respecto a la meta	# maestros contratados / meta	Mide la eficacia del programa en cumplir su meta (a mayor valor, mayor eficacia)
Nivel de deserción	Tasa de deserción	Mide la eficacia del programa en cumplir su meta (a menor valor, mayor eficacia)
d) Indicadores de calidad: miden la calidad del servicio educativo que está recibiendo la población atendida		
Alumnos por maestro	# niños en aula / # maestros contratados	Indica la calidad de la atención que recibe el alumno (a menor valor, mejor calidad)
Libros por alumno	# libros distribuidos por PRONADE / # niños en aula	Mide el grado de acceso a material didáctico (a mayor valor, mayor acceso)
Acceso a mini bibliotecas	# escuelas con mini bibliotecas / # total de escuelas	Mide el grado de acceso a material didáctico (a mayor valor, mayor acceso)
Resultado pruebas de rendimiento escolar	(por definir)	(por definir)
Nivel de repitencia	Tasa de repitencia	Indicador del grado de atención a necesidades culturales específicas (a menor valor, mayor atención)
Nivel de promoción	Tasa de promoción	Indicador del grado de atención a necesidades culturales específicas (a mayor valor, mayor atención)
Nivel de alfabetismo	Tasa de alfabetismo	Indicador de la cobertura y eficacia de la educación (a mayor valor, mayor eficacia)
Nivel de escolaridad	Promedio de años cursados en escuela	Indicador de la calidad de la educación (a menor valor, mayor calidad)
Tasa de escolaridad neta	Tasa de escolaridad neta	Indicador de la calidad de la educación (a mayor valor, mayor calidad)
Cobertura escuelas multigrado	# escuelas multigrado / # total de escuelas	Indicador de la calidad de la atención que recibe el alumno (a menor valor, mayor calidad)
Indicador de infraestructura	# escuelas sin local propio / # total de escuelas	Indicador de la calidad de infraestructura educativa (a menor valor, mayor calidad)

^a En valores constantes para facilitar comparación directa.

^b Se refiere al costo por alumno visto desde la perspectiva del programa en la que la canasta básica que percibe cada alumno es la misma; se deduce así que menores valores de este indicador en el tiempo implican un uso más eficiente (dar lo mismo a un menor costo). Este indicador no compite con la idea de que montos mayores de recursos (un mayor costo por alumno) es beneficioso en tanto se brinde una canasta básica de mejor calidad, con más útiles, etc.

^c Es válido en tanto la menor participación de los gastos administrativos en el total no implique reducciones que redunden negativamente sobre la calidad del servicio que se provee.

B. SIAS: Programa integral de atención en Salud

Al igual que en caso de la educación, el tema de mejorar la salud es central: (i) se figura entre los países de la región con los indicadores más bajos de salud⁸³, (ii) gran parte de la población se encuentra en condiciones más precarias que el promedio nacional, y (iii) existe un significativo rezago en los indicadores del área rural. Se detectó que las principales causas de consulta y muerte eran la falta de autocuidado, la deficiencia de acciones de promoción y educación para la salud, como también, la prevención de enfermedades y medidas de atención correspondientes al primer nivel. El proceso de reforma del sector salud intenta responder a estas necesidades y al cumplimiento de los acuerdos de paz, a través de un enfoque basado en la aplicación de criterios de eficiencia, eficacia y equidad. Así el SIAS es un nuevo modelo de salud que comprende modificaciones en los tres niveles de atención (puestos de salud, centros de salud y hospitales) con miras a fortalecer integralmente toda la red de salud. Además de la extensión de la cobertura, se pretende lograr una mejor calidad de la atención en los servicios de todos los niveles. La actual etapa de implementación está focalizando la ampliación de cobertura en el primer nivel de atención, a través de la prestación de servicios en áreas de atención definidas como prioritarias: atención integral a la mujer, a la población infantil y preescolar, a urgencias y morbilidad, y al medio-ambiente.

Asimismo, es consistente con las estrategias nacionales de desarrollo en salud por cuanto responde a los principios de orientar el gasto hacia los grupos más vulnerables, aumentar la cobertura de servicios públicos, desarrollar recursos humanos, fortalecer la promoción de la salud, mejorar el saneamiento básico, promover la participación social en la gestión pública y conducción de la cooperación técnica. Se enmarca en una nueva concepción de modelo de salud que focaliza el ámbito preventivo por sobre el curativo y que tiene como meta un 100% de cobertura a nivel nacional. El cuadro 25 muestra las principales diferencias entre el modelo de prestación de salud utilizado hasta mediados de los noventa y el actual.

Cuadro 25
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS DE SALUD

Características	Modelo existente 1995	SIAS 1997-1999
Enfasis	Curativo	Preventivo
Integrabilidad de atención	Parcial en todos los niveles	Primer y segundo nivel (parcial)
Cobertura	Nacional 54%	Nacional 77%
Integración institucional	Parcial	Gradualmente integrada
Alianzas con ONGs	No	Sí
Conjunto de servicios básicos	No	Sí
Participación comunitaria	Parcial	Esencial, a nivel de las bases
Recursos humanos	Médico ambulatorio, enfermera profesional, auxiliar de enfermería, técnico en salud rural, inspector de saneamiento, técnico de vectores	Médico ambulatorio, vigilante de salud, comadrona tradicional, técnico en salud rural, facilitador comunitario
Mecanismos, procedimientos, instrumentos	Basados en experiencia nacional	Basados en experiencia nacional
Sostenibilidad	Alta	Alta
Descentralización	Incipiente	Por áreas de salud
Incorporación de personal de primer nivel	No	Sí
Financiamiento efectivo sostenible primer nivel	No	Sí
Integración de apoyo externo. Rectoría MSPAS	No	Sí
Disponibilidad de medicamentos básicos	No	Sí
Disponibilidad/uso info.comunitaria para gerencia	No	Sí

Fuente: "Avances y perspectivas: extensión de cobertura con servicios básicos de salud, I nivel de atención", SIAS, 1999.

1. La estrategia

En etapa actual es la descentralización en la prestación de servicios de salud en el primer nivel de atención, sustentada por la interacción de actores pertenecientes a la comunidad (equipo básico de salud integrado por vigilantes de la salud, facilitadores comunitarios y comadronas), o al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social ya sea directa o indirectamente a través de las prestadoras y administradoras de servicios de salud⁸⁴ (personal de apoyo al equipo básico —facilitador institucional y médico ambulatorio— personal de puestos y centros de salud y hospitales departamentales).

⁸³ Si bien los principales indicadores de salud han mejorado en las últimas dos décadas, en 1996, fue el cuarto país con mayor nivel de mortalidad en niños menores de 5 años, y el segundo con la esperanza de vida al nacer más baja. Más aún, la principal causa de mortalidad es la desnutrición desde la etapa pre-natal: en 1995 de los niños menores de 5 años, el 50% sufría de desnutrición crónica y el 27% de desnutrición global. Ver PNUD, "Guatemala: los contrastes del desarrollo humano 1998".

⁸⁴ Las prestadoras de servicios de salud (PSS) son organismos no gubernamentales o privados con capacidad técnica para prestar servicios básicos de salud, a diferencia de las administradoras de servicios de salud (ASS) que no cuentan con la capacidad técnica pero sí con una estructura administrativa y contable para administrar los recursos de los referidos servicios de salud.

En este marco, las principales responsabilidades de los participantes más cercanos a la prestación misma de los servicios de salud son las siguientes.⁸⁵ Por un lado, el **Ministerio de Salud, prestadoras y administradoras de servicios de salud**: El Ministerio de Salud: (i) supervisa y evalúa, (ii) traspasa los recursos y fiscaliza su uso, (iii) capacita y entrega materiales de capacitación. Las Prestadoras y Administradoras de Servicios de Salud hacen efectiva la prestación de servicios básicos a través de la coordinación de actividades con grupos organizados, administración de fondos, administración de ventas sociales de medicamentos y botiquines rurales, contratación de personal, capacitación permanente, supervisión, monitoreo y control. El Facilitador Institucional responsable por la conducción de los servicios básicos de salud dentro de una determinada jurisdicción (prestación de servicios en centros comunitarios en visitas mensuales). El Médico Ambulatorio provee atención médica en los centros comunitarios (al menos mensualmente). Por otro lado, el **Equipo básico de salud**: El Facilitador Comunitario es responsable de la supervisión de vigilantes de salud de varias comunidades. La Organización Comunitaria está a cargo del funcionamiento y manejo administrativo de los centros comunitarios (atención de urgencias, vacunación, entrega gratuita de medicamentos y administración de botiquines con medicamentos de bajo costo). El Vigilante de Salud es un voluntario responsable por la atención de las familias en un sector determinado (visitas domiciliarias bimensuales) con fines de promoción de salud, prevención y atención de enfermedades comunes y primeros auxilios. La Comadrona Tradicional atiende por demanda.

La dinámica de la prestación de servicios consiste esencialmente en un plan de visitas con una canasta básica complementada con el apoyo de un médico ambulatorio. Es un esquema orientado a aspectos preventivos y de educación de la salud por sobre lo curativo⁸⁶ donde se trabaja en áreas prioritarias tales como la atención integral a la mujer, a la población infantil y preescolar, atención a urgencias, morbilidad y el medioambiente. Para 1999, se ha programado ampliar los servicios a otras áreas como control del crecimiento, salud reproductiva, control de algunas enfermedades (dengue, malaria, tuberculosis y rabia). También en el corto plazo se espera implementar prestaciones de atención para el mejoramiento del medioambiente (excretas, basuras eliminación de vectores), salud del escolar y del adolescente, como para enfermedades transmitidas por agua y alimentos.

2. Objetivos y metas

El SIAS pretende cubrir el 100% de la población que no tiene acceso a ningún tipo de servicio de salud.⁸⁷ Según estimaciones de 1996 el déficit de cobertura en salud alcanzaba a un 46% de la población. Este grupo objetivo reside básicamente en áreas geográficas caracterizadas por pobreza, difícil acceso, altos índices de dispersión y predominio de población indígena.⁸⁸ Son los grupos en mayor riesgo biológico y social del país.

La meta del SIAS para el año 2000 es atender al 100% de la población, es decir cubrir la totalidad de los 4.6 millones de habitantes que no contaba con ningún tipo servicio de salud.

3. Dónde estamos?

a) Cuantitativamente

Hacia fines de 1998, se registra niveles 2,512,362 personas cubiertas en 19 departamentos, a través de 90 instituciones contratadas. Esto representa un 55% de la meta de SIAS para el año 2000 y un aumento de la cobertura total del sistema de salud de 54% en 1996 a 79% a nivel nacional. Para ello, se han realizado 117 convenios para cubrir poblaciones promedio entre 3,300 y 152,000 personas cada uno. Con fines de cubrir la totalidad del déficit de cobertura en salud, el programa proyecta incrementar en 31% la población atendida durante 1999 y 39% en el año 2000.

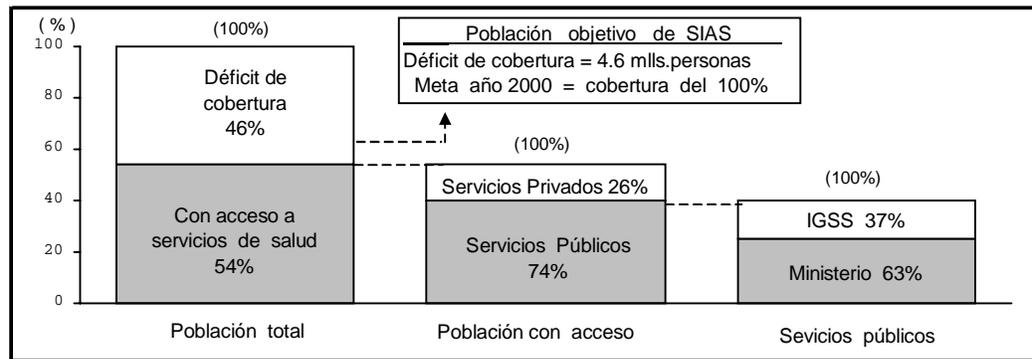
⁸⁵ Un listado detallado de las funciones que competen a cada actor se presenta en SIAS (1998), "Servicios básicos de salud primer nivel de atención. Guía para capacitar personal de salud", pp. 3-8. La mayoría de ellos desempeña además actividades relacionadas con mejoramiento del ambiente, vigilancia epidemiológica, capacitación, etc., aunque con responsabilidades diferenciadas en función de su rol.

⁸⁶ Los costos de la atención de salud disminuyen al priorizar la salud preventiva porque ella reduce la probabilidad de requerir una atención curativa posterior.

⁸⁷ El no acceso a servicios de salud se explica básicamente por tres factores. Económicamente se trata de costos elevados (transporte, honorarios médicos y medicamentos), físicamente existe una gran distancia promedio a los servicios de salud y predominan los caminos en mal estado, y socialmente hay significativas diferencias culturales (idioma y cosmovisión) entre pacientes y personal de atención. Adicionalmente, existe un importante costo de oportunidad para las familias derivado del tiempo que debe dedicar para acudir y recibir atenciones.

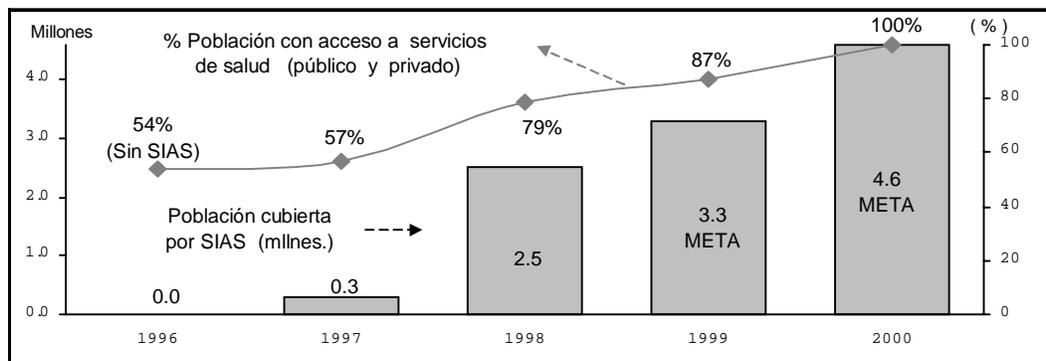
⁸⁸ Las comunidades beneficiarias se seleccionaron en función de su no accesibilidad a servicios de salud y a la existencia de prestadoras o administradoras de salud dispuestas a cubrir esa comunidad.

Gráfico 14
POBLACION OBJETIVO DE SIAS



Fuente: Elaborado sobre la base de SIAS (1999).

Gráfico 15
COBERTURA DEL SIAS



Fuente: Elaborado sobre la base información del SIAS.

Nota: La cobertura se estimó suponiendo que no se ha ampliación la cobertura del sistema tradicional.

b) Cualitativamente

Considerando la información disponible, esta dimensión se analiza desde la perspectiva de la gestión y la prestación de servicios de salud, dejando de lado aspectos referidos a la calidad de la atención directa que reciben las personas dado que ésta depende de la capacidad y calidad del personal. Para los fines de este estudio, la calidad de la gestión se referirá a los niveles de supervisión y articulación del programa correspondientes a los facilitadores institucionales y comunitarios, mientras que la calidad de la prestación de servicios de salud tendrá relación con la provisión de dicho servicios a cargo de los médicos ambulatorios, vigilantes de salud y centros comunitarios. En este marco, se han formulado algunos indicadores por área de salud (nuevamente en función de la información disponible) cuyos valores⁸⁹ se presentan en el cuadro 26.

En términos de gestión, hay una dispersión muy significativa entre el número de agentes que cada facilitador tiene a su cargo y no existe patrón alguno con relación a la cantidad de personas por atender. Como se observa en el cuadro 26, el número de facilitadores comunitarios que cada facilitador institucional tiene a su cargo varía entre 1 y 50, y 20% de los casos están encima del promedio. A su vez, cada facilitador comunitario tiene entre 4 y 165 vigilantes de salud, y de 1 a 20 centros comunitarios, con 25% y 29% de las áreas de salud por encima del promedio, respectivamente. Como la carga de trabajo tiene relación directa con la calidad de la atención y las cargas entre los facilitadores son muy desiguales, es de suponer que los agentes son atendidos con distintas frecuencias y grados de atención, es decir con distinta calidad.⁹⁰ Aplicando este esquema analítico a la prestación de servicios de salud, las conclusiones son las mismas aunque las diferencias son más importantes aún (véase gráfico 16). Dos médicos ambulatorios no pueden mantener los mismos estándares de calidad de atención si uno de Izabal tiene a su cargo un promedio de 3,308 personas mientras que otro de Chiquimula tiene más de

⁸⁹ Valores estimados a partir de la información del SIAS y niveles de cobertura según las propuestas reportadas en “Avances y perspectivas: extensión de cobertura con servicios de salud básicos de salud, I nivel de atención”, SIAS, 1999.

⁹⁰ Se excluye aquí también el factor “calidad” de la capacidad de gestión los facilitadores.

77,500. Obviamente no todas estas personas requieren de sus servicios, sino solamente una fracción de X% del total, pero aún así el segundo médico tiene una carga de trabajo 22 veces superior que la del primero.

Cuadro 26
ALGUNOS INDICADORES DE CALIDAD POR ÁREAS DE SALUD EN 1998

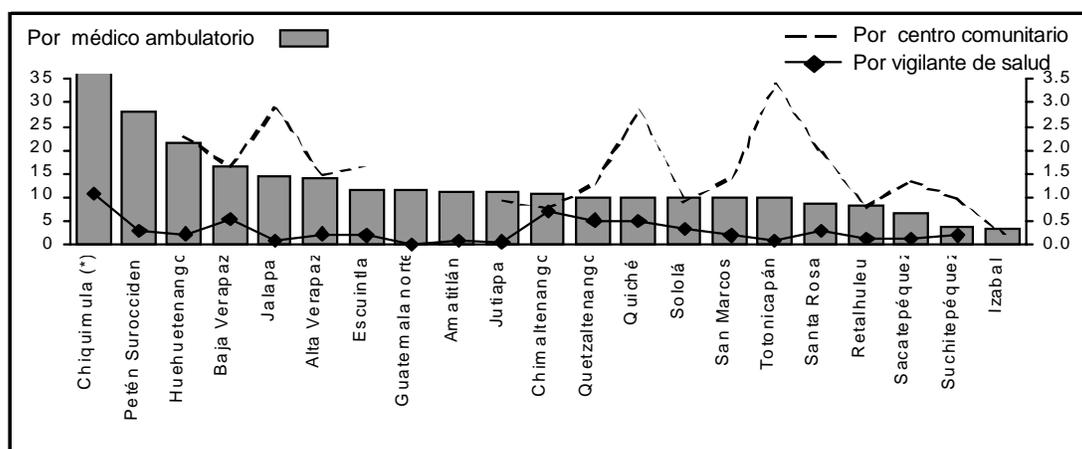
Departamentos	Indicadores de prestación			Indicadores de Gestión		
	Personas atendidas por cada			Facilitadores Comunitarios por Facilitador Institucional	Vigilantes de Salud por Facilitador Comunitario	Centros Comunitarios por Facilitador Comunitario
	Médico Ambulatorio	Vigilante de la Salud	Centro Comunitario			
Chiquimula	77.583	1.078	8.026	7	17	2
Petén Suroccid.	28.143	297	n.d.	1	44	n.d.
Huehuetenango	21.740	222	2.275	10	8	1
Baja Verapaz	16.459	555	1.646	1	22	8
Jalapa	14.247	109	2.849	5	22	1
Alta Verapaz	14.177	213	1.462	2	32	5
Escuintla	11.692	195	1.652	2	15	2
Guatemala norte	11.450	9	n.d.	8	165	n.d.
Amatitlán	11.217	114	n.d.	50	4	n.d.
Jutiapa	11.001	80	943	5	26	2
Chimaltenango	10.734	726	792	1	22	20
Quetzaltenango	10.213	538	1.261	2	12	5
Quiché	10.129	487	2.813	2	15	3
Sololá	10.066	337	926	3	17	6
San Marcos	10.023	193	1.412	3	25	3
Totonicapán	9.877	101	3.379	3	32	1
Santa Rosa	8.881	297	1.916	2	16	3
Retalhuleu	8.640	133	785	5	13	2
Sacatepéquez	6.851	127	1.370	3	22	2
Suchitepéquez	3.690	189	968	6	14	3
Izabal	3.308	n.d.	207	n.d.	n.d.	n.d.
Promedio	14.768	300	1.927	6	27	4

Fuente: Elaborado sobre la base de SIAS 1999.

Nota: Ixcán, Petén norte y suroccidental, El Progreso y Zacapa no reportan población atendida por SIAS, aunque en los tres primeros sí hay datos sobre el número de centros comunitarios para 1998.

Gráfico 16
INDICADORES DE CALIDAD DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD: 1998

(Miles de personas por cada agente)



Fuente: Elaborado sobre la base de información de SIAS.

(*) Algunos indicadores correspondientes a Chiquimula exceden los valores del gráfico: 77,583 personas por médico ambulatorio y 8.026 por centro comunitario.

Los vigilantes de salud deben visitar cada dos meses los domicilios de la comunidad. Muy posiblemente las personas de Guatemala Norte estén recibiendo con mayor frecuencia ya que cada vigilante tiene un promedio de 9 personas bajo su responsabilidad (2 familias). Pero el cumplimiento de este esquema de visitas es cuestionable en Chiquimula, por ejemplo, donde el vigilante (recordemos que es voluntario) deberá dedicarse casi en exclusividad a esta actividad para poder visitar a más de 1,000 personas (entre 150-180 familias) bimensualmente.

Es interesante la comparación con el nivel estándar establecido para poblaciones con más de 10.000 habitantes: 20 familias por vigilante de salud. Si bien no se tiene información sobre el tamaño de las poblaciones por área de salud, aún así es una ilustración válida: tanto el promedio nacional como el 65% de los casos exceden este valor considerablemente este valor. De manera similar al caso de los médicos ambulatorios pero con una dispersión aún mayor, el centro comunitario que más población tiene debe atender una demanda promedio 38 veces superior que el de menor población, aunque solamente 3 veces por encima del promedio.

4. Indicadores de desempeño

Como ya se mencionó, la medición sistemática de resultados permite evaluar la gestión e impacto de un programa y, más aún, la comparación con estándares fijados como metas, y/o mejores prácticas permiten medir el grado de eficiencia y productividad.⁹¹ La información disponible evidencia que, al igual que en PRONADE, básicamente se han realizado mediciones sobre la eficacia del programa en tanto se ha medido el grado de cumplimiento de las metas trazadas de manera independiente de los insumos y recursos requeridos para ello.

Si bien la información disponible indica que no se han elaborado estudios lo suficientemente adecuados ni completos sobre esta materia, el SIAS está programando introducir elementos de esta dimensión en su segunda fase de implementación para los años 2000-2001: los desembolsos trimestrales y la contratación de PSS y ASS estarán condicionados a criterios basados en desempeño

A partir de las características operativas del SIAS y sus metas objetivo, en el cuadro 27 se formulan una serie de indicadores de desempeño de relativamente fácil estimación (considerando el tipo de datos que podrían estar disponibles) a manera de propuesta de lo que podría constituir un método sistemático para la medición y evaluación de la gestión, eficiencia y productividad, tanto en términos globales del programa, por regiones, departamentos y/o áreas de salud. Se trata de un listado ilustrativo y no exhaustivo de indicadores.

5. Conclusiones y recomendaciones

El objeto de esta sección ha sido complementar análisis realizados por otras instituciones oficiales y privadas, cubriendo y/o completando aspectos no evaluados (o al menos no disponibles). Así, las principales conclusiones y recomendaciones hacen referencia a dichos aspectos y no a otros de naturaleza administrativa, legal o financiera. El alcance del análisis ha estado limitado por la naturaleza de la información disponible.

- En términos agregados, se han obtenido significativos avances en cuanto la ampliación de la cobertura de servicios básicos de salud. Sin embargo, al nivel de áreas de salud y/o departamentos, y sobre la distinción entre quienes ya reciben efectivamente los servicios y aquellos incorporados pero aún sin atención efectiva, no ha sido posible medir los avances debido a la no disponibilidad de información.
- La gran dispersión de indicadores de calidad de gestión y de prestación de servicios de salud, destaca la necesidad de ordenar el actual funcionamiento del programa sobre la base de patrones de cobertura por agente o a cada nivel de funcionamiento, que permitan asegurar estándares mínimos de calidad.
- Un factor importante que ha limitado en la ejecución del programa hasta 1998 ha sido la no disponibilidad de recursos humanos capacitados de buena calidad. Este problema coloca una interrogante sobre la posibilidad de cumplir con las metas 1999-2000 con un mínimo de calidad.
- Adicionalmente a lo anterior, otros factores como la necesidad de mayores recursos, la capacidad administrativa-gerencial de las PSS y ASS, el número de potenciales nuevas PSS y ASS, y condiciones de trabajo que no incentivan al personal profesional y calificado, llevan a pensar en un rediseño del programa en su etapa actual y antes de la implementación de una segunda fase, con miras a fortalecer los logros alcanzados, la obtención de una operación administrativa y financiera más eficiente, y servicios de salud de mejor calidad.
- En el marco de la necesidad de diseñar e implementar un sistema formal y sistemático de evaluación de resultados cuantitativos y cualitativos de los diversos aspectos del programa, es necesario dar énfasis a la evaluación del desempeño efectivo de las PSS y ASS. Cuantitativamente, la información recopilada a través de las áreas de salud muestran, significativas diferencias con aquella reportada sobre la base de las propuestas aprobadas. No es suficiente condicionar los pagos a la presentación de informes técnicos y financieros por parte de estas instituciones, sino que deben ser verificados.

⁹¹ Este tema se trata en las Partes I y V del trabajo.

Cuadro 27

PROPUESTA DE INDICADORES DE DESEMPEÑO PARA EVALUAR LA GESTION DEL SIAS

Indicadores	Calculo / Estimación	Análisis
a) Indicadores de economía: miden la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros		
Participación del financiamiento externo	Recursos externos / recursos totales	Indicador de la potencial fragilidad financiera del programa en el tiempo (cuanto más cercano a cero, menor fragilidad potencial)
Atraso promedio en los pagos a las prestadoras y administradoras de servicios de salud	# días transcurridos desde la fecha prevista y el pago efectivo	Mide la efectividad de la gestión financiera (a menor valor, mayor efectividad)
Costo del paquete de servicios básicos por persona ^a	Pago a PSS y ASS por persona atendida + Costo del botiquín y biológico para vacunación por persona	Indicador del costo neto por persona atendida (a menor valor, mayor eficiencia) ^b
Costo total por persona ^a	Gasto total SIAS / # personas cubiertas	Mide el costo total por persona, incluyendo las dimensiones administrativa y operativa del programa (a menor valor, mayor eficiencia)
b) Indicadores de eficiencia: miden la producción física en relación con los insumos o recursos que se utilizaron para conseguir dicha producción, como también, los bienes y servicios o recursos en relación con los gastos administrativos		
Participación de los gastos administrativos	Gastos administrativos / gasto total SIAS	Indica la eficiencia administrativa del programa (a menor valor, mayor eficiencia) ^c
Convenios por PSS y ASS	# convenios / # de PSS y ASS	Mide la capacidad de gestión de las PSS y ASS (a mayor valor, mayor capacidad)
Duración del proceso de organización comunitaria	# días entre la identificación de la comunidad y su organización efectiva	Indica la eficiencia de la gestión de las PSS y ASS (a menor valor, mayor eficiencia)
Atraso en presentación de informes técnicos y financieros de las PSS y ASS al Ministerio	# días entre la fecha límite de entrega y la fecha efectiva de entrega	Indica la eficiencia de la gestión de los PSS y ASS (a menor valor, mayor eficiencia)
c) Indicadores de eficacia: miden el grado de cumplimiento de los objetivos fijados independientemente de los recursos utilizados		
Tasa de población cubierta	# personas cubiertas / población objetivo	Mide la eficacia del programa en cumplir su meta (a mayor valor, mayor eficacia)
Tasa de población atendida efectivamente	# personas que ya reciben servicios de salud / población objetivo	Mide la eficacia del programa en cumplir su meta (a mayor valor, mayor eficacia)
Tasa de población por atender	# personas incorporadas al programa pero que aún no reciben efectivamente servicios de salud / población objetivo	Mide la eficacia del programa en cumplir su meta (a mayor valor, mayor eficacia)
Mortalidad infantil	Tasa de mortalidad infantil	Indicador de eficacia de los servicios de salud (a menor valor, mayor eficacia)
Mortalidad por diarrea	Tasa de mortalidad por diarrea	Indicador de eficacia de los servicios de salud (a menor valor, mayor eficacia)
Mortalidad por neumonía	Tasa de mortalidad por neumonía	Indicador de eficacia de los servicios de salud (a menor valor, mayor eficacia)
Mortalidad materna	Tasa de mortalidad materna	Indicador de eficacia de los servicios de salud (a menor valor, mayor eficacia)
Cobertura de vacunación de menores de 1 año	# niños menores de 1 año vacunados por SIAS / # total niños menores de 1 año objetivo de SIAS	Indicador de eficacia de los servicios de salud (a mayor valor, mayor eficacia)
Cobertura de vacunación de menores de 1 a 4 años	# niños menores de 1 a 4 años vacunados por SIAS / # total niños menores de 1-4 años objetivo de SIAS	Indicador de eficacia de los servicios de salud (a mayor valor, mayor eficacia)
d) Indicadores de calidad: miden la calidad de los servicios de salud que está recibiendo la población atendida		
Facilitadores comunitarios por facilitador institucional	# facilitadores comunitarios / # facilitadores institucionales	Mide calidad de gestión de los facilitadores institucionales (a mayor valor, menor calidad)
Vigilantes de salud por facilitador comunitario	# vigilantes de salud / # facilitadores comunitarios	Mide calidad de gestión de los facilitadores comunitarios (a mayor valor, menor calidad)
Centros comunitarios por facilitador comunitario	# centros comunitarios / # facilitadores comunitarios	Mide calidad de gestión de los facilitadores comunitarios (a mayor valor, menor calidad)
Personas por médico ambulatorio	# personas atendidas / # médicos ambulatorios	Indica la calidad de la atención que reciben las personas (a menor valor, mejor calidad)
Personas por vigilante de salud	# personas atendidas / # vigilantes de salud	Indica la calidad de la atención que reciben las personas (a menor valor, mejor calidad)
Personas por centro comunitario	# personas atendidas / # centros comunitarios	Indica la calidad de la atención que reciben las personas (a menor valor, mejor calidad)
Mujeres por comadrona tradicional	# mujeres atendidas / # comadronas tradicionales	Indica la calidad de la atención que reciben las mujeres (a menor valor, mejor calidad)
Consultas médicas ^d	# consultas médicas	Indicador de calidad de los servicios de salud (a menor valor, mejor atención)
Visitas médicas domiciliarias ^d	# visitas médicas domiciliarias	Indicador de calidad de los servicios de salud (a menor valor, mejor atención)

^a En valores constantes para facilitar comparación directa. ^b Se refiere al costo por persona atendida visto desde la perspectiva del programa en la que el paquete de servicios básicos que percibe cada persona es la misma; se deduce así que menores valores de este indicador en el tiempo implican un uso más eficiente (dar lo mismo a un menor costo). Este indicador no compite con la idea de que montos mayores de recursos (un mayor del paquete) es beneficioso en tanto se brinde más y mejores servicios de salud. ^c Es válido en tanto la menor participación de los gastos administrativos en el total no implique reducciones que redunden negativamente sobre la calidad del servicio que se provee. ^d Estos indicadores deben analizarse en un contexto de comparación inter-departamental, inter-áreas de salud y/o inter-centros comunitarios, como también con relación a algún parámetro estándar sobre el nivel de consultas y visitas médicas que un centro comunitario puede atender. La idea es que al comparar, por ejemplo, dos centros comunitarios, el que tenga indicadores más elevados posiblemente esté otorgando una atención de menor calidad ante las presiones de demanda.

III. La experiencia internacional

A. Compromisos de gestión

1. Colombia: Los acuerdos de eficiencia

El objetivo del nuevo concepto de gestión del gasto público en Colombia es corregir deficiencias e ineficiencias tales como una visión cortoplacista del accionar del Estado, falta de delimitación de los ámbitos de acción de las instituciones públicas, carencia de objetivos comunes en un marco de estrategia nacional de desarrollo, desarticulación entre los procesos de planificación y de presupuesto, inexistencia de una cultura de evaluación, desconocimiento y/o manejo inadecuado de las tecnologías de gestión, etc.

En este sentido, la modernización de la gestión pública ha tenido como propósitos centrales elevar la capacidad de la gestión pública, recuperar la legitimidad y credibilidad de sus instituciones y colocar a la ciudadanía como eje del desempeño público. El nuevo sistema de gestión por resultados focaliza el fortalecimiento de la administración pública en dos dimensiones interrelacionadas: gestión integral y capacidad institucional. La primera se refiere a la necesaria articulación de los acciones del gobierno con los procesos de planificación y evaluación, en un marco de participación ciudadana que promueva responder a las demandas y expectativas de la sociedad.

Por su parte, la capacidad institucional relaciona las metas con los recursos y procesos de gestión necesarios para su cumplimiento o logro. Los principales mecanismos son planes de transparencia para combatir la corrupción y recuperar credibilidad, fortalecimiento de sistemas de control interno, implementación de evaluaciones de desempeño y sistemas de incentivos, reforma de la administración de personal, diseño de un plan nacional de formación y capacitación para el servicio público, etc.

Dentro de este contexto, se han implementado los denominados Acuerdos de Eficiencia. Estos son compromisos legales de corto plazo enmarcados en

objetivos nacionales de largo plazo, que brindan a las entidades públicas autonomía en la asignación de recursos y en la ejecución presupuestaria. Se diseñaron e implementaron en 1997 con el objeto de hacer más transparente el proceso presupuestario y recuperar la gobernabilidad del gasto público⁹² a través de la coordinación entre las instancias responsables de los distintos niveles de resultado del gasto público. La idea de trasfondo: consolidar un sistema presupuestario consistente con el contexto macroeconómico que promueva la distribución estratégica del gasto y la eficiencia en su uso. Para ello se focalizó en líneas de acción de disciplina fiscal, priorización estratégica y eficiencia técnica, a través de una estrategia basada en “Planes Indicativos”. Estos últimos establecen compromisos por parte de las entidades públicas respecto al cumplimiento de ciertas metas físicas.

Los planes indicativos constituyen la base de la evaluación por resultados en tanto articulan objetivos primarios —y su ponderación—, con indicadores cuantificables, metas y asignaciones presupuestaria por objetivos. Su implementación involucra diversos agentes con responsabilidades bien definidas:

- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP): disciplina fiscal ⇒ responsable por el financiamiento y programación de un gasto público global consistente con el contexto macroeconómico
- El Departamento Nacional de Planeación (DNP): composición del gasto público de acuerdo con objetivos democráticos y criterios de equidad ⇒ define cuotas globales por sectores, guía el proceso global de planificación y asegura que la asignación del gasto de inversión sea consistente con las prioridades y evaluaciones del plan nacional de desarrollo.
- Ministerios individuales: eficiencia ⇒ deben cumplir los objetivos prioritarios de su sector y asegurar la consistencia estratégica de la distribución presupuestaria al interior de su sector.
- Entidades ejecutoras: eficiencia ⇒ logro de los objetivos en un marco de eficiencia.

A manera de ilustración, en el cuadro 28 se resumen los principales contenidos y características de los Acuerdos de Eficiencia, los que son suscritos entre el Presidente de la República, los Ministros sectoriales y la Dirección del DNP.

Cuadro 28
ESTRUCTURA DE LOS ACUERDOS DE EFICIENCIA

Cláusulas	Contenido
Primera	Objetivo: Establecer compromisos entre el MHCP, DNP y ministerios sectoriales a fin de mejorar las condiciones de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo
Segunda	Compromisos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Tercera	Compromisos del Departamento Nacional de Planeación
Cuarta	Compromisos de ministerios sectoriales: planes indicativos que establecen metas y definen indicadores
Quinta	Publicidad de la información; publicación de resultados en junio del siguiente año
Sexta	Reconocimiento a la mejor gestión
Séptima	Presidente de la República es el garante
Octava	Incumplimiento de obligaciones: potenciales recortes presupuestarios
Novena	Duración: un año
Décima	Perfeccionamiento: aprobación

Fuente: Elaborado sobre la base de un formato de Acuerdo de Eficiencia 1997-1998.

2) Costa Rica: Los compromisos de resultado

Los Compromisos de Resultados (CDR) constituyen uno de los componentes claves del Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica (SINE). Son acuerdos que establecen metas y resultados específicos a alcanzar, en el plazo de un año y con el apoyo explícito del gobierno para lograrlo. Con esto, permiten “...a cada institución, como ejecutora de los compromisos adquiridos, realizar durante el año, el seguimiento de su ejecución, generando información básica, oportuna y ágil para la adecuada toma de decisiones, que ayude a orientar la gestión institucional para garantizar el cumplimiento de los mismo. Al finalizar el año, establecer un balance anual entre los compromisos adquiridos y los logros alcanzados, por la institución, lo cual se refleja en una calificación...”⁹³

⁹² El manejo presupuestario presionaba continuamente sobre los montos de las asignaciones y existía una gran ineficiencia del gasto público debido a (i) una fuerte rigidez presupuestaria —de manera que la elaboración del presupuesto no respondía a la disponibilidad real de recursos— y a la inexistencia de mecanismos sistemáticos de: (ii) priorización que permitieran una recomposición del gasto bajo situaciones de estrictas restricciones fiscales y (iii) control de los resultados de gestión que permitieran orientar los recursos a las actividades más eficientes.

⁹³ Véase MIDEPLAN (1997) “Guía para la Elaboración y Evaluación de Compromisos de Resultados”, noviembre, pp. 8.

Cuadro 29

ESTRUCTURA DE LOS COMPROMISOS DE RESULTADOS (CDR)

Partes	Contenido
Introducción	Principios rectores
Acciones estratégicas y objetivos	Actividades necesarias para cumplimiento de la misión institucional y sus objetivos generales
Compromisos institucionales	Descripción detallada de criterios de evaluación, valor y ponderación de los criterios, y escala de evaluación
Compromisos gubernamentales	Establecimiento de plazos de informes de avance y de evaluación
Suscriptores	Requerimientos financieros para las acciones estratégicas y las iniciativas normativas del Poder Ejecutivo
	Presidente de la República, Jerarca Institucional, responsable del rendimiento de cuentas; y los Ministros de Planificación y de Hacienda

Fuente: Elaborado sobre la base de MIDEPLAN (1997).

Dos características del sistema son interesantes de destacar. En primer lugar, los compromisos institucionales se establecen a través de una Matriz de Desempeño Institucional (MDI), la que explicita para cada acción estratégica los siguientes elementos, los que tienen relación directa con el Plan Nacional de Desarrollo: (a) criterios de evaluación: mecanismos de medición cuantitativos, temporales, etc. que reflejen los objetivos de la institución, que sean simples y fáciles de monitorear, y que sean pocos en número, (b) ponderación de cada criterio: con relación a su importancia dentro del desempeño institucional global, (c) valor de los criterios: niveles de desempeño esperado en función de tendencias pasadas y perspectivas futuras (el valor actual del criterio se refiere a su estado a inicios del año del CDR), (d) metas anuales: valor esperado de los criterios, y (e) escala de evaluación: cinco niveles de evaluación dentro de un rango de “excelente a malo” que asigna a cada nivel de logro una calificación (la mayor corresponde al logro de la meta establecida).

En segundo lugar, al finalizar el año se establece una jerarquía entre las instituciones de acuerdo a la calificación obtenida por sus desempeños. El propósito es mostrar el grado de desempeño institucional y capacidad gerencial para cumplir sus compromisos. Este sistema de calificación también fue concebido para vincular más objetivamente —en etapas posteriores de la evaluación de la gestión— el desempeño con un sistema de incentivos que permita promover el ahorro público y mejorar los niveles de eficiencia social.

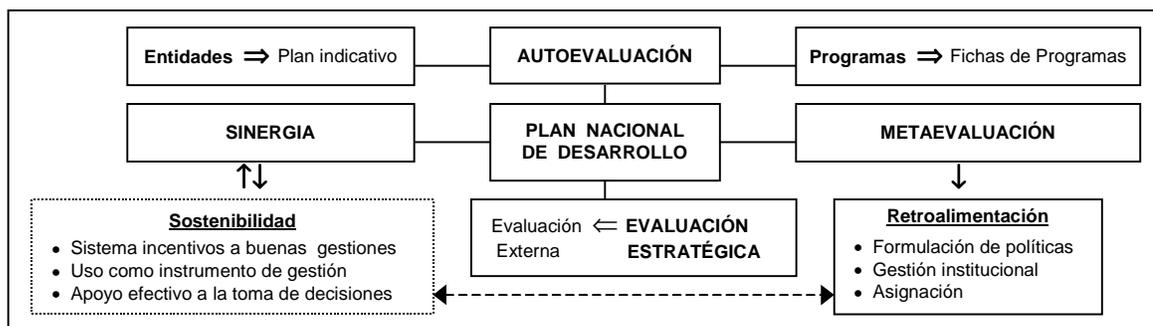
B. Sistemas de evaluación de resultados

1. Colombia: El sistema nacional de evaluación

Un instrumento clave que complementa los denominados Acuerdos de Eficiencia y, más aún, los sustenta y consolida es el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA). Fue concebido como un sistema de información pertinente y oportuna para apoyar la toma de decisiones, hacer más transparente la gestión pública y apoyar el control ciudadano. En efecto, es una herramienta de gestión y no de auditoría, control externo ni de planificación centralizada. Un componente base del sistema es la autoevaluación de las entidades y programas a partir de sus planes indicativos.⁹⁴ Esta red de información es complementada por evaluaciones externas anuales sobre aspectos estratégicos relacionados con el plan nacional de desarrollo.

Esquema 1

SINERGIA: SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION DE RESULTADOS DE LA GESTION PUBLICA



Fuente: Elaborado sobre la base de información de DNP (1995).

⁹⁴ Tema introducido en la sección A.1 de la parte IV.

2. Chile: Sistema de evaluación de programas gubernamentales⁹⁵

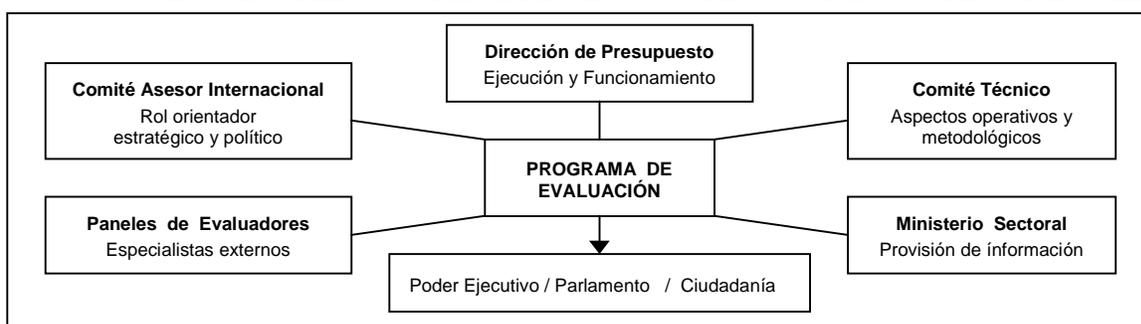
Dentro de la dimensión de mayor transparencia de gestión, una de las principales líneas de acción ha sido el diseño e implementación, en 1997, del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales: “...una gestión pública moderna debe estar orientada a mejorar los resultados de los servicios prestados por las instituciones, y desde esta perspectiva, promover e incorporar cada vez mayores grados de eficiencia al interior de las instituciones públicas...uno de los elementos centrales de la modernización es el fortalecimiento de los procesos de evaluación de la gestión institucional...”.⁹⁶ El objetivo central es “...generar información válida y confiable relativa al diseño, gestión y resultados de programas gubernamentales, a fin de mejorar la asignación de fondos públicos, mejorando a la vez su implementación y gestión, a través de mecanismos de evaluación transparentes y técnicos, que den cuenta de su acción a la ciudadanía de forma abierta”. Se ha constituido en un proceso sistemático de análisis de resultados e instrumento de apoyo a la toma de decisiones, que mide el costo efectivo de los programas y su impacto sobre la actividad o población a la que se dirige.

Sus bases son la fundamentación técnica, eficiencia y calidad de las evaluaciones, independencia y objetividad, y transparencia de la información. Entre las características más destacables están la sistematización de la información de manera oportuna y, especialmente, el carácter independiente y objetivo de los resultados de las evaluaciones —no afectados por intereses corporativos, económicos ni institucionales—. Esto se evidencia en el esquema siguiente al revisar las responsabilidades de cada uno de los agentes involucrados en su implementación.

El programa es un sistema de evaluación integral que incorpora estudios en cada etapa (ex ante, durante y ex post). Asimismo, abarca a todos los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional financiados con recursos presupuestarios, siguiendo criterios de antigüedad (por lo menos tres años de implementación), importancia estratégica (concordancia con objetivos primarios de cada ministerio), información necesaria disponible, monto de recursos involucrado (al menos un millón de dólares) y cobertura (nacional).⁹⁷

Esquema 2

ESQUEMA DEL PROGRAMA DE EVALUACION DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES



Fuente: Elaborado sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de Chile (1998a).

C. Sistemas de indicadores de desempeño

1. Chile: El sistema de indicadores de desempeño⁹⁸

Con el objeto de acelerar el proceso de modernización —como ya se mencionó gradual y secuencial—, generar un impacto significativo sobre la administración y contar con un instrumento de apoyo en el proceso presupuestario, la Dirección de Presupuestos propuso un ejercicio transversal de medición de indicadores de desempeño. Así, el propósito inicial no fue vincular el cumplimiento de metas con asignaciones presupuestarias, sino legitimar y difundir los resultados de gestión, presionar a la consecución de mayores niveles de eficiencia a partir de la opinión pública y apoyar la elaboración del presupuesto.

⁹⁵ En Ministerio de Hacienda (1998), “Programa de evaluación de proyectos gubernamentales”, Dirección de Presupuestos, se explica detalladamente el funcionamiento del programa.

⁹⁶ Ministerio de Hacienda de Chile (1998), “Evaluación de programas gubernamentales”, Dirección de Presupuestos, pp. 2.

⁹⁷ Durante sus dos primeros años se evaluaron 60 programas públicos y se programaron 20 para 1999.

⁹⁸ Para una presentación detallada del tema véase Marcel, Mario (1997) “Indicadores de desempeño en el sector público: la experiencia chilena”, enero, y Ministerio de Hacienda (1996) “Indicadores de gestión en los servicios públicos”, Serie Metodológica del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

En línea con la naturaleza del proceso de modernización, el ejercicio se implementó en 1994 con instituciones adheridas voluntariamente. El sistema se ha consolidado como una medición sistemática y continua que contrasta los resultados con estándares deseados o planificados. Asimismo, ha sido un eficaz instrumento para elevar la productividad y eficiencia en tanto fomenta la participación y responsabilidad, facilita la adecuación de los procesos internos, apoya la planificación y formulación de políticas de mediano y largo plazo, mejora la información disponible sobre el uso de los recursos públicos, sienta las bases de un mayor compromiso y viabiliza el funcionamiento de sistemas de incentivos objetivos.

Entre los resultados más significativos destacan ganancias en la eficiencia global de la administración pública, cambios en la cultura organizacional y aceleración del proceso de modernización, como también, mayores niveles de compromiso por parte de los servidores públicos. Esto se explica básicamente porque el carácter voluntario de la incorporación al sistema generó confianza incentivando una rápida difusión y porque se ha creado una creciente exigencia por mayor eficiencia a partir del carácter público de la información y el mayor compromiso adoptado por las instituciones y su personal.

Con fines de simplificar y homogeneizar el sistema de indicadores de desempeño se definieron cuatro categorías de análisis, bajo perspectiva de que no necesariamente reflejan la gestión integral de cada institución pero que sí promueven efectivamente la transparencia de la información y del proceso presupuestario (véase cuadro 30). En todo caso, la clave es mantener la pertinencia y representatividad, dentro de un número limitado de indicadores (su proliferación dificulta su articulación).

Cuadro 30
CATEGORÍAS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

Tipo de indicador	Descripción	Ejemplos
Economía	Capacidad de generar y movilizar recursos financieros, disciplina y cuidado en el manejo de presupuestario, preservación del patrimonio y generación de ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Autofinanciamiento • Eficacia en la ejecución presupuestaria • Recuperación de préstamos
Eficiencia	Producción física en relación con los insumos o recursos utilizados	<ul style="list-style-type: none"> • Productividad física del gasto, dotación de personal, horas extras, etc. • Gastos administrativos con relación a nivel de producción o recursos
Eficacia	Grado de cumplimiento de los objetivos sin considerar necesariamente los recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura • Tiempo de tramitación • Satisfacción de usuarios
Calidad	Capacidad de responder a las necesidades de los usuarios	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidad • Accesibilidad • Precisión y continuidad • Comodidad y cortesía • Reclamos y casos atendidos

Fuente: Elaborado sobre la base de información de Marcel (1997) y Ministerio de Hacienda de Chile (1996).

D. Sistemas nacionales de inversión

1. Chile: El sistema nacional de inversión pública

Considerando el rol estratégico de la inversión y la necesidad de mantenerla en altas tasas a fin de propiciar un crecimiento económico sostenido, se requiere asegurara que los programas de inversión se administren y asignen dentro de marcos que promuevan la mayor eficiencia posible. Este es el espíritu del Sistema Nacional de Inversiones (SNI) al sentar las bases y condiciones para que los programas de inversión sean sometidos a evaluaciones socio-económicas y aprobados en función del bienestar social y su consistencia con las políticas del gobierno. El funcionamiento del sistema está a cargo del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y las instituciones sectoriales responsables de la inversión. MIDEPLAN desempeña evaluaciones técnico-económicas bajo criterios normativos, factibilidad y recomendación técnica. El instrumento que sustenta y al SIN es un Banco Integrado de proyectos que sistematiza toda la información de los proyectos de inversión a la largo de todas sus etapas.

Entre las características metodológicas e institucionales destacan:⁹⁹

- Asignación de recursos según criterios de evaluación social y búsqueda de bienestar social
- Metodología del valor actual social neto y de costo-efectividad (si el anterior no es aplicable)
- Estimación de precios sociales: tasa social de descuento, valor social del tipo de cambio y del trabajo, como también el valor social del petróleo y del tiempo
- Énfasis en evaluaciones *ex ante* y durante. Los estudios *ex post* no han sido los prioritarios
- En 1998 se disponía de alrededor de 25 metodologías para evaluación de los distintos tipos de proyectos
- En 1997 se incorporó criterios del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (proyectos con exigencias similares a los proyectos privados)
- Adecuación del SIN a los procesos de descentralización¹⁰⁰
- Modernización de sistemas informáticos y permanente capacitación de los recursos humanos¹⁰¹

El sistema ha consolidado su legitimidad, tanto social como al interior de la administración pública, debido a que su funcionamiento y eficacia se rigen por principios de eficiencia en la asignación y uso de recursos, resguardo de la ética y de la credibilidad política, como de transparencia de sus procedimientos y criterios.

⁹⁹ Para una caracterización más detallada del SIN en Chile, véase Juan Cavada (1998) "Reflexiones sobre la experiencia del Sistema Nacional de Inversión de Chile", MIDEPLAN, documento presentado al Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público, Santiago de Chile, enero.

¹⁰⁰ Las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) evalúan más del 80% de los proyectos.

¹⁰¹ En 1993 se dio un significativo salto tecnológico y en 1998 se modernizaron nuevamente.

IV. Conclusiones y recomendaciones

- Desde 1996 se han venido implementado una serie de iniciativas y proyectos de modernización entre las instituciones del sector público a fin de mejorar la eficacia de sus actividades, la eficiencia de sus instituciones y la productividad de sus recursos humanos y financieros. En términos del sector público en conjunto, o mejor dicho del gobierno central, el proceso ha sido gradual y secuencial; todavía no abarca a la totalidad de las entidades públicas centralizadas ni a las descentralizadas, el ritmo de implementación ha dependido de la capacidad individual de cada institución para conseguir el financiamiento requerido; con excepción del SIAF, no ha contado con mecanismos transversales promotores del cambio (sistemas de indicadores y/o compromisos de desempeño). Al interior de las instituciones, la modernización también está siendo implementada gradualmente, privilegiando una o más de las dimensiones de la gestión por desempeño según las características y prioridades de cada caso. Todos estos esfuerzos apuntan en la dirección correcta, pero resta mucho por recorrer.
- Considerando que la calidad del sector público se define como el conjunto de características que facilitan la formulación e implementación de buenas políticas permitiendo al gobierno lograr sus objetivos de la manera más eficiente, se puede decir que el sector público guatemalteco se ha caracterizado por su pobre calidad.¹⁰² Si bien la calidad es una dimensión difícilmente cuantificable, una serie de indicadores sobre el desempeño económico y social convergen hacia esta conclusión: (i) la falta de transparencia¹⁰³ ha promovido una gestión ineficiente y ha generado problemas de gobernabilidad, más aún, (ii) también ha sustentado la corrupción generalizada, (iii) la información generada, como la disponible

¹⁰² No se refiere a la calidad de las políticas ni de los resultados. Para una discusión sobre el tema de la calidad del sector público, véase Vito Tanzi (1999) "The Quality of the Public Sector", FMI, octubre.

¹⁰³ La transparencia fiscal en la gestión pública se refleja en: mayor gobernabilidad, público mejor informado sobre el diseño y resultados de política, rendición de cuentas, mayor credibilidad, estabilidad macroeconómica, crecimiento económico de mejor calidad y mayor eficiencia de las actividades gubernamentales.

al público, no es adecuada en magnitud ni calidad, (iv) la inequidad es generalizada tanto vertical como horizontalmente, (v) la ineficiencia se ha reflejado en bajos grados de efectividad de las acciones del gobierno. En los últimos años se ha conseguido mejorar algunos indicadores, pero estos esfuerzos han sido insuficientes porque la mayoría de ellos continúan comparándose desfavorablemente respecto a otros países de la región.

- Existe un importante problema sobre la producción de información en el sector público. Las inadecuadas cantidad y calidad dificultan la realización de análisis y evaluaciones técnicas sobre bases objetivas, confiables y creíbles. Los problemas de mala cobertura, información desactualizada y otros se suman, resultando una falta de transparencia que redundan negativamente contra la legitimidad y credibilidad institucionales, como también contra la calidad del sector público. El SIAF constituye un gran avance y el proyecto sobre el Sistema Integrado de Información del Sector Público de SEGEPLAN es promisorio. Sin embargo, es necesario orientar más esfuerzos y recursos en esta dimensión de la transparencia y gestión para sistematizar y ordenar la recolección, producción y generación de información al interior de las instituciones: información estadística adecuada y oportuna que permita realizar actividades de análisis, diseño e implementación de políticas públicas, como también de control, evaluación y mejoramiento de la eficiencia de los programas públicos.
- La productividad y eficiencia del trabajo en el sector público han mejorado globalmente debido a las reducciones de personal y una recomposición que tiende a reducir la cantidad de personal administrativo por cada profesional. Sin embargo, falta avanzar en aspectos que incidirán fuertemente en la productividad individual de los empleados: la reforma del servicio civil, reorganización de las actividades y procesos, esquemas de incentivos atados al desempeño, etc.
- En materia del gasto público total y social, sus niveles son bajos respecto del resto de países de la región, no han tenido el comportamiento contracíclico esperado y durante los noventa sus comportamientos no reflejan un patrón definido en términos de prioridades políticas sobre la participación del Estado en la economía.
- En los noventa la evolución del gasto social no ha respondido a una prioridad social (ni según lo esperado a partir de la firma de los Acuerdos de Paz) sino más bien al tamaño del gobierno central en la economía, evidenciando su naturaleza procíclica al gasto total. Más aún, cuando el gasto social se redujo en términos reales per cápita se debió a una prioridad social negativa, lo que muestra su vulnerabilidad durante las fluctuaciones de la economía. En términos de su focalización y equidad ha experimentado ciertas mejorías, pero básicamente debido a la implementación del PRONADE y SIAS más a que a una estrategia integral y sistémica de descentralización y eficientación del gasto social de los sistemas regulares de provisión de servicios sociales. Su distribución regional sigue siendo muy inequitativa en tanto se mantienen importantes desigualdades: (i) entre la región Metropolitana y el resto del país, (ii) entre las distintas regiones y (iii) las regiones más rezagas reciben el menor monto de recursos per cápita.
- Una dimensión del gasto social por explorar es su impacto distributivo e incidencia sobre el ingreso de las familias. Si bien se puede esperar a priori que, al menos, los gastos en educación primaria y atención primaria de salud sean progresivos, puede existir un problema subyacente de focalización por auto-exclusión de los beneficiarios (en contraposición a una estrategia de focalización planificada). En efecto, la experiencia regional muestra casos en que problemas de mala calidad de los servicios sociales conducen a este tipo de situaciones de progresividad cuantitativa explicada por una regresividad cualitativa.
- Los aspectos de gasto social ya mencionados unidos a la existencia de importantes niveles de pobreza, desigualdad del ingreso, inequidad vertical y horizontal y rezagos sociales, apuntan la necesidad de implementar una nueva institucionalidad para la gestión del gasto social y de las políticas sociales en Guatemala, con el objeto de promover acciones más eficaces, eficientes y transparentes que mejoren la equidad y bienestar sociales. Una institucionalidad que genere un marco regulatorio adecuado, identifique y dimensione las brechas y rezagos sociales, defina metas, promueva la eficiencia e implemente sistemas de monitoreo y evaluación de programas sociales. Se trata de un cambio conceptual de la noción de gasto social hacia una de inversión social y sustentado por un modelo de política social paralelo y complementario al modelo económico. Un modelo social que se consolide como garante de aspectos de integración y equidad, con características de gestión similares: orientación a resultados, elaboración de presupuestos sociales, sistemas de indicadores de desempeño, etc.¹⁰⁴

¹⁰⁴ En esta línea, un buen ejemplo ilustrativo es el SIEMPRO de Argentina. El Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) trabaja con tres instrumentos básicos:

> una gestión integral por resultados de programas sociales que articula procesos de planificación, ejecución y evaluación para lograr resultados caracterizados por equidad, integración social y superación de la pobreza.

- El actual déficit de infraestructura, las necesidades de corto plazo asociadas con el desarrollo económico y la integración social, los problemas urbanos de las ciudades pequeñas y las demandas por mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, presionarán fuertemente la expansión de la infraestructura bajo la responsabilidad del gobierno en un marco de eficiencia y equidad. Es evidente la necesidad de un sistema de inversión nacional que refleje un nuevo rol del Estado en temas de inversión pública, que se sustente en una visión de mediano largo plazo guiado por criterios de equidad, objetivos de ordenamiento territorial y que focalice en el papel estratégico de la inversión en el desarrollo socio-económico del país como promotor del crecimiento y del bienestar social.
- La evaluación y calidad del servicio son las dimensiones de la gestión por desempeño más rezagadas: en el caso de la primera existe preocupación por el tema al interior de SEGEPLAN como de la DTP-SIAF, sin embargo se trata básicamente de proyectos en gestación. El tema de la calidad es definitivamente el que no muestra ningún tipo de desarrollo. En casos como los de PRONADE y SIAS hace parte de sus objetivos explícitos, pero el foco ha estado en cobertura más que en calidad, sin embargo a nivel más amplio del sector público no han evidenciado mayor. Es imprescindible y urgente trabajar en estas áreas que cierran el círculo virtuoso de una gestión por desempeño integral.
- Es imprescindible conformar un marco orientador a la vez que integrador de las iniciativas y procesos de modernización institucionales. Se trata de la implementación de mecanismos e instrumentos con un carácter transversal entre las instituciones que evidencien la necesidad de una nueva cultura de gestión, promuevan el compromiso y la participación con la modernización, aceleren la implementación de los procesos, generen un impacto significativo en el corto plazo sobre el desempeño institucional, generen información oportuna y adecuada, y promuevan el cambio de cultura en el servicio público. A partir de las experiencias de otros países de la región y de los proyectos en implementación al interior del sector público guatemalteco, puede pensarse un conjunto de instrumentos complementarios que potencien los resultados esperados tales como:
 - a) Un sistema de indicadores de desempeño simple en número, balanceado e integral que mida aspectos de productividad (del gasto y del trabajo), eficiencia, eficacia, efectividad y calidad de la producción de bienes y servicios públicos.
 - b) Un sistema de compromisos de desempeño que explicita el compromiso institucional y del gobierno en conseguir metas pre-establecidas en un marco de transparencia, eficiencia, calidad y equidad.
 - c) Publicación y amplia difusión de un manual de modernización (a tiempo real en internet, por ejemplo) de carácter general que explicita los principios rectores, objetivos y modalidades de modernización con las que el gobierno está comprometido, y que cubra aspectos relacionados con todas las dimensiones de la gestión por desempeño.¹⁰⁵
 - d) Publicación y amplia difusión oportuna (a tiempo real en internet, por ejemplo) de reportes de modernización periódicos que resuman los principales esfuerzos y experiencias de cada institución.
 - e) Realización de talleres de discusión inter e intra institucionales con la participación de representantes de todos los niveles jerárquicos con el fin de difundir, intercambiar y conocer las experiencias individuales, a la vez que promover la participación y el compromiso con el cambio.

En los dos primeros casos habría que priorizar aún más, acelerar y dar mayor envergadura (de iniciativas institucionales transformarlas a proyectos nacionales) a los proyectos de la DTP-SIAF en materia de indicadores de desempeño y del MSPAS con relación a los compromisos de gestión. La recomendación sobre publicaciones y talleres responde a la necesidad al interior de cada institución de conocer los desarrollos del resto del sector público, como también de intercambiar experiencias entre las instituciones.¹⁰⁶

- La implementación de este tipo de mecanismos transversales debe contar con el firme compromiso del gobierno y reforzamiento de las funciones de la Comisión de Modernización. Adicionalmente, es necesario

➤ un **sistema de monitoreo estratégico** para los programas de la Secretaría de Desarrollo Social que utiliza cuatro categorías generales de indicadores: procesos, productos, cobertura y resultados.

➤ un **presupuesto social consolidado** con metas temporales, físicas, de cobertura, resultado e impacto tendientes a cubrir las brechas sociales

Para una descripción detallada de SIEMPRO véase Irene Novacovsky (1998) "Una nueva institucionalidad para la gestión de las políticas sociales", enero.

¹⁰⁵ La Serie Metodológica del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública de Chile es un ejemplo.

¹⁰⁶ Durante el trabajo de campo se detectó la falta de conocimiento sobre la existencia de un marco regulador y los desarrollos del resto de instituciones en materia de modernización. Generalmente se sabe que existe "algo" pero no el contenido. Ya a nivel de autoridades intermedias el conocimiento es significativamente menor.

conformar un equipo de *staff* técnico adjunto a dicha Comisión, que cuente con especialistas externos que aseguren la objetividad e independencia de los procesos.

- Las recomendaciones orientadas a la conformación de un marco orientador-integrador de los procesos de modernización, la creación de una nueva institucionalidad social, la implementación de un sistema de inversión nacional, como también la implementación de mecanismos transversales de gestión y otras, se enmarcan en la concepción de un gobierno que debe establecer estándares mínimos de calidad, normas, medición de desempeño, financieros y de incentivos, a la vez que fomentar la transparencia de la información y la competencia en los niveles descentralizados responsables de la gestión. Un gobierno orientador y facilitador de los procesos de cambio, y que se desempeña acorde con una nueva concepción de sus funciones. En este sentido debe pensarse en un gobierno con características de: catalizador que “lleva el timón pero no rema”; propiedad de la comunidad que faculta pero no sirve directamente; competitivo al fomentar la competencia en las prestaciones y servicios; promotor que promueve la participación de empleados, proveedores y usuarios; inspirado en objetivos que transforma y flexibiliza organizaciones regidas por reglas; orientado a resultados, es decir que financia productos y no procesos; inspirado en el cliente satisfaciendo las necesidades de los clientes y no de la burocracia; de corte empresarial que enfatiza “ganar” (uso eficiente de recursos) y no gastar; previsor porque previene antes que curar; descentralizado al propiciar la participación y trabajo en equipo; y orientado al mercado porque promueve el cambio a través del mercado.
- Los principales programas sociales del gobierno, PRONADE y SIAS, tienen sistemas de información y análisis relativamente más sistematizados pero aún no son totalmente transparentes.¹⁰⁷ En efecto, detrás de la eficacia global (referida a metas totales y nacionales) se registra una significativa dispersión en los indicadores de calidad y cobertura, como en el cumplimiento de metas por regiones o áreas. Se requiere reforzar la capacidad analítica en términos de evaluación y seguimiento; sistematizar metodologías de evaluación social; consolidar los logros alcanzados y las infraestructuras establecidas antes de iniciar nuevas etapas de extensión de cobertura; asegurar la sustentabilidad del financiamiento necesario, en el mediano y largo plazo, para el mantenimiento futuro del nivel de operaciones actuales, como también para la consecución de mayores niveles de cobertura. Finalmente es necesario cuantificar económicamente la contribución de las comunidades al funcionamiento de los programas.
- En los acuerdos sobre políticas fiscales es clave fomentar y consolidar la participación decisiva de los partidos políticos, así como de organizaciones sindicales y empresariales, además de otros sectores de la sociedad civil. A manera de punteo final, se mencionan los principales requisitos y compromisos requeridos de los diferentes sectores e intereses —público y privado, económico, social y político— con miras a consolidar no solamente la modernización del sector público sino también para promover el bienestar social y el desarrollo económico: (a) asegurar una visión colectiva sobre el futuro del país en el mediano y largo plazo, (b) construir y promover una infraestructura cívica saludable: redes informales de compromiso cívico en pro del bienestar público, con la activa participación de ciudadanos, organizaciones comunitarias, empresas, medios de comunicación, etc., (c) incentivar la participación de grupos de interés al desarrollar medidas: empleados, proveedores, usuarios, etc., (d) minimizar barreras relacionadas con oposiciones políticas y de grupos de interés, y con problemas de derechos de propiedad asociados a políticas de gasto orientadas por productividad y eficiencia (los beneficios se concretan en el mediano o largo plazo donde otra generación de autoridades públicas y políticos se apropiarán de ellos), (e) promover espíritu de equipo entre entidades públicas: compromiso y responsabilidad por la operación y funcionamiento, (f) asegurar la sostenibilidad de los sistemas de información: uso efectivo de mediciones de desempeño y existencia de información adecuada, pertinente y disponible, (g) mejorar los sistemas de coordinación y comunicación, (h) mediciones y control a cargo de unidades independientes para mayor objetividad, (i) fortalecer los niveles de decisión locales: regional, departamental y municipal, (j) asegurar el financiamiento requerido para implementar los procesos de modernización, (k) anticipar resistencias: transparencia de la información puede no convenir a todas las partes interesadas (por ejemplo proveedores que empezarán a competir), y (l) evitar incentivos perversos: imprescindibles anticipar respuestas antes de la implementación de los procesos.

¹⁰⁷ Al menos con relación a la información a la que se puede acceder.

Bibliografía

- Arzu I., Alvaro (1999), *“III Informe al Congreso de la República”*, Presidente Constitucional de la República de Guatemala, Guatemala, enero.
- Banco Mundial (1999), *“Progress Report on the Modernization of the Civil Service of Guatemala”*, Peter Gregory y Maritza Ochoa, marzo.
- _____ (1998a), *“Revisión del Programa de Inversión Pública – Sector Educación”*, Carlos Ralón, CIEN
- _____ (1998b), *“Revisión del Programa de Inversión Pública – Sector Salud”*, Ligia Chincilla y Peter Klose, Misión Guatemala, diciembre.
- _____ (1998c), *“Revisión del programa de Inversión Pública de Mediano Plazo - Sector Carreteras”*, IDC., diciembre.
- _____ (1998d), *“Revisión del programa de Inversión Pública - Sector Vivienda”*, Jorge Lavarreda, CIEN, diciembre.
- _____ (1998e), *“Revisión del programa de Inversión Pública – Sector Infraestructura, Electricidad y Telecomunicaciones”*, Carlos Prera y Carmen Urizar, CIEN, diciembre.
- _____ (1998f), *“Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Guatemala”*, Guatemala, junio.
- _____ (1997), "Guatemala, Investing for peace: a public investment review"
- _____ (1996) "Guatemala: building peace with rapid and equitable growth".
- Cavada, Juan (1998), *“Reflexiones sobre la Experiencia del Sistema Nacional de Inversión de Chile”*, MIDEPLAN, Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- CEPAL (1998) *“Panorama Social de América Latina”*.
- _____ (1997), *“El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos”*.

- CIEN (1998), “Análisis del Impacto de la Autogestión: La Experiencia de PRONADE”, Guatemala, diciembre.
- _____ (1996), Informe al Congreso, Programa de Apoyo al Organismo Legislativo, Varios números, Guatemala.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1997) “II Programa de Compromisos de Modernización de los Servicios Públicos”, Secretaría Ejecutiva, Chile, septiembre.
- _____ (1996), “Indicadores de gestión en los servicios públicos”, Serie Guía Metodológica, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile.
- Contraloría General de Cuentas (1999a), “Programa de Modernización Integral (PMI)”, mayo, Guatemala
- _____ (1999b), “Proyecto de Ley Orgánica”, Guatemala.
- Cowper y Samuels (1997), “Performance Benchmarking in the Public Sector; The United Kingdom Experience”, Conferencia “International Benchmarking, Ministerio de Finanzas de Dinamarca, febrero.
- Dale, Tony (1996), “El modelo de Nueva Zelandia”, Seminario Modernización del Estado y Combate a la Pobreza en Guatemala, Guatemala, abril.
- Davison, Persio (1998), “Marco Conceitual para a Gestão da Administração Pública por Resultados: o Enfoque da Cooperação Técnica Regional”, Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- Dirección del Presupuesto de Chile (1998), “Evaluación del desempeño en el Sector Público: la experiencia Chilena”, Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- Dirección Técnica del Presupuesto y SIAF-SAG, “Programa de Incorporación del Sistema de Unidades de Medida e Indicadores de Gestión al Proceso Presupuestario, Guatemala.
- DNP (1997a), “Acuerdo de Eficiencia: revisión y elaboración de presupuestos 1997-1998”, documento para el Consejo de Ministros, Santafé de Bogotá, Colombia.
- _____ (1997b), “El Acuerdo de Eficiencia: la experiencia colombiana reciente en re-diseño institucional del gasto público”, Miguel Gandour, Santafé de Bogotá, Colombia.
- _____ “Acuerdo de Eficiencia”, suscrito entre el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y la Directora del DNP, Santafé de Bogotá, Colombia.
- _____ (1995), “Gestión Pública orientada a resultados”, DEE - Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, Santafé de Bogotá, Colombia.
- Fondo Monetario Internacional (1995), “Unproductive Public Expenditures: a pragmatic approach to policy analysis”.
- General Services Administration, “Performance-Based Management. Eight Steps To Develop and Use Information Technology Performance Measures Effectively”, Office of Governmentwide Policy, Washington D.C., United States.
- Goodman, Margaret (1999), “Lessons learned and best practices in IDB programs that support decentralization”, Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público en Salud, CEPAL, Brasilia D.F., Brasil, enero.
- Halachmi y Boorsma (1998), “Inter and Intra Government Arrangements for Productivity. An Agency Approach”.
- Helgason (1997), “International Benchmarking, experiences from OECD Countries”.
- Holkeri, Katju y Summa, Hilkka, “Evaluation of Public Management reforms in Finland: From Ad Hoc Studies to a Programmatic Approach”, Ministry of Finance, Finland.
- INE y FNUAP (1991), Volumen V, “Perfil de la Pobreza en Guatemala”, Guatemala, julio.
- Magalhães Vianna, Solon y Piola, Sérgio Francisco (1999), “Descentralização e gestão do gasto público com saúde no Brasil”, Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público en Salud, CEPAL, Brasilia D.F., Brasil, enero.
- Marcel, Mario (1997), “Indicadores de desempeño en el Sector Público: La experiencia Chilena”, enero.
- Mercado V. Olga (1999), “Proyecto: Apoyo al fortalecimiento de las capacidades de gestión en la Cooperación Internacional de la República de Guatemala, Propuesta de Sistema de Evaluación de la Política Social”, Programa de Cooperación Triangular, Chile, Suecia y Guatemala, Guatemala, enero.
- MIDEPLAN (1997), “Guía para la Elaboración y Evaluación de Compromisos de Resultados”, noviembre, Costa Rica

- Ministerio de Educación (1999), “Memoria de Labores 1998”, Guatemala.
- ____ “Impacto del PRONADE en lograr cobertura: Algunos Procedimientos de Estimación”, Guatemala.
- ____ (1998a), “Anuarios Estadísticos de la Educación 1997 y 1998”, Guatemala.
- ____ (1998b), “Alianzas entre el Sector Público, Sector Privado y la Comunidad para el Incremento de Cobertura Educativa en el Área Rural”, Miriam Castañeda y Eva Sazo de Méndez, Guatemala, junio.
- Ministerio de Finanzas Públicas (1999a), “Estrategia de Formulación Presupuestaria, año 2000”, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Guatemala, febrero.
- ____ (1999b), “Normas para la Formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 2000”, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Guatemala, marzo.
- ____ (1998a), “Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 1998”, Gobierno de la República de Guatemala, Guatemala, enero.
- ____ (1998b), “Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento”, Dirección Técnica del Presupuesto, Guatemala, mayo.
- ____ (1997), “Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala”, Dirección Técnica del Presupuesto, Guatemala, diciembre.
- Ministerio de Finanzas Públicas y SIAF-SAG (1998), “Catálogo de Unidades de Medidas e Indicadores de Gestión”, Guatemala, marzo y abril.
- Ministerio de Finanzas y Banco Mundial (1997), “Guatemala, Investing for peace: a public investment review”.
- ____ (1996), “Guatemala: building peace with rapid and equitable growth”.
- Ministerio de Hacienda (1998a), “Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales”, Dirección de Presupuestos, Chile.
- ____ (1998b), “Evaluación de Programas Gubernamentales”, Dirección de Presupuestos, Chile.
- ____ (1996), “Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos”, Serie Guía Metodológica del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Santiago de Chile.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y SIAS (1999), “Avances y perspectivas: extensión de cobertura con servicios de salud básicos de salud, I nivel de atención”, Guatemala.
- ____ (1998), “Guía para la Formulación de Propuestas para la Prestación y Administración de Servicios Básicos de Salud”, Guatemala, marzo.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (1999a). “Memoria de la transformación del proceso de atención, disponibilidad y acceso a medicamentos y otros insumos”, mayo.
- ____ (1999b), “Cuentas Nacionales en Salud 1995-1997”, Informe Final, Serie 08 Investigaciones y Estudios, No. 15 Primera Edición Unidad Sectorial de Planificación de la Salud, Guatemala, abril.
- ____ (1998a), “Política Presupuestaria de la Institución”, Guatemala.
- ____ (1998b), “Informe de Labores 1996-1998”, Guatemala, octubre.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (1997), “Por un estado al servicio de la gente”, Programa de Modernización de la Gestión Pública, Santiago de Chile, junio.
- Mora, Mario (1998), “Hacia una cultura institucional basada en el rendimiento de cuentas: el caso de Costa Rica”, Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- Novacovsky, Irene (1998), “Una nueva institucionalidad para la gestión de las políticas sociales”, Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- OECD (1999), “Improving Evaluation Practices, Best Practice Guidelines for Evaluation and Brackground Paper”, Paris, France.
- ____ (1997), “Survey of Benchmarking Activities”, Christian Isaksson, Swedish Agency for Administrative Development, Paris, France, november.
- ____ (1996), “Responsive Government; Service Quality Initiatives”, Paris, France.
- Osborne y Gaebler (1992), “La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público”.

- PNUD (1998), “Guatemala: los contrastes del desarrollo humano 1998”, Guatemala.
- PRONADE (1998a), “Alianza entre el sector público, sector privado y la comunidad para el incremento de cobertura educativa en el área rural”, Ministerio de Educación, junio.
- _____ (1998b), “Memoria de Labores 1998”, Guatemala, diciembre.
- Reos, Orlando (1998), “Capacidad nacional de evaluación y gestión del gasto público: algunas experiencias del BID”, Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- Richardson, Ruth (1996), The New Zealand Economic Reforms, “New Zealand Study Tour”, New Zealand.
- Schneider, Pablo R. (1999), “Análisis y Perspectivas del Gasto Social en Guatemala”, Guatemala, abril.
- SEGEPLAN (1999a), “Propuesta de: Sistema de Evaluación de la Política Social”, Olga Mercado V., en el marco del proyecto de “Apoyo al fortalecimiento de las capacidades de gestión en la Cooperación Internacional de la República de Guatemala”, Guatemala, enero.
- _____ (1999b), “Estamos Cambiando”, Guatemala, enero.
- _____ (1999c), “Logros de la Administración del Presidente Alvaro Arzu”, Guatemala, enero.
- _____ (1998), “Balance General de las Políticas Públicas 1997”, Dirección de Política Económica y Social, Guatemala, enero.
- _____ (1996a), “Programa del Gobierno de la República 1996-2000”, Guatemala.
- _____ (1996b), “Desarrollo Social y Construcción de la Paz, Plan de Acción 1996-2000”, Guatemala, noviembre.
- SIAF-SAG (1998a), “Indicadores Sociales Básicos (Función Educación)”, Guillermo Chávez S., Guatemala, octubre.
- _____ (1998b), “Catálogo de Unidades de Medida de Producción e Indicadores de Gestión”, abril.
- SIAS (1999), “Avances y perspectivas. Extensión de cobertura con servicios básicos de salud, I nivel de atención”, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- _____ (1998a), “Servicios básicos de salud primer nivel de atención”. Guía para capacitar personal de salud, Guatemala.
- _____ (1998b), Varios números, Guía para Capacitar Personal de Salud, Guatemala.
- _____ (1998c), Varios números, Guía del o de la Vigilante de Salud, Guatemala.
- Sojo, Ana (1999), “Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica: algunas lecciones de un cuasimercado germinal”, Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público en Salud, CEPAL, Brasilia D.F., Brasil, enero.
- Stone, “Criterios de interpretación del Departamento de Defensa”.

Anexo

Anexo

1. Algunos criterios para el análisis de productividad en el sector público

La productividad del sector gobierno debe ser estimada y evaluada para los principales programas de gasto público y/o aquellos que se determinen como prioritarios. Cualquiera sea la aproximación analítica que se adopte, hay una serie de elementos comunes tales como la identificación de los objetivos primarios, determinación de los criterios —y formas alternativas— que posibilitan el cumplimiento de esos objetivos, etc. Cuanto mayor sea la transparencia de los objetivos e información estadística, y exista una adecuada medición de la producción del sector público, la evaluación de la productividad se hace más simple y directa. Como esta situación no es la que caracteriza a la mayoría de los países de la región, es necesario utilizar una serie de indicadores —directos e indirectos— y criterios sustentados en juicios de valor.

Generalmente los estudios sobre productividad en el sector gobierno incorporan dos metodologías complementarias. La metodología de evaluación costo-efectividad se utiliza con fines de identificar las principales fuentes de ineficiencia en programas y proyectos de gasto público, mientras que la evaluación costo-beneficio permite determinar la combinación adecuada de insumos y de bienes y servicios públicos. A manera de ilustración del tipo de consideraciones y criterios generales que deben guiar a los estudios sobre productividad, el siguiente cuadro los resume clasificándolos de acuerdo a su pertinencia con estas dos metodologías.

Cuadro 1

ALGUNOS CRITERIOS A SEGUIR EN EL ANÁLISIS DE LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

Crterios	Aplicación	Ejemplos
(1) Análisis Costo – Efectividad		
Identificación del Objetivo y producto primarios	Muchas veces los gastos improductivos se originan debido a la multiplicidad de productos y objetivos dentro de un mismo programa. Los objetivos secundarios también son importantes, pero primero debe centrarse los esfuerzos en la consecución de costo-efectividad del objetivo primario, del cual podría derivarse un ahorro de recursos suficiente como para financiar el logro de las otras metas	El objetivo primario de la investigación militar es mejorar la seguridad nacional y no el descubrimiento de tecnologías para uso industrial
Combinación apropiada de insumos	Es importante tanto desde el punto de vista técnico como económico. Existen relaciones técnicas en la producción de bienes y servicios que pueden utilizarse como indicadores de la existencia de gastos ineficientes	-Bajos niveles de medicamentos o enfermeras por médico - Escasez de libros con relación al número de alumnos y profesores -Alta proporción de carreteras sin adecuado mantenimiento
Desempeño del sector privado como indicador de eficiencia	Puede utilizarse como estándar contra el cual medir la eficiencia del sector público	
Uso de indicadores en el análisis empírico	Comparación con la composición del gasto en países con condiciones similares de desarrollo, complementada con el uso de indicadores de producción, de insumos y de costos (o al menos, variables <i>proxies</i> en caso de no poder medirse directamente)	-Indicadores de salud contrastados con el nivel de ciertos tipos de gastos en salud - Proporción del gasto en remuneraciones en el total de gastos - Baja relación alumnos por maestro en secundaria con bajos niveles de inscripción
Valoración adecuada de los precios de insumos	Una valorización adecuada utiliza precios sombra que reflejen el costo de oportunidad y elimine las externalidades	Hay préstamos financieros y tipos de cambio respaldados por garantías del gobierno, las que deben valorizarse en términos económicos
(2) Análisis Costo-Beneficio		
Uso de juicios de valor	En los casos cuando no se puede cuantificar o comparar los beneficios, el proceso político influye y es necesario utilizar juicios de valor para no llegar a una inadecuada combinación de productos	- Alto gasto en educación superior ante crecientes tasas de analfabetismo - Desbalance entre el número de hospitales urbanos y rurales
Incorporación del costo social y del costo de oportunidad	La determinación del nivel de gasto en un sector, debe evaluar el nivel de beneficios resultantes de ese gasto, como también beneficios que podrían generarse de reasignar parte de esos recursos hacia otros sectores	El análisis económico de una partida de gasto militar debería considerar los beneficios que generaría en programas sociales, proyectos de desarrollo o reducción del déficit
Utilizar evaluación costo-beneficio sistemáticamente como marco de referencia	Los problemas de medición y valorización inherentes en el análisis costo-beneficio sugieren se utilice esta metodología como marco de referencia y no como instrumento mecánico para hallar respuestas	Aplicación a programas públicos seleccionados y composiciones del gasto de niveles agregados
Análisis de las implicaciones macroeconómicas y estructurales	Aún cuando la eficiencia de un programa de gasto público esté asegurada, es necesario determinar su pertinencia macroeconómica, identificando sus efectos de corto y largo plazo sobre la demanda agregada, asignación de recursos y balances externos	

Fuente: Elaborado sobre la base de FMI (1995).

2. Algunas fuentes de ineficiencia y de gastos improductivos**a) Gastos improductivos**

Los gastos improductivos son la diferencia entre el nivel actual de gasto y un nivel menor de gasto que produce el mismo beneficio social con la máxima eficacia en cuanto a costos. Surgen básicamente debido a la existencia de corrupción, asimetrías del proceso político¹⁰⁸, inadecuado control presupuestario, falta de personal capacitado, incertidumbre, etc. Su medición es una labor compleja en tanto: los programas tienen varios grados de productividad, es difícil clasificar los programas como productivos o improductivos, la PGP agregado tiene diferentes valores según la combinación de programas de gasto público. Más aún, si los programas de gasto fueran eficaces en términos de sus costos y estuvieran combinados apropiadamente, el nivel de gasto agregado requerido para ello puede no ser sustentable. En

¹⁰⁸ Existen factores políticos que explican el crecimiento de los gastos improductivos con fines de lograr mayor apoyo político o electoral. Generalmente se realizan bajo la forma de subsidios generalizados, incentivos a la inversión, transferencias a empresas públicas, etc.

este caso, no se puede determinar la PGP agregado sin considerar las consecuencias macroeconómicas adversas de ese nivel de gasto agregado.

La conceptualización y estimación cuantitativa —o al menos cualitativa— de los gastos improductivos de un programa constituyen un importante marco de referencia para la evaluación y rediseño de políticas y programas de gasto público. Claros ejemplos de ganancias en la PGP son la sustitución de un subsidio generalizado por uno focalizado con fines de beneficiar a los más pobres, la modificación de la combinación de programas de salud (al mismo nivel de gasto total) privilegiando el área preventiva por sobre la curativa, etc.

No basta identificar los gastos improductivos para eliminarlos. Existen una serie de consideraciones políticas y arreglos institucionales que, en algunos casos, explican su origen y que al mismo tiempo, constituyen la principal barrera para reducirlos. Ello explica, por ejemplo, la existencia de transferencias a empresas públicas deficitarias, la implementación de reducciones presupuestarias para gastos en material educativo o de salud manteniendo altos niveles de sobre-empleo público, la existencia de actividades cuasi-fiscales del Banco Central, etc. En este tipo de situaciones, para que las propuestas de reducción de gastos improductivos sean más viables políticamente, deben ir acompañadas de una cuidadosa identificación de los ganadores y perdedores de la reasignación del gasto público, y complementadas por un adecuado esquema de compensación.

b) Fuentes de gastos ineficientes e improductivos¹⁰⁹

Las implicancias de política de diversas partidas y programas de gasto público dependen de las características de cada país. Sin embargo, es posible hacer algunas generalizaciones a manera de ilustrar potenciales causas de ineficiencias y de gastos improductivos en los organismos y programas públicos, como también el tipo de recomendaciones y medidas que han sido implementadas en algunos países.

En el caso del *empleo y las remuneraciones* en el sector público, el sobre-empleo y el deterioro del salario real han sido importantes fuentes de ineficiencia y baja productividad. De hecho derivan en inadecuadas brechas salariales, baja motivación laboral, creciente número de personal poco capacitado, baja productividad marginal del trabajo y hasta corrupción.¹¹⁰ Recomendación: implementación de una reforma del servicio civil centrada en eliminar el empleo improductivo, elevar el salario real de los trabajadores productivos e implementar programas de capacitación. Generalmente, estas medidas no reducen el nivel de gasto en el total de remuneraciones.

Los *subsidios y transferencias* en la mayoría de países de la región, frecuentemente no logran cumplir sus objetivos¹¹¹ eficientemente, son inequitativos, carecen de transparencia y hasta generan externalidades negativas. Por ejemplo, los subsidios generalizados constituyen un mecanismo ineficiente de mejorar los estándares de consumo de los más pobres. En otros casos, como los de algunos subsidios a alimentos, existe el potencial de desincentivar la producción doméstica y de afectar negativamente el balance externo. Recomendación: medidas alternativas que beneficien a la población objetivo a menor costo como, por ejemplo, programas de empleo auto-focalizados al pagar un bajo nivel salarial. Asimismo, medidas orientadas a mejorar la focalización y liberalizar los precios (aunque en éste último caso el promover altos precios para el productor y bajos precios para el consumidor puede significar un mayor gasto público).

Muchos *proyectos de inversión pública* que son viables económicamente y aparentemente eficientes, pueden resultar ineficientes debido, por ejemplo, a una inadecuada y/o costosa implementación, una mala coordinación con otros proyectos complementarios (por ejemplo, la construcción de carreteras a nuevas zonas industriales que no llegan a desarrollarse), falta de personal capacitado para su operación o inadecuado mantenimiento (como frecuentemente sucede en el caso de infraestructura).¹¹² Recomendación: evaluar económicamente las actividades de inversión incorporando criterios como el de costo-beneficio y de un valor social presente neto positivo.

En el ámbito de los gastos públicos en *educación y salud*, se considera que son de por sí relativamente eficientes debido a las externalidades positivas que generan sobre el bienestar de la

¹⁰⁹ Esta sección ha sido elaborada sobre la base de FMI (1995), “Unproductive Public Expenditures”.

¹¹⁰ Este fue el caso de la educación en el Perú y del empleo en el sector público de Ghana.

¹¹¹ Tales como corregir fallas de mercado, explotar economías de escala en la producción, redistribuir el ingreso y aliviar la pobreza

¹¹² En Etiopía, se gastaba la mitad de lo necesario para el mantenimiento de las carreteras lo que explica que, entre 1993-1994, solamente el 10% de ellas se consideraba en buen estado.

sociedad y sus miembros individuales. Sin embargo, la mala aplicación de algunos instrumentos generan significativas ineficiencias deteriorando, además, la calidad y/o distorsionando la asignación de recursos. Por ejemplo, existen subsidios a la educación superior que demandan grandes montos de recursos en detrimento de otras áreas educativas (especialmente relevante cuando existe un importante nivel de analfabetismo). También es el caso, cuando los costos de administración y/o remuneraciones son tan altos que no permiten destinar los recursos necesarios para financiar una provisión de bienes y servicios de calidad (mantenimiento de infraestructura, material educativo, medicinas, etc.).¹¹³

Es importante destacar, que desde un punto de vista económico, los sectores de educación y salud tienen un objetivo primario común: desarrollar el capital humano. En este sentido, la eficiencia de estos programas tiene como elemento central la combinación óptima de bienes y servicios intra e inter-sectorial donde la complementariedad y sinergia de las acciones,¹¹⁴ potencian los resultados no solamente en términos de la eficiencia en el uso de recursos, sino también en términos de su impacto y eficacia.

Finalmente, con relación al *gasto militar* pueden surgir grandes ineficiencias debido, por ejemplo, a un excesivo nivel de gasto¹¹⁵ o un cambio significativo en la relación entre el gasto en remuneraciones y el resto de gastos militares.¹¹⁶ **Recomendación:** aunque la evaluación objetiva de la seguridad nacional como bien público es sumamente difícil, un análisis económico de los efectos de niveles alternativos de gasto militar contribuiría significativamente al proceso político que determina la composición del gasto público agregado.

3. Acuerdo de compromiso de gestión del MSPAS: Julio 1998 – Junio 1999¹¹⁷



Acuerdo de Compromisos de Gestión

En el marco del proceso de reforma que se encuentra desarrollando e Ministerio de Salud Publica y A.S. se suscribe entre el Sr. Ministro de Salud, Ing, MarcoTullo Sosa Ramírez y el jefe del área de Salud de Petén Suroriental, Dr. Luis Salvador Méndez Castellanos, el siguiente ACUERDO DE COMPROMISOS DE GESTION, como un mecanismo que garantice que las actividades que desarrollan las áreas de Salud sean coherentes y consistentes con las políticas y metas ministeriales así como con el compromiso Gubernamental de lograr una población sana. El presente ACUERDO DE COMPROMISOS DE GESTION se registrá por las siguientes cláusulas.

1. OBJETIVOS DE LA GESTION EN SALUD: Las acciones a realizarse durante el período de validez del presente ACUERDO DE COMPROMISOS DE GESTION tienen como objetivos fundamentales mejorar la calidad de vida de la población y fortalecer la capacidad institucional del nivel central del MSPAS y de los niveles locales representados por las áreas de salud.

2. DEFINICION DE ROLES Y FUNCIONES: De conformidad con el Código de Salud Decreto 90-97 los niveles y funciones del Ministerio son los siguientes:

NIVEL CENTRAL: El nivel central del MSPAS es el responsable de la definición de las políticas generales del Sector , las cuales definirá en función de los principales problemas de salud, establecidos en virtud de la autorización sanitaria.

¹¹³ En Sierra Leona (en los ochenta) y Etiopía (a principio de los noventa), entre un 80% y 99% de los gastos totales en estos sectores se destinaba al financiamiento de sueldos y salarios.

¹¹⁴ En los colegios se puede implementar programas de salud y nutrición del escolar.

¹¹⁵ Cuando el beneficio marginal que produce el gasto militar es menor que su costo.

¹¹⁶ Un mayor valor de este indicador podría reflejar un aumento del número de soldados (mal equipados) o un menor nivel de equipo sub-utilizado.

¹¹⁷ El formato original se ha modificado ligeramente por motivos de espacio.

El nivel central del MSPAS ejerce un Rol Regulador respecto de la totalidad del Sector Salud de Guatemala y diseñará la provisión de servicios que será entregado a su población beneficiarla. Para lo cual ha definido un modelo de atención integral en salud siendo este el Sistema Integral de Atención de Salud.

Para los propósitos del presente instrumento el Nivel Central del MSPAS se comprometa a:

- Entregar el presupuesto asignado a las áreas de salud en la forma y tiempos acordados para que estos lo ejecuten descentralizadamente.
- Proporcionar asistencia técnica para los procesos de desarrollo de las áreas de salud, que incluyen Planificación, Organización y Sistemas de Evaluación.
- Proporcionar asistencia técnica para la administración de recursos bajo la responsabilidad de las áreas de Salud.

AREAS DE SALUD (Nivel Ejecutor): Las áreas de salud serán las responsables directas de las acciones realizadas en salud, y tendrán a su cargo la adecuación de las directrices nacionales a la realidad local.

Las áreas de salud serán responsables de la adecuación de las estrategias globales a la realidad local, asegurando la aplicación de esas en concordancia con las prioridades sanitarias establecidas a nivel de Area de Salud, así como de la optimización de los recursos disponibles y conducir estas mismas estrategias a los niveles descentralizados.

Las áreas de salud deberán ejecutar acciones integradas de fomento, promoción y protección a la salud de las personas y el ambiente, y la recuperación y rehabilitación de las personas enfermas, dando especial énfasis en las poblaciones más pobres y a las patologías definidas como prioridades de salud país y prioridades programáticas, así como a la costo efectividad de las mismas, y sus correspondientes traducciones a nivel de área de salud.

3. EL MODELO DE GESTIÓN: Todas las acciones a realizarse en el periodo de vigencia del presente ACUERDO DE COMPROMISOS DE GESTION tendrán como eje, la descentralización del Sistema de Guatemala, elemento fundamental de la reforma sectorial y de la modernización del MSPAS. La Unidad Sectorial de Planificación de la Salud USPAS es la responsable del diseño, aplicación y evaluación de los compromisos de gestión.

A través de la descentralización, se deberá ir traspasando de manera ordenada una autoridad y rectoría sanitaria a las Areas de Salud, promoviendo estas a su vez la participación social que asegure una mayor cercanía a los problemas reales de la a población y por ende una mejoría sustancial en la toma de decisiones. Al mismo tiempo debe promover y ampliar la participación comunitaria en la programación local y fiscalización social de las acciones del Ministerio en este nivel.

4. COMPROMISOS DE GESTION DE LAS AREAS DE SALUD: El Area de Salud por medio de su jefe se compromete a contribuir eficientemente a la reducción de la Mortalidad Materna y Mortalidad Infantil mediante las metas específicas siguientes:

PRODUCCIÓN DE SERVICIOS		
Prioridad	Meta	Indicador
Implementación de Sistema Integral de Atención de salud	Iniciar la implementación del SIAS en los tres niveles del atención del area de salud	Número de localidades implementadas con SIAS
Enfermedades inmunoprevenibles	90% < del año inmunizados con DPT, Polio, SCG y Antisarampión	Coberturas de vacunación por Biológico a menores de 1 año
	100% de brotes controlados	Porcentaje de Brotes Controlados
	Completar esquemas en el 100% de los < de 5 años captados	Porcentajes de esquema completo en < de 5 años
	Vacunar al 100% de la población escolar en los establecimientos con DT y Antisarampión	Porcentajes de vacunación en niños escolares en establecimientos
Atención Materna Prenatal	25% cobertura del primer control prenatal	Cobertura del primer control prenatal
	100% de registro y referencia de embarazadas como embarazadas de riesgo obstétrico	Porcentaje de captación e identificación de embarazo de riesgo obstétrico
Infecciones Respiratorias agudas	100% de casos con tratamiento de Manejo estandarizados según normas	Porcentajes de Casos Atendidos en Niños de < de 5 años con tratamiento de manejo Estandarizado
Enfermedades Transmitidas por alimentos y agua	100% por brotes por Cólera controlados	Porcentaje de Brotes por Cólera Controlados
	Letalidad por Cólera cero	Tasa Letalidad para Cólera
	100% de uso de SRO en niños < de 5 años con enfermedades diarreica aguda según normas	Preparación de niños < de 5 años a los que se suministraron sobres de hidratación oral, en relación a casos de enfermedad diarreica Aguda en el mismo grupo según norma
Enfermedades Transmitidas por Vectores	Mantener el control de vector del dengue en 95% o más	Indice de Breteau
	100% de casos de malaria tratados con especial atención en plasmodium Falciparum	Porcentajes de casos Malaria tratados
	100% de casos con dengue hemorrágico con tratamiento especial según norma	Porcentaje de casos de dengue hemorrágico con tratamiento especial

Prioridad	Meta	Indicador
	100% de viviendas infestadas con aplicación de rociamiento	Índice de Rociamiento
	85% de población expuesta a oncocercosis tratada	Porcentaje de tratamiento para oncocercosis
	100% de brotes controlados	Porcentaje de brotes controlados
Rabia	Cero casos de raia humano	Incidencia de rabia en humanos
Atención para la recuperación de la Salud	100% de atención de la demanda espontánea.	Porcentaje de población incorporada.
	Incorporar a la población en los procesos de programación local	Porcentaje de población incorporada.
PROGRAMAS DE APOYO		
Sistemas de información y planificación	100% de los distritos de salud funcionando con el Sistema de información gerencial en salud	Porcentaje de distritos de salud funcionando con el SIGSA
	Implementación de la programación local basada en la reforma programática en 100% de los programas con los que funciona el Area de salud	Porcentaje de los servicios de salud con implementación de la programación local
	Desarrollo y ejecución del sistema de supervisión, monitoreo y evaluación en el 100% de las áreas de salud	Porcentaje de programas del Area de salud funcionando con el sistema supervisión, monitoreo y evaluación
	100% de los distritos de salud supervisados por la jefatura de área según normas	Porcentaje de distritos de salud supervisados por la jefatura de Area
	Mantener un sistema de vigilancia Epidemiológica, oportuna y eficaz	Sistema de Vigilancia Epidemiológica funcionando
Descentralización Presupuestaria	100% de ejecución de los fondos devengado mensualmente	Porcentaje de gasto mensual en función del devengado autorizado mensual
	100% de calidad en la emisión de las ordenes de compra y pago según normas	Porcentaje de ordenes de compra y paga rechazadas
Manejo de Suministros	100% de disponibilidad de los medicamentos básicos en cada uno de los servicios de salud	Porcentaje de medicamentos básicos disponibles en cada uno de los servicios de salud
	100% de medicamentos trazadores con existencia por arriba del nivel mínimo	Porcentaje de medicamentos trazadores con existencia por arriba del nivel mínimo.

6. MODIFICACIONES: El presente COMPROMISO DE GESTION podrá ser modificado en cuanto a las metas a cumplir, si hubieran a criterio de la totalidad de los miembros de la Comisión Evaluadora Central, razones que justifiquen dicha modificación. La unidad Sectorial de planificación de la Salud prestará todo el apoyo que la Comisión Evaluadora necesite para el ejercicio de sus funciones.

La modificación al presente COMPROMISO DE GESTIÓN podrá hacerse como resultado de los análisis trimestrales.

7. VIGENCIA: El presente COMPROMISO DE GESTION entrará en vigencia a partir del 10 de Julio de 1998 y caducará el 30 de junio de 1999.

Estando de acuerdo en todas y cada una de las cláusulas del presente COMPROMISO DE GESTIÓN, firmamos dos ejemplares de idéntico tenor, quedando uno en poder de Sr. Ministro de Salud y otro en poder del jefe del área de salud. Firmado en la ciudad de Antigua Guatemala, el diecinueve de junio de mil novecientos noventa y ocho.

Por el Ministerio de Salud pública y Asistencia Social.

Ing. Marco Tullo Sosa Ramirez

Ministro de Salud Pública y Asistencia Social

Por el área de Salud de Petén Suroriental

Dr. Luis Salvador Mendez Castellanos

Jefe del Area de Salud

4. Algunos criterios para el análisis de productividad, eficiencia y eficacia en el sector público

Al momento de evaluar la productividad y eficiencia de las actividades del sector público, es importante utilizar indicadores sobre dimensiones complementarias de la producción de bienes y servicios públicos. En este sentido, ya fue mencionada la relevancia de integrar mediciones de eficacia y de efectividad.

El modelo de administración pública tradicional focaliza en los procesos, mientras que la administración de corte empresarial está más bien centrada en resultados. Sin embargo, al momento de analizar al sector público, se recomienda una visión conjunta que incorpore tanto procesos como resultados. Cada uno constituye una visión parcial y de ahí la necesidad de complementarlos: la medición de procesos da cuenta de la gestión en términos de su eficiencia y calidad, en tanto que la medición de resultados se refiere al impacto sobre los beneficiarios. En este último caso, no solamente deben evaluarse los resultados inmediatos y directos sino también los efectos que se derivan de ellos afectando el bienestar de los beneficiarios. Por ejemplo, en el caso de la educación secundaria no

es importante el nivel de inscripción y el número de egresados, sino también qué proporción de ellos continuaron estudios universitarios o consiguieron trabajo.

En este sentido, se debe diferenciar entre resultados de programa y resultados políticos, es decir, entre los que afectan la satisfacción pública y aquellos más amplios y de mayor interés al público. Se trata, por ejemplo, de la accesibilidad, objetividad y responsabilidad del sistema judicial por un lado, y de la tasa de crímenes y proporción de reincidentes, por el otro. A manera de resumen ilustrativo, en el siguiente cuadro se plantea conceptualmente la medición de la productividad y eficiencia del sector público en algunas actividades específicas, distinguiendo las diversas dimensiones complementarias tales como la medición de la eficacia vs. efectividad, de los procesos vs. resultados, de los programas vs. aspectos políticos.

Cuadro 2
MEDICIÓN DE RESULTADOS Y PRODUCTOS

Que medir?	Definición general	Ejemplo: Barrido de calles
Procesos	Volumen de unidades producidas	Kilómetros barridos
Resultados	Calidad/efectividad de la producción: grado en que se logran los resultados deseados	Proporción de calles limpias
Resultados	del programa	Efectividad de programas específicos para conseguir los resultados deseados
	político	Efectividad de las políticas más amplias al conseguir metas
Eficacia	del programa	Costo del resultado por unidad
	política	Costo de conseguir las metas fundamentales
Efectividad	del programa	Grado en que el programa rinde los resultados deseados
	política	Grado en que concuerdan las necesidades de los ciudadanos y las metas fundamentales

Fuente: Osborne y Gaebler (1992), pp. 475-476.

5. Cuestionario sobre aspectos claves de la gestión por desempeño (*) Formato OECD

1. Objetivos y aproximaciones

Variables	DTP	SIAF	MINEDUC	PRONADE	MSPAS
(1.a) Objetivos y foco					
Gestión y mejoramiento: el uso interno de la gestión por desempeño, para apoyar la gestión y el continuo mejoramiento, es un objetivo mayor?	SI	SI	SI	SI	SI
Rendición de cuentas y control: el uso externo de la gestión por desempeño, para fortalecer la rendición de cuentas de los ministros o hacia el público, es un objetivo mayor?	SI	SI	SI	NO	SI
Ahorros: ahorros directos en el presupuesto son un objetivo mayor?	SI	NO, consecuencia	SI	NO	SI
(1.b) Aproximación					
Comprensión: la aproximación de la gestión por desempeño es comprensible (cubre diferentes instrumentos y la mayoría de actividades u organizaciones)?	SI	NO Actualmente incipiente	SI	SI	SI
Legislación: la gestión por desempeño está basada en leyes específicas o en niveles bajos de legislación?	SI	Niveles bajos	SI	SI	SI, normatividad interna
"Ad-hoc": las iniciativas "ad-hoc" (relacionadas con problemas o necesidades específicos) son parte importante de la gestión por desempeño?	SI	SI	SI	SI	SI
Hacia abajo: las iniciativas de la gestión por desempeño se imponen desde "arriba"?	NO	SI, ahora es así	NO	NO	NO
Hacia arriba: las iniciativas de la gestión por desempeño se desarrollan al nivel de las agencias? Estas iniciativas están apoyadas activamente por departamentos y unidades de administración central?	SI	Dependen exclusivamente de actuaciones personales	SI	SI	SI

Variables	DTP	SIAF	MINEDUC	PRONADE	MSPAS
(1.c) Arreglos institucionales					
Departamentos de Finanzas – Presupuesto: tienen estos departamentos un rol en la gestión por desempeño?	SI	SI	SI	SI	SI
Otros departamentos centrales: tienen estos departamentos (administración, gabinete del primer ministro, personal, etc.) un rol en la gestión por desempeño?	SI	SI Gabinete económico y social	SI	NO	SI
Unidades especiales de gestión: este tipo de unidades han sido creadas para desarrollar e implementar las iniciativas de la gestión por desempeño?	SI	NO	NO	SI	SI

2. Medición de desempeño

VARIABLES	DTP	SIAF	MINEDUC	PRONADE	MSPAS
(2.a) Medición del desempeño					
Indicadores: se usan indicadores simples y transparentes como medidas de desempeño?	SI	SI En inicio	SI	SI	SI
Sistemas de medición: se utilizan sistemas especializados para medir desempeño?	SI	NO	SI	SI	SI
Medidas cualitativas: se utilizan medidas cualitativas o indirectas junto con las medidas cuantitativas?	SI	NO	SI	SI	SI
Procesos (actividades): las medidas de procesos, actividades o nuevas iniciativas son importantes en la medición del desempeño?	SI	SI Se trata	SI	SI	SI
Eficiencia (rendimiento/producción): las medidas de rendimiento/producción son importantes en la medición del desempeño?	SI	SI	SI	SI	SI
Eficacia (resultados): las medidas de resultados son importantes en la medición del desempeño?	SI	SI	SI	SI	SI
Calidad del servicio (entrega): las medidas de calidad del servicio son importantes en la medición del desempeño?	SI	SI, pero no existen indicadores	SI	SI	SI
Desempeño financiero (economía): las medidas financieras (costos de insumos, etc.) son importantes en la medición del desempeño?	SI	SI	SI	No se aplica	SI
(2.b) Gestión financiera					
Contabilidad en base devengado: esta contabilidad se utiliza para mejorar la información de costos y las bases de la medición del desempeño?	SI	SI	NO, en la práctica no funciona	NO	SI
Asignación de costos: en qué grado se han desarrollado métodos sistemáticos para asignar costos a diferentes resultados?	Se está trabajando en ello	Se está tratando de obtener costos directos	NO En impulso vía Minist. Finanzas	SI	SI
Integración de sistemas de gestión: los sistemas de administración financiera y de gestión por desempeño están coordinados o integrados?	SI	SI	NO	SI, se ha iniciado el proceso	SI, En alto grado
(2.c) Reporte de información sobre desempeño					
Disponibilidad pública: la información sobre desempeño generalmente se pone a disposición del público y se utiliza para mejorar las relaciones con el público?	SI	SI En forma incipiente	NO Solamente costos globales	SI	NO
Informes anuales: la información sobre desempeño generalmente se publica en informes anuales?	SI	SI, trimestrales	NO sólo globalmente	SI	SI
Informes de presupuesto: la información sobre desempeño se recoge sistemáticamente con relación a la preparación del presupuesto y se publica con relación a la propuesta de presupuesto?	SI	SI	NO Solamente la ejecución	SI	SI
Contratos de desempeño: los contratos o metas de desempeño explicitados en contratos están a disposición pública?	SI	NO	NO	SI	SI
Desempeño de gobiernos locales: se recogen y publican indicadores de desempeño de los gobiernos locales?	NO	Sin información	NO	No se aplica	NO

3. Calidad del servicio

VARIABLES	DTP	SIAF	MINEDUC	PRONADE	MSPAS
Estándares de servicio: se han utilizado estándares de servicio para definir el nivel de servicios que los clientes tienen derecho a recibir?	NO	Sin información	NO	SI	SI
Informe de servicio: el nivel de servicio y calidad del servicio se declaran públicamente en simples informes de servicio?	NO	Sin información	NO	SI	NO
Estudios de clientes: se utilizan estudios sobre clientes para medir la calidad percibida?	NO	Sin información	NO, se inicia proceso	SI	SI
Administración de calidad (sistemas): los sistemas de administración de calidad son usados ampliamente para mejorar la calidad del servicio público?	NO	Sin información	NO Se inicia proceso	SI	SI

4. Revisión de desempeño

VARIABLES	DTP	SIAF	MINEDUC	PRONADE	MSPAS
Evaluación interna: existen métodos o arreglos específicos para la evaluación interna de las agencias?	SI	NO	NO	SI	SI
Auditoría de desempeño: algún equipo de auditoría analiza el desempeño de las agencias? La precisión y relevancia de la información son sometidas a auditoría?	SI	NO	NO	SI	SI
Unidades de monitoreo de calidad: se han creado este tipo de unidades para monitorear y evaluar la calidad y desempeño del servicio en sectores específicos?	SI	NO	NO	SI	SI
Evaluación de programas: los programas gubernamentales son evaluados de manera sistemática? Las evaluaciones son regulares o hechas de manera específica ("ad-hoc")?	NO	NO	NO	SI	SI

5. Uso de información sobre desempeño

VARIABLES	DTP	SIAF	MINEDUC	PRONADE	MSPAS
(5.a) Presupuesto por desempeño					
Decisiones informadas sobre desempeño: la información sobre desempeño se utiliza activamente para mejorar la calidad de las decisiones en el proceso presupuestario?	NO	SI	NO	SI	SI
Asignación sobre la base de desempeño: hay sectores donde la asignación de recursos está más o menos ligada a unidades de desempeño?	NO	SI	NO	SI	SI
(5.b) Pago por desempeño					
Arreglos individuales: existen arreglos individuales donde la evaluación del desempeño afecta el pago?	NO	NO	NO	NO, Cumplimiento de metas	NO
Pago por desempeño individual: la evaluación del desempeño tiene efectos sobre el pago de los individuos?	NO	NO	NO	SI	NO
Pago por productividad grupal: el desempeño de las unidades organizacionales o de grupos o del personal, se utiliza para otorgar bonos al personal?	NO	NO	SI Selectivamente	No se aplica	SI

6. Gestión orientada a resultados

Variables	DTP	SIAF	MINEDUC	PRONADE	MSPAS
(6.a) Traspaso y autonomía					
Relajamiento de controles de insumos: se han flexibilizado los controles de insumos (limitaciones en el uso de recursos, asignación a ítems específicos de gasto)?	SI	NO	SI	SI	SI
Reducción de los controles de proceso: se han reducido los controles de proceso (reglas detalladas en los procesos de provisión de servicios y de operación de las agencias)?	SI	NO	NO	SI Flexibilización de criterios	SI
Agencias autónomas: se han establecido agencias autónomas o semi-autónomas? Se ha garantizado mayor autonomía a las agencias existentes?	Ley orgánica del presupuesto la respalda	SI	No se aplica	SI	SI

VARIABLES	DTP	SIAF	MINEDUC	PRONADE	MSPAS
Administración del riesgo: los administradores pueden tomar y manejar riesgos? Existen métodos formales para manejar riesgos?	Si pueden, aunque no existen métodos formales	NO	NO	SI	SI
(6.b) Reformas administrativas					
Mejores prácticas (procesos, resultados): los procesos o resultados de las agencias se contrastan contra las mejores prácticas (" <i>benchmarking</i> ") y se utiliza este mecanismo para comparar y mejorar el desempeño?	NO	SI	NO	SI	SI
Planificación corporativa y estratégica: la planificación corporativa y estratégica es parte de la gestión por desempeño?	SI	NO	NO Sólo por resultados	SI	SI
Contratos de desempeño: se utilizan arreglos contractuales para fijar metas de desempeño y garantizar mayor autonomía administrativa a las agencias?	NO	NO	SI	SI	SI
Prueba de mercado – contestabilidad: la gestión por desempeño se relaciona con el uso de métodos como contestabilidad (" <i>contestability</i> "), pruebas de mercado, separaciones proveedor – comprador o mercados internos?	NO	NO	No se aplica	NO	SI

(*) Respuestas obtenidas a través del Sr. Angel Rodríguez, Director de la DTP del Ministerio de Finanzas Públicas; Sr. Osvaldo Albano, Director Internacional Proyecto SIAF-SAG; Sra. Julieta de Morales, Viceministra de MINEDUC; Sra. Miriam Castañeda, Directora Nacional de PRONADE y Sr. Tito Rivera, Coordinador Nacional SIGSA del MSPAS. Salud Pública y Asistencia Social.



Serie política fiscal

Números publicados

- 1 Un marco analítico-contable para la evaluación de la política fiscal en América Latina (LC/L.489), 1989.
- 2 América Latina: la política fiscal en los años ochenta (LC/L.- 490), 1989.
- 3 La política fiscal en América Latina: tópicos de investigación (LC/L.529), 1989.
- 4 El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987 (LC/L.563), 1990.
- 5 Políticas de reducción de la evasión tributaria: la experiencia chilena, 1976-1986" (LC/L.567), 1990.
- 6 Ajuste macroeconómico y finanzas públicas Chile: 1982-1988 (LC/L.566), 1990.
- 7 La política fiscal y los shocks externos (LC/L.568), 1990.
- 8 El déficit del sector público y la política fiscal en Uruguay (período 1978-1987) (LC/L.579), 1990.
- 9 Determinantes del déficit del sector público en Bolivia (período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1), 1991.
- 10 El déficit del sector público y la política fiscal en México (1980-1989) (LC/L.622), 1991.
- 11 Determinantes del déficit y política fiscal en Ecuador (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1), 1991.
- 12 El déficit del sector público y la política fiscal en Argentina (1978-1987) (LC/L.625), 1991.
- 13 El déficit público y la política fiscal en Venezuela (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1), 1991.
- 14 O deficit do setor publico e a politica fiscal no Brasil, 1980-1988 (LC/L.636), 1991.
- 15 Casos de exito na política fiscal brasileira (LC/L.641), 1991.
- 16 La política fiscal en Colombia (LC/L.642), 1991.
- 17 Lecciones de la política fiscal colombiana (LC/L.643), 1991.
- 18 Orientaciones para la armonización de los impuestos internos sobre bienes y servicios en el Mercosur (LC/L.646), 1995.
- 19 El déficit cuasifiscal de la banca central en Costa Rica: 1985-1989 (LC/L.647), 1991.
- 20 El déficit cuasifiscal en Bolivia: 1986-1990 (LC/L.648), 1991.
- 21 Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile (LC/L.649), 1991.
- 22 El déficit del sector público consolidado con el banco central: la experiencia mexicana de 1980 a 1989 (LC/L.650), 1991.
- 23 Una aproximación al déficit cuasifiscal en el Perú: 1985-1990 (LC/L.651), 1991.
- 24 El déficit cuasifiscal en el Paraguay: 1982-1989 (LC/L.654), 1991.
- 25 El déficit cuasifiscal en Ecuador (1979-1987) (LC/L.659), 1991.
- 26 El déficit cuasifiscal en Venezuela: 1980-1990 (LC/L.660), 1991.
- 27 Déficit cuasifiscal: el caso argentino (1977-1989) (LC/L.661), 1991.
- 28 O deficit quase-fiscal brasileiro na decada de 80 (LC/L.662), 1992.
- 29 El déficit parafiscal en Uruguay: 1982-1990 (LC/L.719), 1992.
- 30 Reforma fiscal provincial en Argentina: el caso de Mendoza, 1987-1991 (LC/L.741), 1993
- 31 La política fiscal en Chile: 1985-1991 (LC/L.742), 1993.
- 32 Política fiscal, equilibrio macroeconómico y distribución del ingreso en Venezuela: 1985-1991 (LC/L.745), 1993.
- 33 Incidencia macroeconómica y distributiva de la política fiscal en Colombia: 1986-90 (LC/L.746), 1993.
- 34 La política fiscal en Bolivia y su relación con la política económica: 1986-1990 (LC/L.750), 1993.
- 35 La política fiscal en Ecuador: 1985-1991 (LC/L.753), 1993.
- 36 Política fiscal, ajuste y redistribución: el caso uruguayo, 1985-1991 (LC/L.759), 1993.
- 37 La armonización tributaria en el Mercosur (LC/L.785), 1993.
- 38 Tax evasion: causes, estimation methods, and penalties a focus on Latin America (LC/L.786), 1993.
- 39 La evasión tributaria (LC/L.787), 1993.
- 40 Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México: 1978-1992 (LC/L.788), 1993.
- 41 Evasión fiscal en México (LC/L.789), 1993.

- 42 Mensuração da economia informal e da evasão fiscal no Brasil (LC/L.790), 1993.
- 43 Evasão fiscal e ausência de risco no Brasil (LC/L.791), 1993.
- 44 Descentralización fiscal: marco conceptual (LC/L.793), 1993.
- 45 Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino (LC/L.794), 1993.
- 46 Descentralización fiscal en Argentina desde una perspectiva local: el caso de la provincia de Mendoza (LC/L.795), 1993.
- 47 Coordinación de la imposición general a los consumos entre nación y provincias (Argentina) (LC/L.796), 1993.
- 48 Fiscal decentralization in selected industrial countries (LC/L.797), 1993.
- 49 Descentralización fiscal: el caso colombiano (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1), 1993.
- 50 La evasión en el sistema de seguridad social argentino (LC/L.802), 1993.
- 51 Evasão das contribuições de empregadores e trabalhadores para a seguridade social no Brasil 52. (LC/L.803), 1993.
- 52 Cobertura contributiva y estimación de la evasión de contribuciones a la seguridad social en Costa Rica (LC/L.817), 1994.
- 53 Origen y magnitud de la evasión en el sistema de pensiones chileno derivado de la capitalización individual (LC/L.818), 1994.
- 54 Algunas consideraciones sobre las formas de medir el fraude comercial externo en Argentina (LC/L.826), 1994.
- 55 A evasão fiscal na área aduaneira o caso brasileiro (LC/L.827), 1994.
- 56 La modernización y fiscalización aduanera colombiana y el control a la evasión fiscal (LC/L.828), 1994.
- 57 Descentralización fiscal: el caso de Chile (LC/L.823 y LC/L.823/Add.1), 1994.
- 58 Descentralización fiscal: el caso de la municipalidad de Concepción, Región del Bio Bio, Chile (LC/L.824), 1994.
- 59 Descentralização fiscal no Brasil: a percepção do estado do Rio Grande do Sul (LC/L.825), 1994.
- 60 Descentralización fiscal en Venezuela (LC/L.831), 1994.
- 61 Descentralização fiscal na America Latina: estudo de caso do Brasil (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1), 1994.
- 62 La descentralización financiera: la experiencia cubana (LC/L. 860), 1994.
- 63 Descentralización fiscal en Nicaragua (LC/L.866), 1994.
- 64 Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica (LC/L.888), 1995.
- 65 Las políticas fiscales en Argentina: 1985-1992 (LC/L.889), 1995.
- 66 Política fiscal, estabilización y distribución del ingreso: la experiencia de México, 1983-1993 (LC/L.890), 1995.
- 67 Casos de éxito de la política fiscal en Chile: 1980-1993 (LC/L.891), 1995.
- 68 Lecciones sobre reformas fiscales en Argentina: 1990-1993 (LC/L.892), 1995.
- 69 Casos de éxito en política de ingresos y gastos: la experiencia mexicana, 1980-1993 (LC/L.893), 1995.
- 70 Experiencias sobre la política fiscal en Bolivia: 1980-1993 (LC/L.912 y LC/L.912/Add.1), 1995.
- 71 Casos de éxito de reformas fiscales en Colombia: 1980-1992 (LC/L.913), 1995.
- 72 Descentralización fiscal en Bolivia (LC/L.916), 1995.
- 73 Características del mercado de crédito territorial y determinantes de la demanda: el caso colombiano (LC/L.917), 1995.
- 74 Descentralización político-financiera en Francia (LC/L.918), 1995.
- 75 Estabilización, tipo de cambio real e ingresos fiscales (LC/L.941), 1996.
- 76 Estimación de la evasión en el IVA en Chile: 1980-1993 (LC/L.942), 1996.
- 77 Impacto distributivo del presupuesto público: aspectos metodológicos (LC/L.943), 1996.
- 78 Incidencia impositiva y asignación de recursos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina (LC/L.945), 1996.
- 79 Los modelos de equilibrio general computable en análisis de incidencia fiscal (LC/L.951), 1996.
- 80 Fuentes de información para asignar los impuestos y los gastos públicos por estratos de ingreso (LC/L.952), 1996.
- 81 Distribución del ingreso: el papel del gasto público social (LC/L.953), 1996.
- 82 Reseña de estudios sobre incidencia fiscal: aspectos metodológicos (LC/L.954), 1996.
- 83 Estudio de incidencia presupuestaria: el caso de Chile (LC/L.955), 1996.
- 84 Seminario internacional sobre descentralización fiscal en América Latina: mejores prácticas y lecciones de política (LC/L.967), 1996.

- 85 Estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de cofinanciación en países seleccionados: práctica y principales desafíos (LC/L.968), 1996.
- 86 El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano (LC/L.969), 1996.
- 87 Descentralización fiscal y política macroeconómica (LC/L.970), 1996.
- 88 Las transferencias intergubernamentales y la equidad redistributiva: el caso argentino (LC/L.977), 1996.
- 89 La asignación de funciones a nivel local en Argentina: el caso del municipio de Santiago del Estero (LC/L.979), 1996.
- 90 Descentralización fiscal: el caso del Ecuador (LC/L.980), 1996.
- 91 Descentralización fiscal: el caso paraguayo (LC/L. 981), 1996.
- 92 Descentralización fiscal: el caso de Perú (LC/L. 1010), 1997.
- 93 Os estados e a descentralização no Brasil (LC/L.1011), 1997.
- 94 Descentralización fiscal y estabilidad macroeconómica en Venezuela (LC/L.1012), 1997.
- 95 La magnitud e incidencia del gasto público en Colombia (LC/L1021), 1997.
- 96 Incidencia e impacto distributivo de subsidios directos e implícitos: guía metodológica. Una aplicación al caso ecuatoriano (LC/L.1026), 1997.
- 97 Incidencia del gasto público en Ecuador (LC/L.1027), 1997.
- 98 Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo (LC/L.1028-P), Numero de venta: S.00.II.G.16 (US.\$10.0) (este título reemplaza al publicado anteriormente), 2000. [www](#)
- 99 Cuantificación y focalización del gasto social: el caso de Panamá (LC/L. 1029), 1997.
- 100 Descentralización de los recursos hacia los gobiernos regionales en Chile (LC/L.1086), 1997.
- 101 Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile (LC/L.1087), enero, 1998.
- 102 Descentralización y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales de Chile (LC/L.1098), enero, 1998.
- 103 Non-tax revenue of subnational governments: The theoretical background, experience from the international perspective and recommendations (LC/L.1089), enero, 1998.
- 104 Coordination of macroeconomic policy and fiscal decentralization (LC/L.1090) , enero, 1998.
- 105 Coordination, cooperation and control within decentralized fiscal systems (LC/L.1091), enero, 1998.
- 106 La descentralización fiscal en México (LC/L.1138), enero, 1998.
- 107 Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el istmo centroamericano (LC/L.1139), enero, 1998.
- 108 Crisis bancarias: Causas, costos, duración, efectos y opciones de política (LC/L.1324-P), Número de Venta: S.00.II.G.8 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 109 Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe (LC/L.1336-P), Número de Venta: S.00.II.G.15 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 110 Reformas das instituições fiscais: Reflexões sobre o caso de Brasil (LC/L.1366-P), Número de Venta: S.00.II.G.36 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 111 El financiamiento del régimen previsional público en Argentina después de la reforma (LC/L.1322-P), Número de Venta: S.00.II.G.41 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 112 Logros y retos de las finanzas públicas en México (LC/L.1381-P), Número de Venta S.00.II.G.56 (US\$10.0), 2000.
- 113 Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del gasto público social en los noventa? (LC/L.1369-P), Número de Venta S.00.II.G.64 (US\$10.0), 2000.
- 114 Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala (LC/L.1412-P), Número de Venta S.00.II.G.82 (US\$10.0), 2000.

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.
- **www** : Disponible en Internet: <http://www/eclac.cl>

Nombre:.....
Domicilio:.....
Código y
País:.....
Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....